

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 145

**zum Entwurf eines Gesetzes
über die Steuerung der Finanzen
und Leistungen (Totalrevision
Finanzhaushaltgesetz)**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes und damit zusammenhängender Änderungen weiterer Erlasse.

Das bestehende Rechnungslegungsmodell der öffentlichen Haushalte (HRM) wurde einer umfassenden Überarbeitung unterzogen. Als Produkt dieser Überarbeitung hat die Finanzdirektorenkonferenz im Januar 2008 ein neues Handbuch zum Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) publiziert. Bereits früher hatte der Regierungsrat bei der Beantwortung diverser parlamentarischer Vorstösse eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes in Aussicht gestellt.

Das nun im Entwurf vorliegende Gesetz trägt den Titel «Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen». Damit wird bereits der im Vergleich zum geltenden Finanzhaushaltsgesetz erweiterte Regelungsgegenstand bezeichnet: Das neue Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen regelt nebst dem eigentlichen Finanzhaushalt des Kantons auch die umfassendere Steuerung der Finanzen und Leistungen.

Das neue Gesetz soll für den Kantonsrat, den Regierungsrat, die Gerichte und die kantonale Verwaltung gelten. Es gilt aber auch für andere Behörden und Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts, soweit dies andere Gesetze vorsehen.

Die bisherige Schuldenbremse wird im Wesentlichen übernommen. Der budgetierte Aufwandüberschuss darf neu höchstens fünf Prozent einer Einheit der Staatssteuern betragen (Voranschlag 2010: 28,1 Mio. Fr.). Die jährliche Verschuldung wird begrenzt, indem der budgetierte Mittelzufluss aus betrieblicher Tätigkeit mindestens 80 Prozent des budgetierten Mittelabflusses für die Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen zu betragen hat (20%-Lücke entspricht ca. 40 Mio. Fr.). Über einen Zeitraum von sieben Jahren ist die Erfolgsrechnung ausgeglichen zu gestalten; der Mittelzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit hat mittelfristig mindestens den Mittelabfluss für die Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen zu decken. Ausgenommen von der finanzpolitischen Steuerung sind ausserordentliche Ergebnisse. Zudem sollen Ausnahmen für die Finanzierung von Grossprojekten möglich sein.

Der politische Planungsprozess bestand bisher aus den drei Instrumenten Legislaturprogramm, Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP) sowie Voranschlag mit politischen Leistungsaufträgen. Neu soll die gesamte Planung auf eine langfristige, vom Regierungsrat erarbeitete Kantonsstrategie abgestimmt werden, die auch das Legislaturprogramm und die bisherigen Leitbilder beinhaltet. Der Voranschlag wird neu als erstes Planjahr im Aufgaben- und Finanzplan aufgeführt und wird erst nach der parlamentarischen Beratung mit den definitiven Beschlüssen separat gedruckt.

Der Jahresbericht ersetzt das bisherige Dokument «Staatsrechnung». Es handelt sich dabei um einen umfassenden Rechenschaftsbericht über Strategieumsetzung, Leistungen und Finanzen (Jahresrechnung) des Kantons.

Im Sinn der klaren Budgethoheit der Legislative gibt es keine Ausnahmen mehr vom Erfordernis eines Nachtragskredits. In dringlichen und einigen anderen Fällen sollen der Regierungsrat und die obersten Gerichte aber eine Überschreitung der Voranschlagskredite bewilligen können.

Die Tötigung einer staatlichen Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage, eines bewilligten Voranschlagskredits und einer Ausgabenbewilligung. Diese Voraussetzungen werden neu explizit im Gesetz verankert. Die Kompetenz des Regierungsrates und der obersten Gerichte zur Bewilligung von freibestimmbaren Ausgaben, für die ein vom Kantonsrat bewilligter Voranschlagskredit vorliegt, soll auf Beträge bis zur Dekretsgrenze (3 Mio. Fr.) erhöht werden.

Die Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (true and fair view/fair presentation) soll als Zweck der Rechnungslegung festgehalten werden. Dies ermöglicht den verschiedenen Anspruchsgruppen (Steuerpflichtige, Kantonsrat, Regierungsrat, Gerichte, Verwaltung, Gemeinden, Medien, Mitarbeitende u. a.), sich ein zuverlässiges Bild über die tatsächliche finanzielle Verfassung des Kantons zu machen. Mit den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) steht ein international anerkanntes Regelwerk für die öffentliche Verwaltung zur Verfügung. Gleichzeitig werden die Empfehlungen und Vorgaben des harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) berücksichtigt und somit die Vergleichbarkeit mit anderen öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz verbessert.

Die Anbindung der neuen Rechnungslegungsvorschriften an die IPSAS-Standards hat eine neue Bewertung der Bilanz zur Folge. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Neubewertung des Finanz- und des Verwaltungsvermögens zu einer Erhöhung des Eigenkapitals führen wird. Die Ergebnisse der Neubewertung werden dem Kantonsrat in einem separaten Bilanzanpassungsbericht unterbreitet.

Neu wird eine konsolidierte Betrachtungsweise den finanziellen Überblick über den ganzen Kanton ermöglichen. Durch die Konsolidierung werden die Einzelabschlüsse mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabschluss (konsolidierter Abschluss) zusammengefasst und von internen Finanzverflechtungen bereinigt.

Für die Umsetzung der neuen Richtlinien sind Investitionen in die Informatik nötig. Die SAP-Systemlandschaft, die SAP-Software und die Schnittstellen zu den Vorsystemen müssen grundlegend angepasst werden. Die Investitionen werden vorwiegend im Jahr 2010 anfallen. Im Voranschlag 2010 sind dazu 1,8 Millionen Franken eingestellt. Der Nutzen dieser Arbeiten liegt in der besseren Vergleichbarkeit mit anderen öffentlichen Gemeinwesen, dem transparenteren Bild von der Finanzsituation des Kantons Luzern, den zuverlässigeren Entscheidungsgrundlagen und der Aktualisierung der Buchhaltungssoftware SAP.

Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist auf den 1. Januar 2011 geplant. Der Voranschlag 2012 wird bereits gemäss der neuen Rechnungslegung vorbereitet. Der Kantonsrat wird gleichzeitig mit dem Voranschlag 2012 in einem Bilanzanpassungsbericht über die finanziellen Auswirkungen der Neubewertung informiert.

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage.....	5
I.	Neue Rechnungslegungsvorschriften.....	5
1.	Neues harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2).....	5
2.	International Public Sector Accounting Standards.....	5
II.	Rechtliche Grundlagen.....	6
1.	Verfassung.....	6
2.	Geltendes Finanzhaushaltsgesetz.....	6
3.	Musterfinanzhaushaltsgesetz.....	6
III.	Entwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.....	6
IV.	Parlamentarische Vorstösse.....	7
B.	Schwerpunkte der Revision.....	7
I.	Steuerung.....	7
1.	Finanzpolitische Gesamtsteuerung (inkl. Schuldenbremse).....	7
2.	Strategie- und wirkungsorientierte Steuerung von Finanzen und Leistungen.....	11
3.	Instrumente der Steuerung der Finanzen und Leistungen.....	13
II.	Ausgaben.....	16
1.	Voraussetzungen.....	16
2.	Ausgabenbewilligung.....	16
III.	Rechnungslegung.....	17
1.	Zweck und Grundsätze.....	17
2.	Entscheid über das anzuwendende Rechnungslegungsmodell.....	17
3.	Bilanzierung und Bewertung.....	18
4.	Jahresrechnung.....	19
5.	Konsolidierung.....	22
C.	Vernehmlassungsverfahren.....	23
D.	Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen.....	24
I.	Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.....	24
II.	Änderungen von weiteren Erlassen im Anhang des FLG.....	36
III.	Geschäftsordnung für den Kantonsrat.....	37
E.	Auswirkungen.....	38
I.	Finanzielle Auswirkungen.....	38
1.	Restatement.....	38
2.	Konsolidierung.....	38
3.	Investitionen.....	38
4.	Schuldenbremse.....	39
5.	Vorsorgeverpflichtungen.....	39
6.	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA).....	39
II.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.....	39
III.	Folgen für die Gemeinden.....	40
IV.	Folgen für das Personal.....	40
F.	Weiteres Vorgehen.....	40
1.	Public Corporate Governance.....	40
2.	Zeitplan.....	41
3.	Evaluation und Wirkungsbericht.....	41
G.	Antrag.....	42
Entwurf.....		43
Beilage 1:	Gegenüberstellung Geltungsbereich - Konsolidierungskreis.....	57
Beilage 2:	Schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung.....	58
Beilage 3:	Disposition AFP.....	59
Beilage 4:	Darstellung eines Aufgabenbereichs im Aufgaben- und Finanzplan (anhand des Beispiels polizeiliche Leistungen).....	60
Beilage 5:	Disposition Jahresbericht.....	64
Beilage 6:	Grobvergleich Kontenrahmen HRM1 und HRM2.....	65
Beilage 7:	Funktionsmatrix.....	66
Beilage 8:	Glossar.....	67

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 einer Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes und damit zusammenhängender Änderungen weiterer Erlasse.

A. Ausgangslage

I. Neue Rechnungslegungsvorschriften

1. Neues harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)

Das geltende Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM) ist ab Ende der 80er-Jahre schrittweise eingeführt worden. Im Kanton Luzern geschah dies 1988. Seither sind die Anforderungen an Transparenz, Kohärenz und Harmonisierung immer grösser geworden. Die Entwicklung im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV), der Kosten-Leistungs-Rechnung und den internationalen Rechnungslegungsstandards machte die Erarbeitung eines neuen Rechnungsmodells erforderlich. Im Jahr 2003 beauftragte die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektoren (FDK) die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen mit der Ausarbeitung eines neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2). Anfang 2008 hat die FDK das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell genehmigt und den Kantonen 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).

Das Handbuch HRM2 wurde in Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS, vgl. Kap. A.I.2) und in Koordination mit dem neuen Rechnungslegungsmodell des Bundes entwickelt. Die funktionale Gliederung hat aufgrund der Weiterentwicklung der öffentlichen Aufgaben, der internationalen Bedürfnisse und der Anforderungen des neuen Finanzausgleichs auf Bundesebene Anpassungen erfahren. Der Kontenrahmen des HRM2 enthält vier Stellen und ist bis zur dritten Stelle mit dem Kontenrahmen des Bundes identisch. Bei der Überarbeitung des Rechnungsmodells wurden die neuen internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik mitberücksichtigt. Die Transparenz soll verbessert werden, insbesondere bezüglich Finanzvorfällen wie Abschreibungen und Rückstellungen, damit der öffentliche Finanzhaushalt dem «True-and-fair-view-Prinzip» entspricht, das heisst, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt.

2. International Public Sector Accounting Standards

Die International Public Sector Accounting Standards, kurz IPSAS-Standards, basieren auf den Normen der International Financial Reporting Standards (IFRS; früher IAS) für private Unternehmen, wurden aber an die Bedürfnisse der öffentlichen Hand angepasst. Die Erarbeitung der IPSAS-Standards wurde mehrheitlich vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, denen auch die Schweiz angehört, angeregt und finanziert. Öffentlich-rechtlichen Körperschaften verschafft die Anwendung der IPSAS-Standards durch Vergleichbarkeit mit den allgemeinen und international anerkannten Rechnungslegungsvorschriften eine höhere Aussagekraft ihrer Rechnungslegung. Das standardisierte Rechenwerk vereinfacht eine verlässliche Beurteilung der Leistungsfähigkeit von öffentlichen Institutionen und das Rating. Die erhöhte Transparenz steigert die Qualität der finanziellen Führung.

II. Rechtliche Grundlagen

1. Verfassung

Die neue Kantonsverfassung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Das obligatorische und das fakultative Finanzreferendum wurden inhaltlich unverändert übernommen. Während die Staatsverfassung aus dem Jahr 1875 nur vereinzelte finanzrechtliche Regelungen enthielt, umfasst 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 für den Kanton und die Gemeinden. Für den kantonalen Finanzhaushalt sind weitere Bestimmungen von Bedeutung. Die Verfassung weist sowohl dem Parlament als auch der Regierung gewisse Finanzgeschäfte zu.

2. Geltendes Finanzhaushaltsgesetz

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977 (FHG; SRL Nr. 600) ist seit dem Jahr 1978 in Kraft. Es sollte eine Vereinheitlichung und Vervollständigung der finanzrechtlichen Bestimmungen herbeiführen. Die stetig wachsenden Ausgaben erforderten in finanzrechtlicher Hinsicht klare Abgrenzungen, Kompetenzen und Rechtsgrundlagen. Das FHG wurde 1987 aufgrund der Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells, 2001 mit der flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) und 2008 aufgrund der neuen Verfassung des Kantons Luzern (Kantonsverfassung, KV; SRL Nr. 1) sowie aus anderen Gründen mehrmals teilrevidiert. Es gebricht dem Erlass deshalb heute an einer widerspruchsfreien und durchgängigen Konzeption. Mit der Totalrevision wird wieder ein verständliches und umfassendes Gesetz geschaffen.

3. Musterfinanzhaushaltsgesetz

Als Teil des Handbuches 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 Haushaltsharmonisierung hauptsächlich auf das neue Finanzhaushaltsgesetz des Bundes und dessen Finanzhaushaltsverordnung abgestimmt. Das MFHG beachtet zudem neuere kantonale Erlasse, wie das Controllinggesetz des Kantons Zürich, sowie das Mustergesetz HRM1 (altMFHG).

III. Entwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Der Kanton Luzern gehörte zusammen mit den Kantonen Bern, Zürich, Solothurn, Basel-Stadt und Wallis zu den Pionierkantonen des New Public Managements (NPM). Zur Umsetzung der Grundsätze des New Public Managements hatte der Kanton Luzern 1995 eine mehrjährige Versuchsphase mit dem neuen Verwaltungsführungsmodell begonnen. Anfang 2001 nahm der Grosse Rat vom Schlussbericht «über die versuchsweise Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung und der leistungsorientierten Spitäler» Kenntnis und stimmte der flächendeckenden Einführung des Luzerner WOF-Modells zu. Gleichzeitig nahm das Parlament die notwendigen Gesetzesänderungen vor, um die Instrumente der politischen Steuerung auf den Beginn des Jahres 2002 an die neue Verwaltungsführung anzupassen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001, S. 38 und 612).

Unter Leitung der Departementscontroller wurden in den Jahren 2002 bis 2005 sukzessive sämtliche Dienststellen der kantonalen Verwaltung auf das neue Verwaltungsführungsmodell umgestellt. Jede Dienststelle hatte zunächst ihre gesamte Tätigkeit in Form von Leistungen zu definieren, in Leistungsgruppen zusammenzufassen und mit dem Departement in einem Leistungsauftrag zu vereinbaren. Gleichzeitig musste ein betriebliches Rechnungswesen, eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrech-

nung (KLER), aufgebaut werden. 2006 war das erste Geschäftsjahr, in dem alle Departemente und Dienststellen der kantonalen Verwaltung sowie die Spitäler und die Gerichte nach dem neuen Verwaltungsführungsmodell arbeiteten.

Ein umfassendes Verständnis moderner Verwaltungsführung lässt keine isolierte Betrachtung der Kantonsfinanzen zu, sondern bedingt deren Verbindung mit den Leistungen und den angestrebten Wirkungen. So nennen sich die entsprechenden neueren Gesetze beispielsweise «Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen» (Aargau, 2005), «Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen» (Bern, 2002), «Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (Solothurn, 2003) oder «Gesetz über Controlling und Rechnungslegung» (Zürich, 2006). Mit der Totalrevision des Luzerner Finanzhaushaltsgesetzes wird den Grundsätzen und der Weiterentwicklung der im Kanton erfolgreich eingeführten wirkungsorientierten Verwaltungsführung Rechnung getragen.

IV. Parlamentarische Vorstösse

Wir haben in unseren Antworten zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen festgehalten, dass wir nach Vorliegen des neuen Handbuchs HRM2 die Revisionsarbeiten am Finanzhaushaltsgesetz angehen wollen; vergleiche dazu:

- Motion M 258 von Paul Steiner über eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (eröffnet am 3.12.1997, erheblich erklärt am 1.7.1997),
- Motion M 55 von Herbert Widmer über eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (eröffnet am 9.9.2003, erheblich erklärt am 9.3.2004),
- Anfrage A 559 von Trix Dettling über die Staatsverschuldung des Kantons Luzern im interkantonalen Vergleich (eröffnet am 7.11.2005, schriftlich beantwortet am 19.6.2006).

Auch Erläuterungen zu einzelnen Themen, die im neuen Gesetz behandelt werden sollen, sind in Antworten auf Vorstösse enthalten, beispielsweise zum Postulat P 470 von Walter Stucki namens der PFK über die Einführung des Internen Kontrollsystems IKS in der gesamten kantonalen Verwaltung bis Ende 2010 (eröffnet 22. Juni 2009, erheblich erklärt am 1.12.2009).

B. Schwerpunkte der Revision

Das geltende Finanzhaushaltsgesetz beschränkt sich auf den Finanzhaushalt. Das Ziel und der Zweck des neuen Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) sind breiter, sodass die Finanzpolitik umfassender unterstützt werden kann. Das FLG verankert folgende Schwerpunkte:

- strategie- und wirkungsorientierte Steuerung von Leistungen und Finanzen,
- mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht dank des wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel,
- verständliches und konsistentes Ausgabenrecht,
- tatsächliches und umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage durch eine an modernen Standards orientierte Rechnungslegung und Konsolidierung,
- betriebswirtschaftliche Instrumente und Grundsätze zur Unterstützung der politischen Prozesse und der Verwaltungsführung.

I. Steuerung

1. Finanzpolitische Gesamtsteuerung (inkl. Schuldenbremse)

a. Geltende Regelungen

Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern stimmten am 26. November 2000 der Grundsatzbestimmung über den Ausgleich des Finanzhaushalts (Luzerner «Schuldenbremse») zu. Gemäss § 76 KV 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. Das

geltende FHG macht einige Vorgaben für die finanzpolitische Gesamtsteuerung des Kantons:

- Gemäss § 2 Absatz 3 FHG ist die Verschuldung so zu begrenzen, dass deren Verzinsung und die Abschreibung ein tragbares Mass nicht übersteigen.
- § 9 Absatz 2 FHG beschränkt den budgetierten Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung auf höchstens 4 Prozent einer Einheit der Staatssteuern. Nach Absatz 3 ist der Voranschlag der Investitionsrechnung so festzusetzen, dass sich für die Laufende Rechnung aus der Verzinsung und der Abschreibung der Nettoinvestitionen eine tragbare Belastung ergibt.
- § 9a FHG verlangt im Voranschlag einen Selbstfinanzierungsgrad von jährlich mindestens 80 Prozent. Wird dieser in der Staatsrechnung nicht erreicht, so muss eine Kompensation um die entsprechenden Prozentpunkte im übernächsten Jahr stattfinden.
- § 18 FHG schreibt vor, dass allfällige Bilanzfehlbeträge innert vier Jahren linear abgeschrieben werden müssen (bei schlechter Konjunkturlage, d.h. bei einem realen Bruttoinlandprodukt <0,5%, innert acht Jahren). Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung von Bilanzfehlbeträgen zu verwenden. Sind keine solchen vorhanden, so ist freiverfügbares Eigenkapital zu bilden. Für anderweitige Verwendungen (zum Beispiel Mittelreservationen für geplante Vorhaben) gelten sinngemäss die Vorschriften über den Sonderkredit.
- Zusätzliche Abschreibungen sollen laut Bemerkungen des Grossen Rates zur Staatsrechnung 2006 nicht mehr vorgenommen werden.

Weitere Restriktionen sind im Finanzleitbild 2006 festgehalten, das der Grosse Rat grossmehrheitlich zustimmend zur Kenntnis genommen hat (vgl. GR 2006 S. 1157):

- Grundsatz 1 gibt vor, dass die Laufende Rechnung mindestens ausgeglichen oder mit Ertragsüberschüssen (unter Ausklammerung von realisierten Buchgewinnen und ausserordentlichen Erträgen) zu budgetieren ist. Weiter ist das Wachstum des liquiditätswirksamen Aufwandes auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes der vergangenen drei Jahre beschränkt.
- In Grundsatz 3 wird der Selbstfinanzierungsgrad (ohne realisierte Buchgewinne und ausserordentliche Erträge) ab 2008 auf mindestens 100 Prozent festgelegt, damit die Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Somit werden zusätzliche Schulden vermieden. Ist der Selbstfinanzierungsgrad dank ausserordentlicher Erträge höher als 100 Prozent, wird der Finanzierungsüberschuss für den Schuldenabbau oder für wichtige nachhaltige Projekte verwendet. Ausserdem soll die Nettoschuld pro Kopf bis 2010 auf 3000 Franken reduziert werden.

b. Verzicht auf eine konjunkturabhängige Gesamtsteuerung gemäss Bund

Der Bund hat 2003 eine Schuldenbremse eingeführt, in der über einen Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben nicht grösser sein dürfen als die Einnahmen. Der Höchstbetrag für den Ausgabenplafond wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, korrigiert um einen Faktor, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt. Nach einem Austausch mit Bundesvertretern und eigenen Berechnungen erachten wir dieses Modell für den Kanton Luzern aus folgenden Gründen als ungeeignet:

- Nur bei einem Teil der Einnahmen des Kantons Luzern kann eine Konjunkturabhängigkeit vermutet werden (Steuern bilden ca. 30% der gesamten kantonalen Einnahmen).
- Selbst dieser konjunkturabhängige Einnahmenanteil ist nur mittelstark von der Konjunktur beeinflusst.
- Die Anwendung eines Faktors, der lediglich die konjunkturelle Lage berücksichtigt, erhöht den finanzpolitischen Handlungsspielraum nur geringfügig.

Aufgrund dieser Beurteilung haben wir darauf verzichtet, die Schuldenbremse des Bundes für den Kanton Luzern zu übernehmen. Stattdessen schlagen wir einen Ausgleich der Erfolgsrechnung und der Finanzierung der Investitionen über sieben Jahre vor (vgl. Kap. B.I.1.c). Dadurch kann der finanzpolitische Handlungsspielraum vergrössert werden. Gleichzeitig wird aber auch eine prozyklische Finanzpolitik verhindert, und die Vorgabe der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (BV; SR 101), wonach die Kantone in ihrer Finanzpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen haben, kann eingehalten werden (Art. 100 Abs. 4 BV).

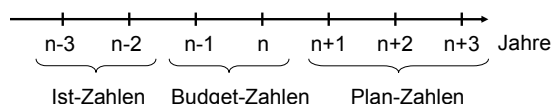
c. Neue Lösung

Mit den Regeln der finanzpolitischen Steuerung sollen folgende übergeordneten finanzpolitischen Ziele erreicht werden:

- Erhalt des Eigenkapitals;
- Verzicht auf neue Schulden.

Mit der jährlichen Beschränkung des Aufwandüberschusses der Laufenden Rechnung und einem gesetzlich vorgeschriebenen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent kennt der Kanton bereits heute zwei Steuerungsgrössen (duale Steuerung). Wir schlagen vor, den möglichen jährlichen Aufwandüberschuss von bisher 4 Prozent auf die finanzpolitisch bekanntere Grösse von 5 Prozent (= 1/20) einer Einheit der Staatssteuern zu erhöhen. Die mögliche jährliche Neuverschuldung zur Finanzierung der Investitionen soll der Geldflussrechnung entnommen werden (vgl. Kap. B.III.4.f). Mit der Formulierung, wonach der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit mindestens 80 Prozent des Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen muss, wird der bisher gesetzlich vorgeschriebene Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent in ein neues Instrument übertragen; die Geldflussrechnung ist Bestandteil der Jahresrechnung nach HRM2.

Die jährlichen Vorgaben sollen ergänzt werden mit der Verpflichtung, über einen Zeitraum von sieben Jahren auf Aufwandüberschüsse der Erfolgsrechnung zu verzichten und die Geldflüsse der betrieblichen Tätigkeit und diejenigen der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen auszugleichen. Dabei sollen folgende Jahre berücksichtigt werden:



Die Schuldenbremse umfasst vorläufig die kantonalen Behörden und die kantonale Verwaltung mitsamt der Gerichtsverwaltung und den kantonalen Schulen. Ausgenommen von der finanzpolitischen Gesamtsteuerung ist das ausserordentliche Ergebnis (3. Stufe der Erfolgsrechnung, vgl. Kap. B.III.4.c). Dabei handelt es sich um nicht vorhersehbare und somit nicht budgetierte Ereignisse mit grosser Tragweite wie Jahrhundertunwetter oder Erdbeben. Eine weitere Ausnahme von den gesetzlichen Regeln zur finanzpolitischen Steuerung soll unter folgenden Voraussetzungen auch für Grossprojekte möglich sein:

- Es muss sich um grosse Infrastrukturprojekte handeln.
- Der Kantonsanteil am Projekt (Nettobetrachtung) muss mindestens 3 Zehnteleinheiten der Staatssteuern betragen (Voranschlag 2010: 168,5 Mio. Fr.).
- Der Kantonsrat muss die Ausnahme von den gesetzlichen Regeln zur finanzpolitischen Steuerung explizit beschliessen.

Das längerfristige Ziel ist, auch in der konsolidierten Rechnung die Schuldenbremse anzuwenden. Im Jahr 2013 werden wir für das Rechnungsjahr 2012 erstmals eine konsolidierte Rechnung erstellen. Gleichzeitig sollen im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2014 bis 2017 erstmals konsolidierte Planrechnungen erstellt werden. Wir beabsichtigen, die auf den Geltungsbereich der Jahresrechnung beschränkte Schuldenbremse nach einigen Jahren auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Aufgrund der entsprechenden Erkenntnisse – zusammen mit den Folgerungen aus dem Projekt Corporate Governance – werden wir die Normierung einer konsolidierten Schuldenbremse zu gegebener Zeit prüfen (zum Beispiel per 1. Januar 2017).

In Ergänzung zu den gesetzlichen Regeln wollen wir – ähnlich wie bei den bisherigen Finanzleitbildern – in der Kantonsstrategie und im Legislaturprogramm Ziele und Massnahmen zu den Schwerpunkten der Finanzpolitik der nächsten Jahre festhalten. Darin ist insbesondere auch der langfristige Ausgleich von allfälligen Fehlbeiträgen und Schulden zu regeln, die von der gesetzlichen finanzpolitischen Steuerung ausgeschlossen sind. Auf eine gesetzlich vorgeschriebene Kompensation der von der Schuldenbremse ausgenommenen Grossprojekte soll hingegen verzichtet werden.

Kann der mittelfristige Ausgleich einer oder beider Steuerungsgrössen in einer Planung nicht erreicht werden (zum Beispiel wegen eines unerwartet hohen Aufwandüberschusses oder einer starken Planungsverschlechterung), so hat der Regierungsrat im nächsten AFP (vgl. Kap. B.I.3.a) die Gesetzeskonformität sicherzustellen. Erreicht er eine dieser Vorgaben in der neuen Planung erneut nicht, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Erhöhung des Steuerfusses der Staatssteuern zu beantragen.

Zusammengefasst präsentiert sich die finanzpolitische Gesamtsteuerung wie folgt:

Sichtweisen der Gesamtsteuerung	Erfolgssicht	Finanzierungssicht
Ziel	Eigenkapital schützen	Schulden begrenzen
Steuerungsgrössen	Saldo der Erfolgsrechnung	Geldflussrechnung, 1. und 2. Stufe (Teil Verwaltungsvermögen)
Jährliche Vorgabe	Aufwandüberschuss max. 5 % einer Einheit der Staatssteuern (Voranschlag 2010: 28,1 Mio. Fr.)	Geldzufluss betriebliche Tätigkeit mindestens 80 % des Geldabflusses für Investitionstätigkeit des Verwaltungsvermögens; im Voranschlag 2010 würde die zulässige Abweichung max. ca. 40 Mio. Fr. betragen.
Regel bei Verletzung der jährlichen Vorgabe	kein Verstoss zulässig = keine Regel notwendig	
Mittelfristige Vorgabe (Ausgleich 7 Jahre)	ausgeglichene ordentliche Ergebnisse der Erfolgsrechnung	Geldflüsse betriebliche Tätigkeit mindestens ausgeglichen mit denjenigen der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen
Regel bei Verletzung der mittelfristigen Vorgabe	Bereinigung in der Planung des Folgejahres, andernfalls hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Erhöhung des Steuerfusses zu beantragen	

Die beiden Steuerungsgrössen sind miteinander verknüpft. Das Resultat der Erfolgsrechnung beeinflusst den Geldfluss der betrieblichen Tätigkeit. Bei einem Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung ist es schwieriger, die Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen mit eigenen Mitteln zu finanzieren (vgl. auch Beilage 2).

d. Kennzahlen

Die Schuldenbremse als Kernstück der finanzpolitischen Gesamtsteuerung soll ergänzt werden mit Kennzahlen. Um Vergleiche mit anderen Gemeinwesen zu erleichtern, orientieren wir uns dabei an den Empfehlungen der FDK zu HRM2. Konkret sollen folgende Finanzkennzahlen zur Anwendung kommen:

- Nettoverschuldungsquotient,
- Selbstfinanzierungsgrad,
- Zinsbelastungsanteil,
- Nettoschuld pro Einwohner in Franken,
- Selbstfinanzierungsanteil,
- Kapitaldienstanteil,
- Bruttoverschuldungsanteil,
- Investitionsanteil.

Um auf allfällige interkantonale Änderungen im Bereich der Kennzahlen reagieren zu können, werden die gewählten Kennzahlen in der Verordnung zum FLG und nicht direkt im Gesetz geregelt.

2. Strategie- und wirkungsorientierte Steuerung von Finanzen und Leistungen

a. Steuerung von Finanzen und Leistungen im Überblick

Seit der Einführung der WOV sieht der Planungs- und Führungsprozess des Kantons wie folgt aus:

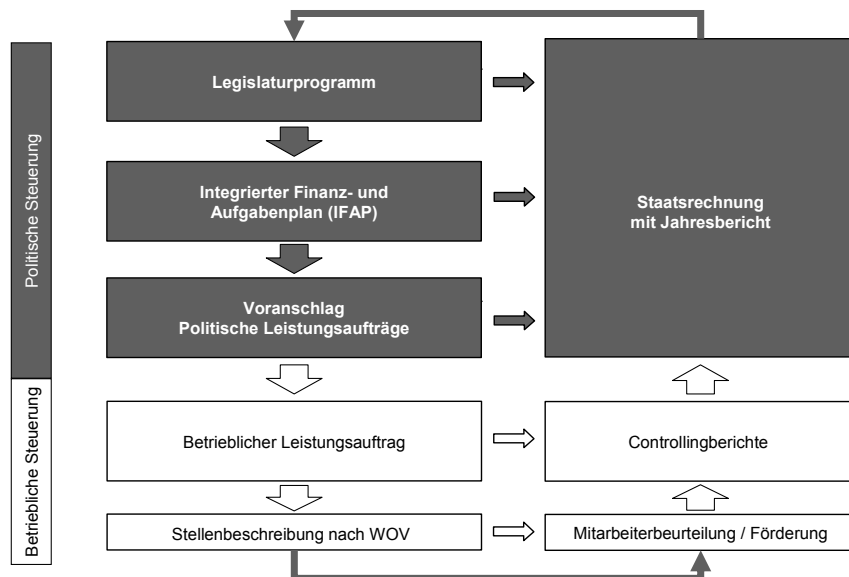


Abbildung 1: Bisheriger Planungs- und Führungsprozess

Die bisherigen Planungs- und Führungsprozesse haben sich grundsätzlich bewährt. Insbesondere bei den Instrumenten der politischen Führung gibt es jedoch einige Mängel:

- Das Legislaturprogramm ist nicht das Resultat eines vollständigen Prozesses der Strategieentwicklung.
- Die Zerteilung in eine jährliche und eine mittelfristige Planung im Voranschlag und im IFAP erschwert die jährliche finanzpolitische Diskussion. Dieser Mangel wird dadurch verstärkt, dass der Planungsgegenstand im IFAP die Hauptaufgaben und Aufgabenbereiche des Kantons sind, beim Voranschlag hingegen die Dienststellen mit ihren Leistungsgruppen.

Auf der Basis dieser und weiterer Erkenntnisse wurde das folgende Planungs- und Führungssystem entwickelt:

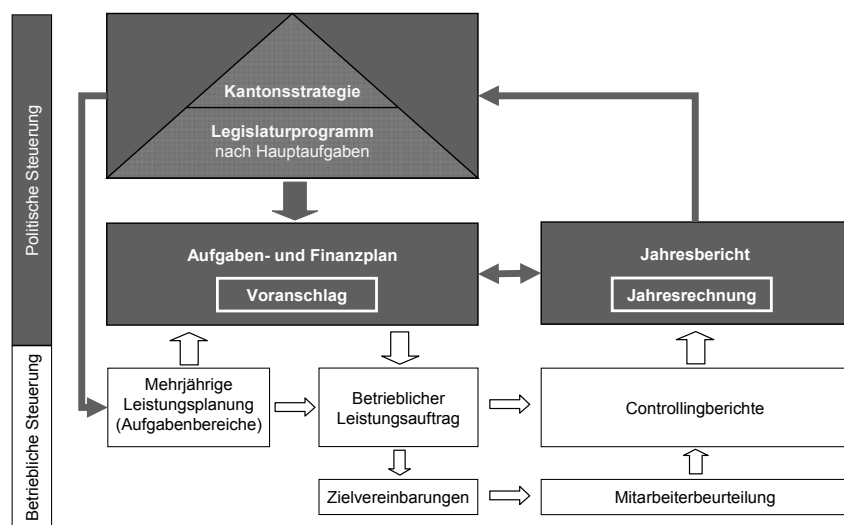


Abbildung 2: Zukünftiger Planungs- und Führungsprozess

Der Regierungsrat erarbeitet respektive überarbeitet am Anfang einer Legislatur die langfristige Strategie für einen Zeithorizont von etwa zehn Jahren. Im Legislaturprogramm zeigt er den Weg zur Erreichung der strategischen Ziele auf. Die Departemente konkretisieren die Umsetzung der Strategie in mehrjährigen Leistungsplanungen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung werden diese jedoch dem Kantonsrat nicht als separate Planungsberichte unterbreitet. Das Instrument wird stattdessen in der betrieblichen Steuerung angesiedelt. Auf den AFP, den Jahresbericht sowie die betriebliche Führung wird im Folgenden eingegangen. Eine Übersicht zum Zusammenspiel der einzelnen Planungsinstrumente und deren Periodizität ist aus der Abbildung in Kapitel F.2 ersichtlich. Die Kantonsstrategie mit Legislaturprogramm geht über die Steuerung der Finanzen und Leistungen im engeren Sinn hinaus. Sie wird deshalb nicht im FLG normiert.

b. Gegenstand der Steuerung

Heute werden im IFAP die Hauptaufgaben (z.B. 1 Öffentliche Sicherheit) mit den Aufgaben (z.B. 11 Polizei) und im Voranschlag die Dienststellen mit ihren Leistungsgruppen (z.B. Kriminalpolizeiliche Leistungen) gezeigt. Diese unterschiedlichen Sichtweisen erschweren die Verständlichkeit und die Durchlässigkeit der Planungsinstrumente. Neu wird deshalb die politische Steuerung konsequent nach Hauptaufgaben- und Aufgabensicht erfolgen. Konkret werden die Leistungen in 10 Hauptaufgaben (Bezeichnungen gemäss funktionaler Gliederung nach HRM2) und rund 40 bis 45 Aufgabenbereiche aufgeteilt. Bei der Unterteilung sind folgende Punkte beachtet worden, damit klare Zuständigkeiten und ein umfassendes Verständnis der Steuerung erreicht werden konnten:

- Die Aufgabenbereiche sind eindeutig einem Departement, einer Dienststelle oder den Gerichten zugeordnet.
- Ein Aufgabenbereich kann immer eindeutig einer Hauptaufgabe zugeordnet werden.
- Aufgabenbereiche decken sowohl die Leistungserbringung durch kantonale Dienststellen wie auch die Gewährleistung durch Dritte ab.

Die Aufgabenbereiche umfassen verschiedene Leistungsgruppen, die wiederum verschiedene Leistungen umfassen können. Die Aufgabenhierarchie hat einen engen Zusammenhang mit den Steuerungsinstrumenten. Die Hauptaufgaben finden sich vorab im Legislaturprogramm und im Sinn einer Zusammenfassung auch im AFP. In der betrieblichen Führung sind vorab die Leistungsgruppen und Leistungen von Bedeutung (vgl. Abbildung 3).

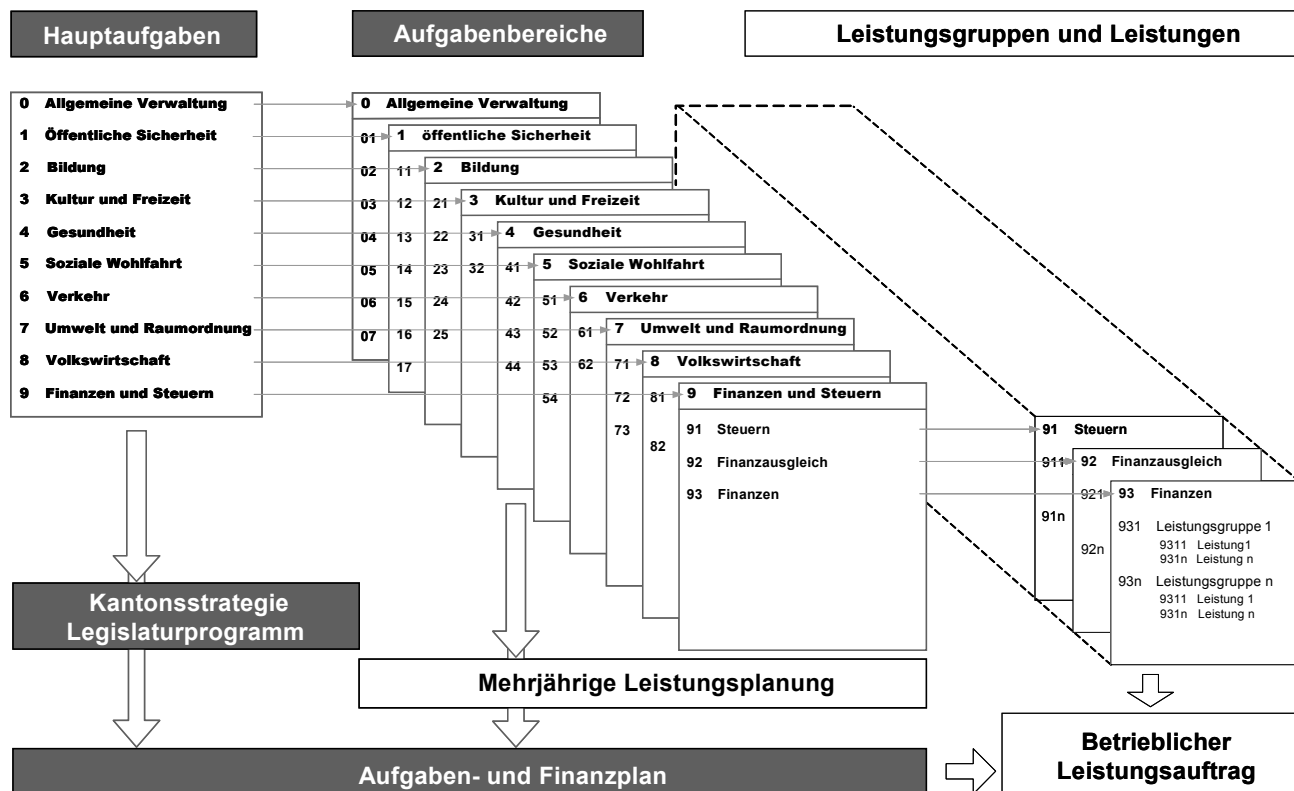


Abbildung 3: Aufgabenhierarchie und Steuerungsinstrumente

3. Instrumente der Steuerung der Finanzen und Leistungen

a. Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Die heute separat gedruckten Dokumente «Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP)» und «Voranschlag» werden in einem neuen Dokument «Aufgaben- und Finanzplan (AFP)» zusammengefasst. Im Bereich der Aufgaben und Finanzen richtet sich der Aufbau nach den zehn Hauptaufgaben des Staates (zusammenfassend) beziehungsweise den rund 40 bis 45 Aufgabenbereichen (detaillierte Darstellung, vergleichbar mit den heutigen politischen Leistungsaufträgen). Durch die Zusammenführung in einem Dokument kann die bisher mangelhafte Durchlässigkeit der Planungsinstrumente verbessert werden. Im Inhaltsverzeichnis des neuen Dokuments finden sich primär die bisherigen Schwerpunkte der Dokumente IFAP und Voranschlag wieder. Die Beilage 3 zeigt das vorgesehene Inhaltsverzeichnis des AFP und die Beilage 4 ein Beispiel für die Darstellung eines Aufgabenbereichs in diesem Dokument.

b. Voranschlag

Gemäss § 47 Unterabsatz a KV beschliesst der Kantonsrat über die jährliche Festsetzung des Steuerfusses und des Voranschlags, den der Regierungsrat nach § 58 Absatz 1 KV entworfen hat.

Einjährige Finanzplanung

Die Beschlüsse zum Voranschlag in Ziffer I des Aufgaben- und Finanzplans beziehen sich auf

- a. den Saldo der Erfolgsrechnung und
- b. den Saldo der Geldflüsse aus der betrieblichen Tätigkeit und der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen.

Der Steuerfuss der Staatssteuern wird weiterhin in einem separaten Beschluss bestimmt. Für die Aufgabenbereiche werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung festgesetzt. Für die Erfolgsrechnung soll pro Aufgabenbereich ein einziges Globalbudget als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag beschlossen werden. In Abweichung zur heutigen Lösung sind somit auch Staatsbeiträge im Globalbudget enthalten. Der oder die Verantwortliche des Aufgabenbereichs (Dienststellenleiter oder -leiterin) muss alles unternehmen, damit das bewilligte Globalbudget eingehalten werden kann. Im Hauptaufgabenbereich «9 Finanzen und Steuern» sollen gewisse Positionen als eigenständige Aufgabenbereiche ausgeschieden werden, weil sie der Einflussnahme und Verantwortung der Dienststellenleiterinnen und -leiter entzogen sind und das ordentliche Globalbudget des Aufgabenbereichs unverhältnismässig beeinflussen würden. Separate Voranschlagskredite werden für die Investitionsausgaben pro Aufgabenbereich beschlossen. Die Investitionseinnahmen werden separat aufgeführt. Eine Saldobetrachtung im Investitionsbereich würde hingegen zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten (zum Beispiel bei Projektverzögerungen) führen, wenn beispielsweise Bundesbeiträge in anderen Jahren ausgerichtet werden, als sie geplant wurden.

Wir wollen mit einer Optimierung des Planungsprozesses sicherstellen, dass vermehrt aktuelle Erkenntnisse und Hochrechnungsergebnisse berücksichtigt werden können. Der Planungsprozess muss folgende Bedingungen erfüllen:

- Der Aufgaben- und Finanzplan muss dem Kantonsrat im vierten Quartal unterbreitet werden,
- die Beratungen in den Kommissionen und im Kantonsrat sollten vor dem Jahresende abgeschlossen sein,
- am Jahresende muss ein verbindlicher Voranschlag vorliegen.

Nach der Beratung des AFP im Kantonsrat werden wir das Dokument «Voranschlag» produzieren. Dieses wird die Beschlüsse des Kantonsrates zum Voranschlag und zum Steuerfuss enthalten. Gleichzeitig wird die finanzielle und leistungsmässige Planung der Aufgabenbereiche allenfalls an die Kantonsratsbeschlüsse angepasst. Bestandteil des Dokuments «Voranschlag» ist auch der Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates zum AFP mit allfälligen Auflagen und Bemerkungen zur mittelfristigen Planung. Angaben zu den Leistungen, Projekten und Finanzen der weiteren Planjahre werden jedoch in diesem Dokument nicht mehr gedruckt.

Voranschlagskredit – Nachtragskredit – Kreditüberschreitung

Die Budgethoheit und damit die Verantwortung für die Finanzplanung des Kantons liegt beim Parlament. Gemäss Kantonsverfassung ist der Voranschlag vom Kantonsrat zu beschliessen. Der Kantonsrat ermächtigt den Regierungsrat sowie die obersten Gerichte und die Finanzkontrolle über den Voranschlagskredit, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Voranschlagskredite dürfen nicht überschritten werden. Falls sie nicht ausreichen, sind beim Kantonsrat Nachtragskredite einzuholen, es sei denn, es liege, wie im Folgenden beschrieben, eine Ausnahmesituation vor.

Die Beschränkung der Mittel durch den Kantonsrat mittels Voranschlag bildet das Gegenstück zur Flexibilität, Prioritätensetzung und Kompensationsmöglichkeit innerhalb des Globalbudgets. Trotzdem können unter dem Jahr Situationen eintreten, für die kein Voranschlagskredit vorhanden ist und für die beim Kantonsrat kein Nachtragskredit eingeholt werden kann oder muss. Das geltende FHG kennt nebst den Voranschlags- und Nachtragskrediten sogenannte «Ausnahmen vom Nachtragskredit» (§ 13 FHG). Ein Nachtragskredit braucht demnach nicht verlangt zu werden für

- teuerungsbedingten Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben,
- gebundenen Aufwand und gebundene Ausgaben,
- freibestimmbaren nicht voraussehbaren Aufwand und freibestimmbare nicht voraussehbare Ausgaben bis zu 1 Promille des Ertrages einer Einheit der Staatssteuern im Einzelfall (max. 1 Prozent pro Jahr),
- freibestimmbaren Aufwand und freibestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.

Gemäss § 58 Absatz 2b der neuen Kantonsverfassung beschliesst der Regierungsrat über «nicht im Voranschlag enthaltene gebundene Ausgaben». Diese Bestimmung orientiert sich offensichtlich an der vor ihrem Erlass bloss auf Gesetzesebene, in § 13 Absatz 1b FHG, festgehaltenen Norm, wonach für solche Ausgaben kein Nachtragskredit zu verlangen ist. Sie wurde denn auch in der Botschaft B 123 unseres Rates zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005 nicht näher kommentiert (vgl. GR 2006 S. 1761). Für ihre Auslegung ist folglich der seinerzeitige Beweggrund für die Schaffung von § 13 Absatz 1b FHG massgebend, der darin bestand, «in Fällen der unumgänglichen Pflicht zur Leistung» beziehungsweise bei Fällen, «für die die Bewilligung eines Nachtragskredites beim Grossen Rat wenig sinnvoll wäre» (vgl. GR 1977 S. 42), von einem entsprechenden Verfahren abzusehen. Es geht somit bei § 13 Absatz 1b FHG (beziehungsweise § 58 Abs. 2b KV) – entgegen der in den letzten Jahren aufkommenen Praxis – nicht um eine Gebundenheit im Sinn von § 6 FHG (beziehungsweise § 26 FLG). Eine andere Auslegung würde sich schlecht mit der Budgethoheit und der entsprechenden Verantwortung des Parlaments vertragen.

Der Rechtssicherheit wegen soll im FLG nunmehr explizit aufgelistet werden, in welchen Fällen der Regierungsrat und die obersten Gerichte eine Überschreitung der von Ihrem Rat beschlossenen Voranschlags- und Nachtragskredite bewilligen können. Nach § 16 des Entwurfs sollen sie dies nur tun können, wenn eine Kompensation innerhalb des von Ihrem Rat bewilligten Kredites unverhältnismässig wäre und

- wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben oder sonstwie eine unumgängliche Leistungspflicht besteht,
- bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte,
- für durchlaufende Beiträge,
- für Abschreibungen und Wertberichtigungen nach § 47.

Wie bisher bei den Ausnahmen gemäss § 13 FHG sind dem Kantonsrat die Überschreitungen der Voranschlags- und Nachtragskredite im Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die neue Lösung hat insbesondere folgende Vorteile:

- klare Kompetenzaufteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative unter Wahrung der verfassungsmässig vorgegebenen Budgethoheit des Parlamentes,
- Konkretisierung des manchmal falsch verstandenen Begriffs der «Gebundenheit» einer Ausgabe,
- Ermöglichung einer zuverlässigeren Finanzplanung.

Kreditübertragung, Sperrvermerke

Die Voranschlagskredite werden weiterhin für ein Jahr gesprochen und verfallen grundsätzlich, wenn sie nicht beansprucht werden. Es kann aber vorkommen, dass laufende Projekte und Vorhaben in begründeten Einzelfällen nicht in der geplanten Dauer abgeschlossen werden. Würde in solchen Fällen der Voranschlagskredit verfallen, könnten eine nicht zielgerichtete Mittelverwendung im entsprechenden Jahr oder

eine durch fehlende Voranschlagskredite verunmöglichte Projektfertigstellung im Folgejahr die Folge sein. Deshalb sollen in begründeten Fällen nicht ausgeschöpfte Voranschlagskredite auf das Folgejahr übertragen werden können (Kreditübertragungen). Damit kann gleichzeitig sichergestellt werden, dass für die gleichen Vorhaben nicht mehrmals Voranschlagskredite gesprochen werden. Die Kreditübertragungen sind weiterhin vom Finanzdepartement zu bewilligen. Der gesamte Bestand und die Veränderungen sollen dem Kantonsrat wie bis anhin im Jahresbericht unterbreitet werden.

Wir sehen davon ab, Voranschlagskredite, welche die Stimmberechtigten oder das Parlament noch nicht bewilligt haben, mit Sperrvermerken zu versehen. Weil ohnehin vor jeder Ausgabe sichergestellt werden muss, dass sowohl ein Voranschlagskredit als auch eine Ausgabenbewilligung vorhanden sind (vgl. Kap. B.II), ist der zusätzliche administrative Aufwand für Sperrvermerke nicht notwendig.

c. Jahresbericht

Der Jahresbericht ersetzt das bisherige Dokument «Staatsrechnung». Beim Jahresbericht handelt es sich um einen umfassenden Rechenschaftsbericht über die Strategieumsetzung, die Leistungen und die Finanzen des Kantons. Die Gemeinden kennen ihrerseits den «Jahresbericht des Gemeinderates» gemäss § 11 Absatz 1c des Gemeindegesetzes. Während bisher der Berichtsteil einen Teil der Staatsrechnung darstellte (§ 3 Abs. 1c FHG), wird neu der Zahlenteil «Jahresrechnung» in das Dokument Jahresbericht integriert. Der Jahresbericht mit Jahresrechnung bildet das Gegenstück zum Aufgaben- und Finanzplan mit dem Voranschlag und entspricht dem Geschäftsbericht mit Finanzbericht in einem Unternehmen.

Die jährliche Berichterstattung wird weiterhin recht umfangreich ausfallen. In Anlehnung an andere Kantone wollen wir deshalb den Jahresbericht in zwei Teile gliedern. Der Teil I des Jahresberichts umfasst rund 30 Seiten und beinhaltet einen Bericht zur Umsetzung der Kantonsstrategie und des Legislaturprogramms sowie den Bericht zur Jahresrechnung. Teil II zeigt insbesondere die Jahresberichte der Aufgabenbereiche, die Jahresrechnung und die konsolidierte Rechnung. Die vorgesehenen Inhalte der beiden Teile des Jahresberichts sind in der Beilage 5 ersichtlich. Die Jahresberichte der Aufgabenbereiche werden sich stark an der Darstellung der Aufgabenbereiche im Aufgaben- und Finanzplan orientieren (vgl. Beispiel in Beilage 4). Zur Jahresrechnung und zur konsolidierten Rechnung finden sich detaillierte Ausführungen in den Kapiteln B.III.4 und B.III.5.

d. Betriebliches Führungssystem

Seit der Einführung der WOV zu Anfang dieses Jahrzehnts haben wir die politischen Planungsinstrumente mit dem betrieblichen Planungs- und Berichtswesen ergänzt. Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung der politischen Ziele und Vorgaben. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher nehmen insbesondere mit den Departementsaufträgen und den betrieblichen Leistungsaufträgen ihre Übersetzungsfunktion zwischen dem politischen und dem betrieblichen Kreislauf wahr.

Die bisherigen Instrumente der betrieblichen Führung werden mit der mehrjährigen Leistungsplanung ergänzt. Diese ist in der Regel vier Jahre gültig und deckt einen Aufgabenbereich ab. Angestrebt wird eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Leistungen und die Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung der Aufgabenbereiche.

Für das Zusammenspiel der Instrumente bei der Arbeit des Regierungsrates, der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie der Dienststellen besteht kein grosser Regelungsbedarf auf Gesetzesstufe. Die betrieblichen Leistungsaufträge und das betriebliche Rechnungswesen (Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung, Abkürzung KLER) haben sich bewährt und sollen an die neuen Planungsinstrumente angepasst und weitergeführt werden. Weitere Optimierungen sind beim Qualitätsmanagement, bei der Risikobewirtschaftung und beim internen Kontrollsystem (IKS) notwendig. Entsprechende Bestimmungen sollen vorab in der neuen Verordnung zum FLG festgehalten werden. Das Finanzdepartement plant zudem, ein Handbuch für Controlling und Rechnungslegung zu verfassen. Diese Instrumente sollen das bisherige WOV-Detailkonzept ersetzen.

II. Ausgaben

1. Voraussetzungen

Um eine staatliche Ausgabe tätigen zu können, braucht es

- eine gesetzliche Grundlage,
- einen Voranschlagskredit und
- eine Ausgabenbewilligung im Einzelfall.

Die Zuständigkeiten für die einzelnen Elemente liegen teilweise bei der Legislative und teilweise bei der Exekutive oder der Judikative. Die chronologische Reihenfolge ist nicht massgebend:

- Wenn eine Ausgabe in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde, müssen die notwendigen Mittel vom Kantonsrat im Voranschlag – eventuell über mehrere Jahre verteilt – eingestellt werden.
- Auch wenn für geplante Projekte bereits Voranschlagskredite vorhanden sind, braucht es zur Tötigung der Ausgabe zusätzlich eine konkrete Bewilligung, die je nach Höhe mittels Volksabstimmung, Kantons- oder Regierungsratsbeschluss beziehungsweise in ihrem Zuständigkeitsbereich durch die obersten Gerichte zu erteilen ist (vgl. Kap. B.II.2).
- Fehlt die Rechtsgrundlage für ein konkretes Vorhaben, muss diese vor der Verwendung staatlicher Gelder zuerst geschaffen werden, auch wenn die finanziellen Mittel bereits reserviert wurden.

Bevor das Geld verwendet werden darf, müssen alle drei Voraussetzungen erfüllt sein. Im Überblick:

Prinzip / Prozessschritt	Legalitätsprinzip / Gesetzmässigkeit	Finanzielle Planung / verfügbare Mittel	Beschluss / Sachentscheid	Vollzug / Geldverwendung
Voraussetzung für Ausgabe	Rechtsgrundlage	Voranschlagskredit	Ausgabenbewilligung	Zahlungs-ermächtigung
Zuständigkeit	Eidg./kt. Parlament, evtl. Volk	Kantonsrat	Volk, Kantonsrat oder Regierungsrat/Gerichte	Zeichnungsberechtigte Verwaltung

Auf den Gesetzgebungsprozess zur Erarbeitung der Rechtsgrundlage wird vorliegend nicht eingegangen. Die Erläuterungen zum Voranschlagskredit (plus Nachtragskredit und ausnahmsweise Kreditüberschreitung) finden sich in Kapitel B.I.3.b.

Im geltenden Finanzhaushaltsgesetz ist die Ausgabenbewilligung in § 7 beschrieben. Demnach braucht jede Ausgabe einen Kredit, und alle Kredite erfordern eine Rechtsgrundlage. Probleme entstehen zuweilen, wenn nur ungenügend zwischen Voranschlagskredit (Finanzplanung) und Sonderkredit (Kompetenz) unterschieden wird. Nur weil Mittel für ein Vorhaben in Voranschlag und IFAP eingestellt wurden, heisst das noch nicht, dass die Ausgabe auch bewilligt wurde. Einen Systemdurchbruch stellen zudem die Ausnahmen vom Erfordernis eines Nachtragskredites gemäss § 13 Absatz 1b und c FHG dar. Im Jahr 2008 beliefen sich diese Ausnahmen vom Nachtragskredit auf 29548575 Franken für gebundene und 731000 Franken für freibestimmbare Ausgaben.

Zur Klärung wird neu die dreifache Voraussetzung für die Tötigung einer Ausgabe im Gesetz explizit festgehalten. Ausserdem wird auf ein umfassendes Kapitel «Kreditrecht» verzichtet. Dafür werden die finanzielle Planung (im Voranschlag) und die Ausgabenbewilligungskompetenz durch den Aufbau des Gesetzes klar voneinander getrennt. Dieses Vorgehen wurde in der Vernehmlassung gutgeheissen.

2. Ausgabenbewilligung

Die Kompetenz zur Bewilligung einer Ausgabe liegt gemäss Kantonsverfassung grundsätzlich beim Kantonsrat: Er beschliesst nach § 47 Unterabsatz b KV die Ausgaben, welche die Befugnisse des Regierungsrates übersteigen. Bewilligt der Kantonsrat freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken oder genehmigt er einen interkantonalen oder anderen Vertrag, der für den Kanton freibestimmbare Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken zur Folge hat, ist sein Beschluss nach § 23 Unterabsätze b und c KV den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Bei freibestimmbaren Ausgaben von 3 bis 25 Millionen Franken unterliegen seine Beschlüsse dem fakultativen Referendum (§ 24 Unterabs. b und c KV). Gestützt auf § 47 des Kantonsratsgesetzes spricht der Kantonsrat Sonderkredite für Ausgaben ab 3 Millionen Franken in der Form von Dekreten und unterhalb dieser Limite in der Form von Kantonsratsbeschlüssen (vgl. § 21 Abs. 1 FHG).

Der Regierungsrat beschliesst über einmalige freibestimmbare Ausgaben bis zu dem im Gesetz festgelegten Betrag sowie über gebundene Ausgaben (§ 58 Abs. 2 KV).

Der Regierungsrat ist in seiner Ausgabenbewilligungskompetenz bisher stark eingeschränkt. Für freibestimmbare Ausgaben beläuft sich seine Ausgabenbewilligungsbefugnis im Einzelfall gemäss den Bestimmungen im Finanzhaushaltgesetz (vgl. § 21 Abs. 2b i.V.m. § 13 Abs. 1c FHG) auf ein Promille des Ertrags einer Einheit der Staatssteuern, das heisst im Jahr 2010 auf 561 690 Franken. Neu sollen für freibestimmbare Ausgaben unter 3 Millionen Franken und gebundene Ausgaben immer der Regierungsrat und – in ihrem Zuständigkeitsbereich – die obersten Gerichte zuständig sein. Sie sollen diese Kompetenz an die ihnen unterstellten Organisationseinheiten delegieren können. Voraussetzung ist, dass der Kantonsrat seinerseits mit dem Voranschlag die notwendigen Mittel bereitgestellt hat.

III. Rechnungslegung

1. Zweck und Grundsätze

Der Kanton Luzern hat sich in den letzten Jahren in der Rechnungslegung immer mehr an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientiert. So wurde in den letzten Jahren auf zusätzliche Abschreibungen verzichtet und mittels Gesetzesrevision die lineare Abschreibung nach Anlageklassen eingeführt. Mit der Revision des FHG erfolgt eine weitere betriebswirtschaftliche Verbesserung der Rechnungslegung, womit verschiedenen Anspruchsgruppen (Steuerpflichtigen, Kantonsrat, Verwaltung, Medien) ermöglicht wird, sich ein Bild über die tatsächliche finanzielle Verfassung des Kantons Luzern zu machen (true and fair view).

2. Entscheid über das anzuwendende Rechnungslegungsmodell

Es stellt sich die Frage, mit welchen Rechnungslegungsnormen der Zweck und die Grundsätze der Rechnungslegung umgesetzt werden sollen. Für Kantone stehen mit dem HRM2 und den IPSAS zwei Normenwerke zur Auswahl, die sich kombinieren lassen. Die IPSAS sind ein international anerkanntes Regelwerk für die öffentliche Verwaltung. Sie wurden in anderen Ländern sowie in einigen grossen Gemeinwesen der Schweiz (z.B. Bund und Kanton Zürich) dem Grundgedanken nach eingeführt. Mit der im April 2009 erschienenen deutschen Übersetzung der IPSAS-Standards dürfte deren Bedeutung im deutschsprachigen Raum weiter zunehmen. Die IPSAS-Standards regeln in momentan 26 Standards detailliert die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte.

Die Anforderungen der IPSAS-Standards werden bei der Umsetzung des HRM2 im Kanton Luzern teilweise berücksichtigt. Der «true and fair view»-Gedanke ist im HRM2 als Zielzustand, in den IPSAS-Standards jedoch als Grundsatz definiert. Daraus ergeben sich folgende wesentlichen Abweichungen zwischen HRM2 und IPSAS:

- Im HRM2 sind finanzpolitisch motivierte Abschreibungen weiterhin möglich (neu jedoch als ausserordentlicher Aufwand zu verbuchen). Daraus entstehen stille Reserven, welche gemäss IPSAS nicht möglich sind.
- Bei einem Wechsel von HRM1 auf HRM2 kann auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens verzichtet werden. IPSAS verlangt zwingend dessen Neubewertung.
- IPSAS verlangt eine Konsolidierung sämtlicher beherrschter Einheiten. HRM2 lässt grössere Spielräume zu.
- IPSAS verlangt Rückstellungen für allfällige nicht gedeckte Verpflichtungen für die berufliche Vorsorge. HRM2 verzichtet aufgrund der Spezialsituation bei der Ausfinanzierung von öffentlichen Pensionskassen der Schweiz auf explizite Empfehlungen zu diesem Thema.
- Das Prinzip der Periodengerechtigkeit nach IPSAS verlangt eine Abgrenzung der Steuererträge. In Abweichung hierzu können die Steuern gemäss HRM2 auch nach dem Soll-Prinzip verbucht werden (fakturierte Steuern).
- Generell kann HRM2 aufgrund seines Empfehlungscharakters und der teilweise fehlenden Detailbestimmungen nicht als Rechnungslegungsstandard im engeren Sinne betrachtet werden.

Der Kanton Luzern hat in den letzten Jahren bereits einige Schritte in Richtung IPSAS-Standards unternommen (z.B. Einführung der Anlagebuchhaltung, Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen). Die Tendenz zur Darstellung der tatsächlichen Ver-

hältnisse wird sich auch bei der öffentlichen Hand weiter verstärken. Es sind Bestrebungen in verschiedenen mittelgrossen Kantonen im Gange, eine IPSAS-nahe Rechnungslegung einzuführen. Einige Kantone hingegen wollen finanzpolitische Instrumente wie zusätzliche Abschreibungen vorderhand beibehalten und werden sich deshalb auf die Umsetzung von HRM2 beschränken. Aus unserer Sicht sind jedoch die finanzpolitische und kreditrechtliche Steuerung und die Rechnungslegung klar voneinander zu trennen. Langfristig dürfte sich die Darstellung der tatsächlichen finanziellen Situation durchsetzen. Wir möchten deshalb die Gelegenheit der Totalrevision des FHG nutzen, um uns mit der Anbindung an die IPSAS-Standards zu einem modernen und international anerkannten Standard zu bekennen.

Die IPSAS-Standards berücksichtigen neue Trends in der internationalen Rechnungslegung und entwickeln sich daher stetig weiter. Um die notwendige Flexibilität bei Anpassungen des Rechnungslegungsstandards zu haben, sollen die IPSAS-Standards nicht vollständig eingeführt werden. Auch eine automatische Übernahme von Veränderungen ist nicht vorgesehen. Die Abweichungen sollen in der Verordnung zum FLG definiert werden. Wir beabsichtigen, insbesondere bei der Konsolidierung (vgl. Kap. B.III.5) und bei den Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen (vgl. Kap. B.III.4.b, Positionen der Passivseite) die Anforderungen der IPSAS nur teilweise umzusetzen.

Im April 2009 erschien die deutsche Übersetzung der IPSAS-Standards. Das Finanzdepartement setzt sich seither intensiv mit der konkreten Umsetzung der Standards im Kanton Luzern auseinander. Die Anwendung der Standards im Kanton Luzern soll in der Verordnung zum FLG und im neuen Handbuch Rechnungslegung definiert werden. Sollten sich aus diesen Arbeiten weitere wesentliche Abweichungen zu den IPSAS ergeben, werden diese in der Verordnung zum FLG festgehalten. Die Anbindung an die IPSAS wird die Qualität der Rechnungslegung wesentlich verbessern und den Anspruchsgruppen ein zuverlässigeres Bild der tatsächlichen finanziellen Situation des Kantons Luzern geben. Die Annäherung an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung erleichtert überdies den Austausch von Wissen und Mitarbeitenden zwischen öffentlichem und privatem Rechnungswesen. Zudem kann die Qualität der Rechnungslegung das Rating und die Kreditwürdigkeit eines Kantons positiv beeinflussen.

Gleichzeitig fliessen die Erkenntnisse des HRM2 in die Totalrevision des FHG ein. Insbesondere mit der Übernahme des Kontenrahmens wollen wir die Vergleichbarkeit mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden fördern. Zudem enthält HRM2 viele Empfehlungen zu Besonderheiten der öffentlichen Finanzen der Schweiz, welche in den internationalen IPSAS-Standards nicht geregelt sind, wie zum Beispiel zur Investitionsrechnung, zur Unterteilung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen oder zu den Ausgabenkompetenzen.

3. Bilanzierung und Bewertung

In der Rechnungslegung nach HRM2 und IPSAS ist bei der Bilanzierung die wirtschaftliche Betrachtungsweise massgeblich und nicht das rechtliche Eigentum (beispielsweise relevant beim sogenannten Finanzierungs-Leasing). Wenn Vermögenswerte folgende Bedingungen erfüllen, werden sie in der Bilanz aufgeführt:

- Mit dem Vermögenswert ist ein künftiger Geldfluss oder ein öffentlicher Nutzen verbunden.
- Der Wert kann verlässlich ermittelt werden.
- Für Mobilien und Immobilien gilt eine Aktivierungsgrenze von 50000 Franken, für immaterielle Anlagen ist eine Aktivierungsgrenze von 200000 Franken vorgesehen.

Die Aktiven in der Bilanz werden neu nach Umlaufvermögen und Anlagevermögen unterteilt. Die kreditrechtlich unverzichtbare Unterscheidung in Finanz- und Verwaltungsvermögen wird aber nicht aufgegeben und ist in der Bilanz ersichtlich. Die Positionen des Finanzvermögens werden sachgerecht auf das Umlauf- und das Anlagevermögen aufgeteilt. Das Umlaufvermögen und das im Anlagevermögen enthaltene Finanzvermögen sind neu zum Verkehrswert zu bewerten. Das bisherige Verbot zur Aufwertung von Finanzvermögen (§ 17 FHG) wird aufgehoben. Das Verwaltungsvermögen muss neu zu Anschaffungswerten abzüglich der betriebswirtschaftlich korrekten Abschreibungen bewertet werden. Die Bewertung darf dabei den Verkehrswert nicht überschreiten.

Mit der vorgezogenen Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (§ 17 Abs. 2, in Kraft seit dem 1. Januar 2009) konnte bereits eine den neuen Normen entsprechende Formulierung zu den Abschreibungen eingeführt werden (vgl. B 66 zum Entwurf

einer Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes über die Abschreibungsregeln vom 1. Juli 2008, in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2008, S. 1488 und 1696).

4. Jahresrechnung

a. Übersicht

Der Regierungsrat erstellt gemäss der Kantonsverfassung die Jahresrechnung sowie weitere Rechnungen (§ 58 Abs. 1 KV). Der Kantonsrat beschliesst über die Genehmigung der Jahresrechnung und weiterer Rechnungen, soweit das Gesetz dies vorsieht (§ 47 Unterabs. c KV).

Bei den Elementen der Jahresrechnung wollen wir uns an den IPSAS-Standards orientieren. Damit erreichen wir eine Annäherung an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung, was die allgemeine Verständlichkeit der Staatsrechnung verbessern wird. Die Investitionsrechnung ist eine Besonderheit des schweizerischen öffentlichen Rechnungswesens, zu der die IPSAS keine Aussagen machen. Aufgrund der politischen und kreditrechtlichen Bedeutung der Investitionsrechnung soll diese weiterhin als separates Element in der Jahresrechnung aufgeführt werden. Somit setzt sich die Jahresrechnung wie folgt zusammen: Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Eigenkapitalnachweis, Geldflussrechnung und Anhang.

b. Bilanz

Gliederung

Die Struktur der Bilanz (bisher Bestandesrechnung) orientiert sich an der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung. Die Aktiven sind in Umlauf- und Anlagevermögen unterteilt, die Passiven in Fremd- und Eigenkapital. Gleichzeitig wird die für die schweizerischen öffentlichen Haushalte zentrale Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen berücksichtigt.

1 Aktiven	2 Passiven
Umlaufvermögen (Finanzvermögen)	Fremdkapital
Anlagevermögen	Eigenkapital
Anlagen des Finanzvermögens	
Anlagen des Verwaltungsvermögens	

Positionen der Aktivseite

Im Umlaufvermögen sind Bestimmungen zu den unterschiedlichen Forderungen zu beachten. Aufgrund des Grundsatzes der Periodengerechtigkeit können sich die im Umlaufvermögen enthaltenen aktiven Rechnungsabgrenzungen durch die neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung bei der Neubewertung der Bilanz (Restatement) relativ stark verändern.

Die grössten materiellen Änderungen aus den neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung werden sich beim Anlagevermögen ergeben. Beim Finanzvermögen müssen für die Grundstücke und Liegenschaften betriebswirtschaftliche Werte erhoben werden. Die im Finanzvermögen enthaltene CKW-Beteiligung und der Anteil der LUKB-Beteiligung sind zu Verkehrswerten zu bewerten, was zur Auflösung von stillen Reserven führen wird. Weil die Anlagen des Verwaltungsvermögens zu Anschaffungswerten bilanziert werden, erübrigt sich andererseits im Einzelabschluss eine Neubewertung der gesetzlich vorgeschriebenen 51-prozentigen Beteiligung des Kantons an der Luzerner Kantonalbank. Auf folgenden Positionen des Verwaltungsvermögens bestehen wahrscheinlich – analog den Beteiligungen des Finanzvermögens – erhebliche stille Reserven:

- Hochbauten: Die künftige Bilanzierung und Bewertung der Immobilien sowie das Vorgehen zum Restatement wurden in einem Fachkonzept skizziert. Die Neubewertung soll aufgrund der im System Stratus (Methode zur Zustandserhebung und zur Ermittlung von künftigen Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten von Bauwerken) vorhandenen Informationen durchgeführt werden. So kann einerseits von zuverlässigen Werten ausgegangen und andererseits der Aufwand für das Restatement gering gehalten werden.
- Strassen: Die Investitionen in Kantonsstrassen werden heute jährlich direkt abgeschrieben; es besteht keine Anlagebuchhaltung. Aussagen zum tatsächlichen Wert der Strassen sind daher heute nicht möglich. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement und das Finanzdepartement haben in einer Machbarkeitsstudie die

künftige Bilanzierung und Bewertung und ein pragmatisches Restatement skizziert. Nebst Kosten-Nutzen-Überlegungen werden bei den künftigen Arbeiten auch die Auswirkungen auf die Bilanz und die Erfolgsrechnung berücksichtigt. Wir sind daran, die Auswirkungen auf weitere Anlagen des Verwaltungsvermögens zu prüfen und die allenfalls notwendigen Regeln auf Verordnungsstufe festzuhalten, als da sind:

- Aktivdarlehen,
- aktive (gewährte) und passive (erhaltene) Investitionsbeiträge,
- Mobilien, Maschinen und Fahrzeuge,
- Finance Leasing,
- immaterielle Anlagen (zum Beispiel Software).

Positionen der Passivseite

Aufgrund der erforderlichen strikten Anwendung der Periodengerechtigkeit kann es bei den passiven Rechnungsabgrenzungen zu Veränderungen kommen. Wir werden künftig erhaltene Investitionsbeiträge passivieren. Noch grössere Veränderungen sind im Bereich der Rückstellungen möglich. Von besonderem Interesse ist hier die Vorsorgeverpflichtung des Kantons als Arbeitgeber. Die IPSAS-Standards verlangen für Unternehmen, die dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) unterstehen, diesbezüglich eine Lösung (IPSAS 25), die bedeutend über die vorgesehenen Verpflichtungen zu Arbeitgeberleistungen nach Swiss GAAP FER 16 (Swiss GAAP FER: Rechnungslegungsstandard der Schweizer Privatwirtschaft) hinausgeht. Wir haben entschieden, uns in diesem Punkt nicht an die IPSAS-Standards zu halten. Die Luzerner Pensionskasse (LUPK) und deren externe Berater teilen unsere Einschätzung. Wir werden die Arbeitgeberverpflichtungen deshalb künftig nach FER 16 bilanzieren.

In der Buchhaltung der Verwaltung gibt es verschiedene Fonds, die je nach rechtlicher Grundlage und Handlungsspielraum dem Fremdkapital (zum Beispiel Lotteriefonds) oder dem Eigenkapital (zum Beispiel Fonds für Sonderbeiträge) zugeordnet werden. Wir verzichten darauf, das aus der Aufwertung des Verwaltungsvermögens und der Neubewertung des Finanzvermögens entstehende Eigenkapital separat auszuweisen. Diese aus dem Restatement resultierenden Veränderungen sollen dem «übrigen Eigenkapital» zugeordnet werden. In einer weiteren Bilanzkontenklasse des Eigenkapitals sollen das Jahresergebnis (vor Verwendung) sowie die zur Deckung künftiger Aufwandüberschüsse dienenden kumulierten Ergebnisse der Vorjahre verbucht werden (Bilanzgewinn/-verlust).

c. Erfolgsrechnung

Ziel der Erfolgsrechnung ist es, das jährliche finanzielle Ergebnis des Gemeinwesens darzustellen. Dabei gilt grundsätzlich das Bruttoprinzip, das heisst Aufwand und Ertrag dürfen nicht miteinander verrechnet werden.

Gliederung

Für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung übernehmen wir die Kontenrahmen des HRM2. Diese sind mit dem neuen Rechnungsmodell des Bundes abgeglichen. Mittelfristig werden dadurch alle drei Staatsebenen die gleichen Kontenklassen verwenden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wesentlich erleichtert. Durch die Verwendung der ebenfalls im Handbuch HRM2 enthaltenen aktualisierten «funktionalen Gliederung» werden wir auch die Anforderungen der Finanzstatistik des Bundes erfüllen können. Die alten und neuen Kostenarten der Erfolgsrechnung sind in der Beilage 6 einander gegenübergestellt. Die Kostenarten der Klassen 3 und 4 werden neu in einer dreistufigen Erfolgsrechnung ausgewiesen. Diese ist wie folgt aufgebaut:

Betrieblicher Aufwand

- 30 Personalaufwand
- 31 Sach- und übriger Betriebsaufwand
- 33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen
- 35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
- 36 Transferaufwand
- 37 Durchlaufende Beiträge

Betrieblicher Ertrag

- 40 Fiskalertrag
- 41 Regalien und Konzessionen
- 42 Entgelte
- 43 Verschiedene Erträge
- 45 Entnahmen aus Fonds und 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

Im Zentrum des politischen Interesses wird das operative Ergebnis stehen. Wir hatten vorgesehen, Anpassungen von Sach- und Finanzanlagen des Finanzvermögens an die jeweiligen Verkehrs- oder Marktwerte erfolgswirksam zu verbuchen. Die Erfolgsrechnung wäre dadurch volatiler geworden als die bisherige Laufende Rechnung. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten werden wir diese Wertschwankungen, wie nach HRM2 zulässig, direkt im Eigenkapital verbuchen, solange der Verkehrs- oder Marktwert die Anschaffungskosten nicht unterschreitet.

Wir erachten den Aufwand und den Ertrag dann als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und diese sich der Einflussnahme und der Kontrolle entziehen. Da es sich dabei um eine restriktive Formulierung handelt, dürfte in den Jahresrechnungen normalerweise kein ausserordentliches Ergebnis resultieren.

Wichtigste Änderungen

Zur Ermittlung des Periodenerfolgs sind Aufwände und Erträge nach dem Grundsatz der periodengerechten Verbuchung (Abgrenzung) zu behandeln. Dieses grundsätzlich bereits heute geltende Prinzip gewinnt bei der Rechnungslegung nach IPSAS weiter an Bedeutung. Mit der Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (§ 17 Abs. 2 FHG) haben wir bereits eine IPSAS-konforme Formulierung zu den Abschreibungen eingeführt. Die Formulierung soll ergänzt werden mit einer Bestimmung zu Wertminderungen. Die Wertminderungen werden durch eine jährliche Prüfung der Bilanzpositionen des Verwaltungsvermögens durch die Departemente und Dienststellen erhoben.

Für die Steuern sind gemäss IPSAS-Standard 23 neu periodengerechte Zahlen zu verbuchen. Dabei wird angenommen, dass im Steuer- beziehungsweise Bemessungsjahr effektive Zahlen ausgewiesen oder verlässliche Schätzungen für das Aufkommen gemacht werden können. Wir möchten diese Anforderungen sinngemäss erfüllen, jedoch gleichzeitig sicherstellen, dass keine willkürlichen Ausnahmen getroffen werden. Wir werden deshalb zur Abgrenzung der Steuererträge eine vorsichtige, stark regelbasierte Methode erarbeiten.

d. Investitionsrechnung

Wir werden die Investitionsrechnung weiterhin als eigenständiges Element der Jahresrechnung aufführen. Auch die Geldflussrechnung legt Informationen zu In- und Desinvestitionen offen, womit das Verhältnis der beiden Rechnungen dargelegt werden muss. Ein Vergleich der bisherigen und der neuen Kostenarten der Investitionsrechnung ist in der Beilage 6 dargestellt.

e. Eigenkapitalnachweis

Gemäss IPSAS-Standards ist der Eigenkapitalnachweis als eigener Teil der Jahresrechnung zu führen. Er zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals. Mindestens folgende Ursachen müssen getrennt ausgewiesen werden:

- Überschuss oder Defizit der Periode,
- jede andere direkt im Eigenkapital gebuchte Transaktion (soweit Direktbuchung erlaubt ist), insbesondere die Wertveränderungen der Sach- und Finanzanlagen des Finanzvermögens,
- Effekte von Änderungen der Rechnungslegungsgrundsätze sowie Fehler.

f. Geldflussrechnung

Mit der Geldflussrechnung werden die Ursachen einer Veränderung der Liquiditätssituation, konkret der Veränderung der flüssigen und geldnahen Mittel, aufgezeigt. Zusammengefasst wird die Geldflussrechnung wie folgt erstellt:

- + Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (= Cashflow),
- Geldfluss aus Investitionstätigkeit,
- +/- Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit,
- = Zu- oder Abnahme der flüssigen und geldnahen Mittel.

Den Geldfluss aus der betrieblichen Tätigkeit (Cashflow) werden wir nach der indirekten Methode berechnen (Ergebnis der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen plus/minus andere nicht liquiditätswirksame Vorgänge der Erfolgsrechnung). Für die finanzpolitische Gesamtsteuerung sind der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit und der Geldfluss aus Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen relevant (vgl. Kap. B.III.4.f). Die einzelnen Geldflüsse haben folgende Funktionen:

- Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit zeigt, in welchem Ausmass es gelingt, Zahlungsmittelüberschüsse zu erwirtschaften, um Verbindlichkeiten zu tilgen beziehungsweise die Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren.
- Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit zeigt, in welchem Ausmass Ausgaben für Ressourcen getätigt wurden, die künftigen Nutzen und Ertrag generieren sollen.
- Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit soll helfen, die künftigen Ansprüche von Kapitalgebern und öffentlichen Körperschaften abschätzen zu können.

5. Konsolidierung

Die bisherigen Ausführungen zur Rechnungslegung und zur Jahresrechnung betreffen als Rechtsperson nur den Kanton. Die konsolidierte Betrachtungsweise soll einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons ermöglichen. Gemäss IPSAS-Standards sind alle Einheiten zu konsolidieren, die beherrscht werden können und aus denen Nutzen gezogen werden kann. Diese Regelung ist grundsätzlich geeignet, Ihrem und unserem Rat sowie der Bürgerschaft und den verantwortlichen Verwaltungsstellen den angestrebten Gesamtüberblick zu verschaffen. Dabei müssen jedoch die Komplexität und die Wesentlichkeit der konsolidierten Rechnung beachtet werden. Wir wollen deshalb auf die Konsolidierung von Organisationen verzichten, wenn deren Besonderheiten die Übersichtlichkeit und Aussagekraft der konsolidierten Rechnung beeinträchtigen würden (z.B. LUKB, Gebäudeversicherung).

Der Gesetzesentwurf zeigt die Konsolidierung, wie wir sie langfristig umsetzen möchten. Um die Komplexität zu reduzieren und Erfahrungen sammeln zu können, soll die Konsolidierung in einer ersten Phase auf wichtige öffentlich-rechtliche Anstalten beschränkt werden. Die Bestimmung des Kreises der zu konsolidierenden Einheiten soll deshalb in der Kompetenz unseres Rates liegen. Wir sehen vor, in einer ersten Phase das Luzerner Kantonsspital (LUKS), die Luzerner Psychiatrie (Lups), die Universität Luzern und die Lustat Statistik Luzern zu konsolidieren. Die Erweiterung des Konsolidierungskreises wird bei der Evaluation der einzelnen Wirkungen des neuen FLG geprüft. Dabei gilt es auch, das Aufwand-Nutzen-Verhältnis beim Kanton und bei den konsolidierten Einheiten sowie den politischen Stellenwert der konsolidierten Rechnung zu beachten. Im Sinne der Stetigkeit ist es angezeigt, alle weiteren zu konsolidierenden Einheiten auf das gleiche Jahr in die konsolidierte Rechnung aufzunehmen.

Die konsolidierte Rechnung wird innerhalb des Jahresberichts als separate Rechnung dargestellt und aus folgenden Elementen bestehen:

- Bilanz,
- Erfolgsrechnung,
- Eigenkapitalnachweis,
- Geldflussrechnung,
- Anhang.

Die Konsolidierung der oben erwähnten öffentlich-rechtlichen Anstalten wird nach der Methode der Vollkonsolidierung vorgenommen. Um die Konsolidierung zu erleichtern, werden die öffentlich-rechtlichen Anstalten Vorgaben zur Rechnungslegung berücksichtigen müssen. Nach heutigem Wissensstand bietet sich dafür der in der Schweiz weit verbreitete Standard Swiss GAAP FER an (vgl. dazu Kap. B.III.4.b). Eine Rechnungslegung der ausgelagerten Einheiten nach IPSAS ist kaum sinnvoll.

Für die Bewertung von Anteilen an Organisationen, auf die ein massgeblicher Einfluss besteht (Beteiligung des Kantons >20 Prozent) oder die gemeinschaftlich geführt werden (z.B. im Rahmen von Konkordaten), und die Bewertung von von der Konsolidierung ausgenommenen Mehrheitsbeteiligungen kann der Regierungsrat die Equity-Methode anwenden. Nach dieser Methode weist der «Konzern Kanton Luzern» in der konsolidierten Rechnung sein anteilmässiges Eigenkapital und das anteilmässige Ergebnis der Erfolgsrechnung am beteiligten Unternehmen aus. Wir sehen vor, die im Verwaltungsvermögen enthaltenen Aktien der Luzerner Kantonalbank nach der Equity-Methode zu bewerten. Das anteilmässige Eigenkapital an der Luzerner Kantonalbank liegt deutlich über dem Buchwert der Aktien (Fr. 62.85 pro Aktie). Dadurch wird das Eigenkapital in der konsolidierten Bilanz dasjenige des Kantons übersteigen.

C. Vernehmlassungsverfahren

Zur Vernehmlassung wurden alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, sämtliche Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der Gemeindeammänner- und der Gemeindeschreiberverband, die Landeskirchen, die Regionalplanungsverbände, diverse Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbände, das Obergericht, das Verwaltungsgericht sowie die Departemente und die Staatskanzlei eingeladen (Frist: 20. Mai bis 9. September 2009). Für die Stellungnahme zum Gesetzesentwurf wurde ein Fragebogen zur Verfügung gestellt.

Insgesamt gingen 68 Stellungnahmen ein. Nebst den offiziellen Vernehmlassungsadressaten haben sich auch die Finanzkontrolle und einzelne Dienststellen zu fachlichen Details geäußert. Teilweise wurden anstelle oder ergänzend zum Fragebogen Briefe und E-Mails eingereicht. 18 Gemeinden verzichteten auf eine separate Stellungnahme und schlossen sich der Vernehmlassung des VLG oder der RegioHER an. Alle Bemerkungen wurden nach Fragen respektive Paragraphen sortiert in einer Tabelle zusammengestellt und ausgewertet. Im Folgenden wird das Vernehmlassungsergebnis zusammengefasst. Sofern aufgrund der Vernehmlassung Änderungen an der Vorlage vorgenommen wurden, ist dies bei den Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen vermerkt.

CVP, FDP, Grüne und SP beurteilen die Gesetzesvorlage grundsätzlich als gut. Sie gehe in die richtige Richtung, präsentiere sich schlank, auf das Wesentliche konzentriert und klar formuliert. Allerdings müssten noch einige Feinjustierungen vorgenommen werden. Die SVP steht dem Entwurf kritisch gegenüber. Das Gesetz sei zu knapp; zu viele Details würden auf Verordnungsebene geregelt. Zudem bedauert diese Partei, dass am Kontenplan mit der funktionalen Gliederung festgehalten werde. Die Gemeinden beurteilen die Vorlage überwiegend positiv.

Den Gegenstand des neuen Gesetzes erachten alle Vernehmlassungsteilnehmerinnen als sinnvoll. Beim Geltungsbereich wurde vereinzelt angemerkt, dass das FLG auch für selbständige, aber staatsnahe Organisationen anwendbar erklärt werden sollte. Zum Teil wurden weitere allgemeine Grundsätze, wie die Verankerung der Nachhaltigkeit oder die explizite Berücksichtigung der Konjunktur, gewünscht.

Mit der neuen Luzerner Schuldenbremse sind 33 Antwortende einverstanden, 5 sind dagegen. Der jährliche Spielraum wird teilweise als eher zu klein erachtet (FDP, CVP, SP, Grüne, mehrere Departemente). FDP und CVP schlagen eine Abweichungsmöglichkeit durch qualifiziertes Mehr vor. Der Ausgleich über sieben Jahre erscheint einigen zu kurz, anderen zu lang. Auch wird eine Steuerung über die konsolidierte Rechnung verlangt. Der Lenkungsausschuss des Projekts FHG-Totalrevision hat Alternativen geprüft. Letztlich beantragte er unserem Rat, den Vernehmlassungsvorschlag beizubehalten, da sonst die Budgetdisziplin abnehmen und der mittelfristige Ausgleich durch grosse jährliche Abweichungen erschwert würde.

Die mehrjährige Leistungsplanung für die 45 bis 50 Aufgabenbereiche wird teilweise kritisch beurteilt. Es stellten sich insbesondere Fragen der Praktikabilität und der Verbindlichkeit. Unser Rat hat deshalb entschieden, auf diese Planungsberichte zu verzichten. Das Instrument soll aber in der betrieblichen Steuerung zur Anwendung kommen. Die parlamentarische Begleitgruppe New Public Management möchte die mehrjährige Leistungsplanung nach wie vor als Instrument der politischen Steuerung einsetzen. Nur mit diesem Vorgehen könne sich der Kantonsrat fundiert mit den Leistungen und der entsprechenden Finanzierung auseinandersetzen. Diese Diskussion komme im Rahmen der ordentlichen Budgetdebatte zu kurz.

Das Zusammenlegen von AFP und Voranschlagsentwurf in einem Dokument wird begrüsst. Hingegen erachten viele Vernehmlassungsteilnehmer eine Wesentlichkeitsgrenze für Nachtragskredite nicht für notwendig. Wir verzichten deshalb darauf; das Erfordernis des Verfassens einer Botschaft an Ihren Rat wird unwesentliche Nachtragskreditbegehren kaum zulassen. Die klare Regelung, wonach nur der Kantonsrat (und nicht auch in beschränktem Mass der Regierungsrat) Voranschlagskredite sprechen kann, stösst auf Zustimmung. Ebenso zeigen sich die Vernehmlassungsantworten mit der gesetzlichen Verankerung der dreifachen Voraussetzung für die Tätigung einer Ausgabe einverstanden. Die Erhöhung der Ausgabenkompetenz für den Regierungsrat wird von der SVP und einzelnen Gemeinden abgelehnt; andere hingegen fänden sogar eine weiter gehende Erhöhung sachgerecht. Wir erachten die Limite von 3 Millionen Franken bei der Ausgabenkompetenz des Regierungsrates (bzw. der obersten Gerichte) als ideal, weil ab dieser Ausgabenhöhe freibestimmbare Ausgaben dem (fakultativen oder obligatorischen) Finanzreferendum unterliegen. Das Referendumsrecht sieht im Übrigen nach der Konzeption der Kantonsverfassung – wie schon die Staatsverfassung von 1875 – bei Ausgabenbeschlüssen einen Beschluss des Kantonsrates vor (vgl. § 23 Unterabs. b und g sowie § 24 Unterabs. b und e KV; zur Staatsverfassung von 1875: vgl. GR 1975 S. 328).

Die Bewertung des Finanz- und des Verwaltungsvermögens wurde teilweise hinterfragt. Wir halten an unserem Vorschlag zur Bewertung des Vermögens fest, werden jedoch aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses Wertschwankungen des Finanzvermögens direkt im Eigenkapital verbuchen, solange der Buchwert über den Anschaffungskosten liegt.

Die Konsolidierung wird breit begrüsst, wobei viele Fragen zur Umsetzung eingingen. Wir haben deshalb die gesetzlichen Bestimmungen zur Konsolidierung ergänzt und auf das Kriterium der wesentlichen Betriebsbeiträge verzichtet. Zudem wird die erstmalige Darstellung einer konsolidierten Rechnung auf das Jahr 2012 vorgezogen.

D. Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

I. Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

Aufgrund des Gewichts, das der (strategischen) Gesamtsteuerung in Zukunft zukommen soll, schlagen wir für das bisherige Finanzhaushaltsgesetz einen neuen Titel vor: Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Die Wirkungs- und Leistungsorientierung ist im geltenden Finanzhaushaltsgesetz nicht abgebildet, obwohl entsprechende Bestimmungen bereits mit der Einführung der WOV Anfang 2001 eingefügt wurden. In anderen Kantonen wurde der neue, breitere Ansatz in den Titeln der entsprechenden Gesetze ebenfalls zum Ausdruck gebracht (z.B. Kanton Aargau «Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen»; Kanton Bern «Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen»; Kanton Solothurn «Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung»).

Der erweiterte Regelungsbereich zeigt sich auch in der Gegenüberstellung von bisheriger und neuer Disposition des Gesetzes:

FHG	FLG
I. Allgemeine Bestimmungen	I. Allgemeine Bestimmungen
II. Finanzordnung	II. Steuerung
	III. Ausgaben
	IV. Rechnungslegung
III. Organisation und Verfahren	V. Zuständigkeiten
IV. Schlussbestimmungen	IV. Schlussbestimmungen

§ 1

Im Sinn eines klar und knapp formulierten Gesetzes schlagen wir vor, kein abstraktes Ziel zu formulieren, sondern – wie in den Kantonen Bern und Zürich – zuerst den Gegenstand und den Geltungsbereich zu umschreiben und anschliessend die Grundsätze darzulegen.

§ 2

Das geltende FHG gilt für den ganzen Finanzhaushalt des Kantons Luzern (§ 1 Abs. 1 FHG). Die vom Geltungsbereich ausgenommenen Organisationen des öffentlichen Rechts sind explizit aufgeführt (§ 1 Abs. 3 FHG). Diese Lösung ist unflexibel und führt dazu, dass das Gesetz bei jeder Reorganisation angepasst werden muss, zum Beispiel bei der Auslagerung des Luzerner Kantonsspitals.

Das FLG gilt für den kantonalen Finanzhaushalt im engeren Sinn, nämlich für die kantonalen Behörden (nach § 29 ff. KV der Kantonsrat, der Regierungsrat und die obersten Gerichte) und die kantonale Verwaltung (samt Gerichtsverwaltung und Staatskanzlei). Auch eine allfällige Ombudsstelle würde darunterfallen. Soweit andere Gesetze darauf verweisen, gilt das FLG auch für andere Behörden und Organisationen und Organe des kantonalen öffentlichen Rechts. Zurzeit fallen die Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons, die Universität Luzern und die Lustat Statistik Luzern unter den Geltungsbereich des FLG. Die Landwirtschaftliche Kreditkasse ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft gemäss den §§ 17–22 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SRL Nr. 200); die Vorschriften des kantonalen öffentlichen Rechts und damit das FLG sind nach § 19 EGZGB sinngemäss anwendbar. Damit das FLG auch für die Universität gilt, ist das Universitätsgesetz zu ergänzen. Die Errichtung, Organisation und Finanzierung der zentralen Statistikstelle Lustat ist auf Verordnungsebene geregelt (SRL Nr. 28m); folglich wird auch die Anwendbarkeit des FLG dort verankert werden.

Der Geltungsbereich des FLG ist nicht identisch mit dem Konsolidierungskreis für die Rechnungslegung (für eine Übersicht siehe Beilage 1). Es können beispielsweise Unternehmen, an denen der Kanton beteiligt ist, konsolidiert werden, ohne dass sie das öffentliche Finanzhaushaltrecht anwenden müssen. Um die Konsolidierung sicherzustellen, muss der Regierungsrat jedoch Richtlinien zur Rechnungslegung festlegen können (vgl. dazu § 44 Abs. 2).

Die Gemeinden sind autonome öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften. Die Bestimmungen zu ihrem Finanzhaushalt finden sich im Gemeindegesetz (SRL Nr. 150) und in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL Nr. 602).

§ 3

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden richten sich in ihrer Haushaltsführung nach einer Reihe von Grundsätzen aus, die in unterschiedlicher Formulierung in allen Finanzhaushaltsgesetzen zu finden sind. Im FHG sind die allgemeinen Grundsätze stichwortartig in § 2 verankert, nämlich die Gesetzmässigkeit, die Dringlichkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Wirksamkeit und die Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip). Der Finanzhaushalt soll nach dieser Bestimmung daneben nach anerkannten Buchführungsprinzipien und nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs geführt werden. Im Weiteren ist die Konjunktur zu berücksichtigen und die Verschuldung zu begrenzen.

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 früher mit «Dringlichkeit» bezeichnete Grundsatz ist in der für ein wirtschaftliches Verhalten unerlässlichen Pflicht zur Priorisierung enthalten. Wirkungsorientierung bedeutet 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* verlangt, dass Ausgabenbedürfnisse auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen sind. Mit dem Grundsatz der *Gesetzmässigkeit* staatlichen Handelns wird das Legalitätsprinzip festgehalten. Auch im Zusammenhang mit der Steuerung der Finanzen und Leistungen bedeutet dies, dass sich alle mit der Führung des Finanzhaushaltes betrauten Behörden (inkl. Kantonsrat) an die bestehenden Gesetze zu halten haben.

Das *Verursacherprinzip* besagt, dass Nutzniesserinnen und Nutzniesser besonderer Leistungen und Personen, die besondere staatliche Aufwände oder Ausgaben verursachen, in der Regel die zumutbaren Kosten tragen. Bei der Kostenüberwälzung ist auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht zu nehmen. Das Prinzip hat vorwiegend gesetzesanweisenden Charakter. Im Einzelfall ist in der Regel eine besondere gesetzliche Grundlage erforderlich. Was der Kanton als Grundversorgung anbietet, soll nicht auf die Verursacher überwält werden.

Die in § 2 Absatz 1 FHG zusätzlich erwähnten «allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung» sind neu im Teil Rechnungslegung des Entwurfs verankert (vgl. § 32).

§ 4

Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung 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 die Steuerung auf der politischen und auf der betrieblichen Ebene. Der Regierungsrat, die Gerichte sowie die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente und Dienststellen werden in ihren Führungsaufgaben von zentralen und dezentralen Controllingdiensten unterstützt (stufengerechtes Controlling).

Das Controlling der Leistungen und der Finanzen wird im vorliegenden Gesetz geregelt. Die Regelung des Controllings der Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts erfolgt in den entsprechenden Spezialgesetzen. Allgemeine Regeln für die Steuerung von Beteiligungen des Kantons bestehen zurzeit nicht. Unser Rat hat jedoch im Dezember 2007 ein Konzept zum Beitrags- und Beteiligungscontrolling verabschiedet. Dieses Konzept haben wir schrittweise in die Praxis umgesetzt und verbessert. Die normative Verankerung der Eckwerte dieses Konzepts erfordert jedoch eine Gesamtsicht im Sinn der Public Corporate Governance, die über den Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfs hinausgeht.

Die Staatsbeiträge werden mit dem vorliegenden Gesetz gesteuert. Sie sind entweder Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung oder Ausgaben in der Investitionsrechnung des Kantons. Weitere normative Regeln zu den Staatsbeiträgen finden sich im Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1996 (SRL Nr. 601).

Der Kanton Luzern kennt bis heute keine einheitlich formulierte Risiko- und Versicherungspolitik. Künftig wollen wir aber die Risiken, die den Kanton Luzern betreffen (zum Beispiel Naturgefahren, die LUKB-Beteiligung oder ausstehende NFA-Zahlungen), systematisch erfassen und die notwendigen Massnahmen dagegen ergreifen. Deshalb soll auf Verordnungsstufe eine Risiko- und Versicherungspolitik formuliert werden. Diese umfasst gemäss dem 5-Kreise-Modell die Kernverwaltung im Kreis 1. Kleinere Einheiten gemäss Kreis 2 (z.B. die zentrale Statistikstelle oder die Landwirtschaftliche Kreditkasse) sollen neu in die kantonale Risiko- und Versicherungspolitik einbezogen werden. Grössere Einheiten sind selbst für ihre Risiko- und Versicherungspolitik verantwortlich. Ausnahmen können im Einzelfall definiert werden. Die Konkordate in Kreis 3 haben ihre eigene Risiko- und Versicherungspolitik.

Die zur Substanzerhaltung des kantonalen Vermögens (vor allem Hoch- und Tiefbauten) notwendigen Finanzen sollen im AFP mit einem Planungszeitraum von zehn Jahren aufgezeigt werden.

§ 5

Gemäss Verfassung muss der Finanzhaushalt des Kantons ausgeglichen sein (§ 76 Abs. 2 KV). Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind die Erhaltung des Eigenkapitals (Erfolgssicht) und der Verzicht auf neue Schulden (Finanzierungssicht). Der Finanzhaushalt wird für den Geltungsbereich der Jahresrechnung mit der Erfolgsrechnung und der Geldflussrechnung gesteuert (duale Steuerung). Damit ist auch festgelegt, dass sich die finanzpolitische Steuerung auf die Kernverwaltung beschränkt.

Wie in Kapitel B.I.1.c erläutert, sind ausserordentliche Aufwände und Erträge von den Bestimmungen ausgenommen. Die neuen Rechnungslegungsgrundsätze definieren allerdings die Ausserordentlichkeit sehr restriktiv, sodass diese Ausnahme nur sehr selten tatsächlich in Anspruch genommen werden wird. Ausserordentlichkeit ist namentlich nur gegeben, wenn der Kanton über keinen Handlungsspielraum verfügt (vgl. § 37 Abs. 4). Um trotzdem für Grossprojekte, die einem Willensakt zugänglich sind, genügend Spielraum zu erhalten, soll für grosse Infrastrukturprojekte ebenfalls eine Ausnahmemöglichkeit vorgesehen werden. Will Ihr Rat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, hat er dies anlässlich der Bewilligung der Ausgabe für das entsprechende Projekt zu tun. Stimmt das Volk in der Folge über das Infrastrukturvorhaben ab (entsprechende Ausgabenbeschlüsse unterliegen bei der zur Diskussion stehenden Ausgabenhöhe nach § 23 Unterabs. b KV stets dem obligatorischen

Finanzreferendum), gibt es mit seiner Zustimmung implizit auch das Einverständnis zum Finanzierungsmodell, das Ihr Rat beschlossen hat.

§ 6

Um die Ziele gemäss § 5 erreichen zu können, sind über sieben Jahre (zwei Ist-, zwei Budget- und drei weitere Planjahre) folgende Vorgaben kumulativ zu erfüllen:

- Die Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein.
- Die Geldzuflüsse aus der betrieblichen Tätigkeit müssen mindestens den Geldabflüssen aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen entsprechen.

Die Hauptänderung gegenüber der heutigen Regelung im FHG ist der direktere Bezug zu den Elementen der Jahresrechnung. In der Geldflussrechnung können die beiden relevanten Grössen direkt verglichen werden. Eine separate Berechnung mittels Selbstfinanzierungsgrad kann deshalb entfallen. Nebst dem Gewinn an Transparenz wird mit der neuen Methode eine fachlich genauere Herleitung der relevanten Grössen erreicht.

Der mittelfristige Ausgleich über sieben Jahre hat gegenüber anderen Konzepten (z.B. gesetzlich vorgeschriebenes Mindesteigenkapital oder gesetzlich vorgeschriebene Höchstverschuldung) folgende Vorteile:

- Er stimmt besser mit der Verfassungsbestimmung über den Ausgleich des Finanzhaushalts (§ 76 Abs. 2 KV) überein, welche letztlich auf eine Volksabstimmung im Jahr 2000 zurückzuführen ist (vgl. § 52^{bis} der Staatsverfassung von 1875).
- Er erlaubt eine rollende Überprüfung der Zielerreichung in der Planung mit entsprechenden Handlungsmöglichkeiten (vgl. Handlungszwang nach Abs. 2).
- Es muss keine absolute Finanzgrösse im FLG festgelegt werden.
- Das Eigenkapital und die Schulden ergeben sich aus dem Restatement; dieses ist im ersten Halbjahr 2011, also nach der politischen Beratung und dem Inkrafttreten des FLG, vorgesehen.

Absatz 2 bestimmt, dass unser Rat Korrekturmassnahmen einzuleiten hat, wenn eine der beiden Vorgaben verletzt ist. Ist im nächsten Aufgaben- und Finanzplan erneut eine der Vorgaben verletzt, müssen wir Ihrem Rat eine Erhöhung der Einheiten der Staatssteuern beantragen.

§ 7

Mit jährlichen Vorgaben soll eine flexible Grenze für Aufwandüberschüsse beziehungsweise für Investitionsspitzen gesetzt werden. Mit den Limiten wird verhindert, dass zu grosse jährliche Aufwandüberschüsse oder zu hohe Investitionen den mittelfristigen Ausgleich gefährden oder gar verunmöglichen.

In der Erfolgsrechnung wird neu ein budgetierter Aufwandüberschuss von maximal fünf Prozent (Voranschlag 2010: 28,1 Mio. Fr.) einer Einheit der Staatssteuern möglich sein. Für die Finanzierung der Investitionen wird der bisherige Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent durch die sinngemäss identische Vorgabe ersetzt, dass der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit mindestens 80 Prozent des Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen zu betragen hat.

Die Verpflichtung zu gesetzeskonformer Budgetierung bindet nicht nur den Regierungsrat, sondern auch den Kantonsrat. Im Gesetzesentwurf ist nicht vorgesehen, dass im Rahmen der Budgetierung von den jährlichen Vorgaben abgewichen werden kann. Ausgenommen sind grosse Infrastrukturprojekte gemäss § 5 Absatz 3.

§ 8

Der Aufgaben- und Finanzplan ist wie der bisherige IFAP eine rollende Mittelfristplanung, die jährlich von unserem Rat erstellt und Ihrem Rat zur Genehmigung vorgelegt wird. Er zeigt die Entwicklung der Finanzen und Leistungen in den nächsten vier Jahren auf und ist unter anderem auf die Kantonsstrategie abgestimmt. Bei der Kantonsstrategie handelt es sich um ein neues Instrument mit einem Planungshorizont von rund zehn Jahren, das in den nächsten Jahren eingeführt werden soll. Sie beruht grundsätzlich auf § 55 Unterabsatz a der Kantonsverfassung, wonach der Regierungsrat die Ziele und Mittel für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben plant und koordiniert. Vor einer detaillierten Normierung wird unter unserer Leitung ein Pilotprozess durchgeführt.

§ 9

Die Basis des Aufgaben- und Finanzplans bildet immer die Analyse der wirtschaftlichen Ausgangslage sowie der Entwicklungen in den einzelnen Aufgabenbereichen. In der Planung stehen die Hauptaufgaben (z.B. «2 Bildung») und die Aufgabenbereiche (z.B. «21 Volksschule») im Vordergrund. Die Darstellung der Finanzen und Leistungen hierzu enthält auch Angaben zu wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Der bisherige Teil Verwaltungsrechnung heisst neu Planrechnungen und soll mit einer Plan-Geldflussrechnung und einer Planbilanz ergänzt werden. Der Bericht

enthält zudem Erläuterungen unseres Rates, Kennzahlen, Zeitreihenvergleiche und Hinweise auf Programmvereinbarungen mit dem Bund.

§ 10

Bei der Behandlung des IFAP hat der Kantonsrat grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten wie bei den ordentlichen Planungsberichten. Der IFAP bedarf aber nicht bloss der Kenntnisnahme, sondern der Genehmigung durch Ihren Rat (vgl. §§ 78a Abs. 1 und 79 Abs. 3 KRG). Eine weitere Besonderheit ist, dass die Bemerkungen zum IFAP diesem im Folgejahr als Anhang beigelegt werden und unser Rat über deren Behandlung zu informieren hat (§ 79a KRG). Neu soll über die Behandlung von allfälligen Bemerkungen nicht mehr in der Staatsrechnung, sondern im AFP des Folgejahres Bericht erstattet werden (vgl. neuer § 79a Abs. 2 KRG).

Ungeregt blieb bisher, was im Fall einer Nichtgenehmigung zu geschehen hat. Bei einer Zurückweisung der Mittelfristplanung soll der Kantonsrat verpflichtet werden, dem Regierungsrat konkrete Aufträge zu erteilen. Einzelne Begründungen für eine Rückweisung ergeben sich zwar aus den Voten anlässlich der Behandlung des AFP, diese können aber widersprüchlich sein. Die Verabschiedung von Aufträgen bildet die Grundlage, um den AFP in der gewünschten Richtung überarbeiten zu können. Die Möglichkeit zum Erteilen von Aufträgen im Zusammenhang mit der Behandlung von Planungsberichten ist heute in § 79 Absatz 4 KRG bereits vorgesehen. Mit der gesetzlichen Anknüpfung an diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die verfassungsmässige Aufgabenteilung zwischen Ihrem und unserem Rat gewahrt bleibt (vgl. dazu GR 1975 S. 396).

§ 11

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat nach der Verfassung jährlich einen Voranschlagsentwurf vorzulegen (vgl. § 47 Unterabs. a i.V.m. § 58 Abs. 1 KV). Der Voranschlagsentwurf soll Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans sein und dessen erstem Planjahr entsprechen. Die in den vorangegangenen AFP enthaltenen Planungen werden somit für das Voranschlagsjahr konkretisiert. Die Gerichte haben gemäss § 39a KRG das Recht, den von Ihnen beantragten Budgetentwurf selber vor dem Kantonsrat zu vertreten. Sie geben sich auch den zum Globalbudget gehörenden Leistungsauftrag selbst (vgl. § 37^{bis} des Gesetzes über die Gerichtsorganisation [SRL Nr. 260] sowie § 9a des Gesetzes über die Organisation des Verwaltungsgerichts [SRL Nr. 41] beziehungsweise § 47 des Entwurfs eines Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafverfahren [OGB, in: Botschaft B 137 vom 15. Dezember 2009]). Erst mit dem Beschluss des Voranschlags durch Ihren Rat werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr verbindlich festgesetzt. Damit kann sichergestellt werden, dass die verfassungsmässige Budgetkompetenz des Kantonsrates und die Jährlichkeit des Voranschlags uneingeschränkt Gültigkeit haben, wenngleich der Entwurf des Voranschlags im Dokument AFP enthalten ist.

§ 12

Aufgabenbereiche, die staatliche Leistungen im engeren Sinn erbringen, sollen ausschliesslich über ein Globalbudget verfügen. Im Bereich Finanzen und Steuern sind gewisse Positionen aber der Einflussnahme und Verantwortung der Dienststellenleitungen weitgehend entzogen (z.B. Steuererträge, Kantonsanteile an Bundeseinnahmen, Zinsaufwand und -ertrag), sodass sie nicht in das ordentliche Globalbudget integriert werden sollen; es rechtfertigt sich vielmehr, dass solche Positionen eigenständige Aufgabenbereiche bilden.

§ 13

Mittels Voranschlagskrediten bewilligt (und beschränkt) der Kantonsrat die verfügbaren finanziellen Mittel. Diese Vorgaben sind einzuhalten; die Globalbudgets gewähren den notwendigen Handlungsspielraum. Nachtragskredite, Kreditübertragungen und bewilligte Kreditüberschreitungen nach § 16 FLG erweitern die zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

§ 14

Der Kantonsrat hat den Voranschlag jeweils bis zum 31. Dezember zu beschliessen. Der Regierungsrat hat hierzu termingerecht den Entwurf eines Voranschlags zu unterbreiten und darin möglichst aktuelle Erkenntnisse zu berücksichtigen. Sollte am 1. Januar kein Voranschlag vorliegen, ist unser Rat trotzdem ermächtigt, die ordentliche Staatstätigkeit weiterzuführen. Konsequenzen hätte der budgetlose Zustand vor allem für den Lohnaufwand (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen) und bezüglich Investitionen (Voranschlagskredite sind die Voraussetzung für vertragliche Verpflichtungen).

§ 15

Reichen die für ein Vorhaben geplanten Mittel nicht aus oder wurden sie im Voranschlag noch gar nicht eingerechnet, ist beim Kantonsrat 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 unseren Rat oder die obersten Gerichte berechtigt, eine Kreditüberschreitung zu bewilligen (vgl. § 16). Vor der Tätigkeit einer Ausgabe ist aber auch in jenem Fall zunächst die entsprechende Bewilligung einzuholen.

§ 16

Ausnahmsweise kann es aber nötig sein, dass unser Rat, das Obergericht oder das Verwaltungsgericht im Verlauf des Jahres die Überschreitung eines Voranschlagskredites zulässt. Eine solche unmittelbare und unumgängliche Leistungspflicht dürfte äusserst selten eintreten und ist nur sehr restriktiv zu bewilligen (Abs. 1a). Die Regierung soll insbesondere auch handlungsfähig bleiben, wenn bei einem unvorhersehbaren Ereignis der Aufschub eines Vorhabens für den Kanton 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 Geldern für die regionalen Arbeitsvermittlungen oder 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. Vergleiche im Übrigen die Ausführungen vorn in Kapitel B.I.3.b.

Der Rechnungsabschluss nach dem «True-and-fair-view»-Grundsatz bedingt den genauen Vergleich mit dem Voranschlag (plus Nachtragskredite und Kreditübertragungen). Wie unter dem geltenden FHG hat unser Rat für Ausnahmen vom Nachtragskredit Ihren Rat mit der Rechnungsablage um Entlastung zu ersuchen.

§ 17

Absatz 1 bekräftigt die Jährlichkeit als Grundprinzip des Voranschlagskredites. In Ausnahmefällen kann jedoch ein noch nicht beanspruchter Teil eines Voranschlagskredites auf das Folgejahr übertragen werden. Bedingung hierfür ist, dass das Vorhaben, für das Mittel übertragen werden sollen, explizit im Voranschlag 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 Voranschlagskredites 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. Das Finanzdepartement überprüft und bewilligt die Gesuche der Departemente um Kreditübertragungen und informiert Ihren Rat im Rahmen des Jahresberichts über deren Bestand und Veränderungen.

§ 18

Der Jahresbericht ist ein periodischer Rechenschaftsbericht des Regierungsrates (vgl. §§ 77 Abs. 2a und 80 Abs. 1 KRG). Zu Rechenschaftsberichten nimmt der Kantonsrat Stellung, indem er sie genehmigt, teilweise genehmigt oder nicht genehmigt (§ 80a Abs. 2 KRG). Ausserdem kann er Bemerkungen dazu anbringen (§ 80a Abs. 1 KRG). Der Jahresbericht beinhaltet einen jährlichen Umsetzungsbericht zur strategischen Planung. Über die Leistungen und Finanzen wird vorab in den Berichten zu den Hauptaufgaben und den Aufgabenbereichen Auskunft gegeben. Zudem werden die Programmvereinbarungen mit dem Bund aufgeführt. In den Jahresbericht integriert ist weiter die Jahresrechnung. Diese wird durch die konsolidierte Rechnung ergänzt.

§ 19

Zur Stärkung der Strategie- und Wirkungsorientierung wird das Instrument der mehrjährigen Leistungsplanung geschaffen. Dieses deckt einen Aufgabenbereich ab und ist in der Regel vier Jahre gültig. Die mehrjährige Leistungsplanung konkretisiert die Ziele und Massnahmen aus der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm und definiert Vorgaben für die Darstellung des Aufgabenbereichs in den AFP der Folgejahre (z.B. Indikatoren und Kenngrössen).

Der betriebliche Leistungsauftrag ist das zentrale Führungsinstrument der Dienststelle. Er wird zwischen dem zuständigen Departement und der Dienststelle vereinbart und unterstützt das Führen mit Zielen. Die Inhalte des betrieblichen Leis-

tungsauftrags sind in § 39 des Organisationsgesetzes definiert. Die wichtigsten Elemente des betrieblichen Leistungsauftrages sind in verdichteter Form auch Bestandteil des AFP und des Voranschlags, das heisst des politischen Leistungsauftrags, der in § 9 des FLG und § 80b des Kantonsratsgesetzes geregelt ist. Details zur verwaltungsinternen Führung und zum Qualitätsmanagement werden in der Verordnung geregelt. Im Gesetz werden nur die allgemeinen Grundsätze aufgenommen.

Die Gerichtsverwaltung wird gemäss § 65 KV vom Kantonsgericht geleitet. Der § 19 gilt auch für die Gerichte.

§ 20

Neu soll im Gesetz verankert werden, dass der Regierungsrat ein internes Kontrollsystem (IKS) im Zusammenhang mit der Buchführung und der Berichterstattung sicherzustellen hat. Das IKS ist ein Teil des Risiko- und des Qualitätsmanagements. Einerseits geht es um die Verminderung der finanziellen Risiken (Risikoaspekt), andererseits um die Verbesserung der Prüfprozesse im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Buchführung sowie der Berichterstattung (Qualitätsaspekt). Nachdem das Modell des IKS auch im Obligationenrecht Eingang gefunden hat, kann es auch in der öffentlichen Verwaltung eingeführt und bezeichnet werden.

§ 21

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 Staatsbeiträgen, Einnahmenverzicht, Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, Darlehen oder Bürgschaften und Garantieverpflichtungen. 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.

§ 22

Zu Absatz 1 siehe Kapitel B.II.1. Die Rechtsgrundlage besteht in der Regel aus einem Rechtssatz. Im geltenden FHG gelten nebst den Gesetzen auch Dekrete als gesetzliche Grundlage. Dies wird so beibehalten, weil Dekrete die gleiche demokratische Legitimität haben, handelt es sich doch bei ihnen nach § 47 Absatz 2 KRG um Beschlüsse des Kantonsrates, «die nicht in der Form von Verfassungsänderungen und Gesetzen gefasst werden, aber dennoch dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen». Neu soll zudem ein rechtskräftiges Urteil Grundlage für eine Ausgabe sein können.

§ 23

Freibestimmbare Ausgaben ab 3 Millionen Franken bedürfen der Bewilligung Ihres Rates, da ab diesem Betrag das fakultative Ausgabenreferendum greift und damit Ihre Zuständigkeit gegeben ist (vgl. § 24 Unterabs. b KV). Unser Rat sowie das Ober- und das Verwaltungsgericht können gebundene Ausgaben in unbeschränkter Höhe und neu freibestimmbare Ausgaben bis unter die Dekretslimite von 3 Millionen Franken beschliessen – sofern der entsprechende Voranschlagskredit und die Rechtsgrundlage vorhanden sind. Die Finanzkontrolle verfügt über die vom Kantonsrat bewilligten Kredite in eigener Kompetenz (§ 6 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz; SRL Nr. 615).

Andererseits braucht es neu immer eine Ausgabenbewilligung. Es gibt – auch unter 3 Millionen Franken – künftig keine sogenannten konstitutiven Voranschlagsbeschlüsse mehr, bei denen mit dem Kredit gleichzeitig die Ausgabe bewilligt wird. Der Regierungsrat und die obersten Gerichte können ihre Ausgabenbewilligungskompetenz delegieren (Abs. 2). Die Form der Ausgabenbewilligung wird auf Stufe Verordnung konkretisiert. Sie kann in einfachen Fällen zum Beispiel durch Visierung erfolgen.

§ 24

Nach dem Grundsatz der Einheit der Materie und dem darauf basierenden Wortlaut der Kantonsverfassung ist für die Ausgabenbewilligung der Gesamtbetrag für ein Vorhaben massgebend (vgl. §§ 23 Unterabs. b und 24 Unterabs. b KV). Zusammengehörende Ausgaben müssen deshalb zusammengerechnet werden. Ansonsten könnte durch die Aufteilung die Kompetenzordnung zur Bewilligung einer Ausgabe umgangen werden. Mit der Formulierung «Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von» in den §§ 23 Unterabsatz b und 24 Unterabsatz b KV hat sich der Verfassungsgeber im Kanton Luzern grundsätzlich für das Bruttoprinzip entschieden, 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 von Verfassungen wegen massgebend bei Verträgen, die nicht eigene Vorhaben des Kantons betreffen (z.B. Vorhaben Dritter, die der Kanton bloss finanziell unterstützt, oder Projekte mit gemeinsamer Trägerschaft; vgl. §§ 23 Unterabs. c und 24 Unterabs. c KV).

Beim Entscheid darüber, ob eine Zusammenrechnungspflicht besteht, kommt den Behörden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts 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 nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung aber klar nicht gestattet (vgl. Abs. 2). Umgekehrt darf sich nach dieser Rechtsprechung 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» (vgl. Abs. 3 bzw. BGE 118 Ia 184 Ia E. 3b S. 191).

Die in Absatz 4 vorgesehene Möglichkeit zur Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und in einen gebundenen Anteil (sog. Kredit- oder Ausgaben splitting; vgl. dazu BGE 118 Ia 184 E. 2a S. 189) ist im Kanton Luzern konstante Praxis (vgl. LGVE 2007 III Nr. 5 E. 6.2). Der Transparenz halber soll sie nun im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden.

§ 25

Der Vollständigkeit und Klarheit halber wird die entsprechende Verfassungsbestimmung (§§ 23 Unterabs. b und 24 Unterabs. b) an dieser Stelle des FLG wiederholt.

§ 26

Die Definition der Begriffe freibestimmbare und gebundene Ausgabe, welche auch in der Kantonsverfassung im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum gebraucht werden, lehnt sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Als freibestimmbar gilt danach 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 Verfassung enthält keine explizite Umschreibung, sodass für die Abgrenzung Gesetz und Rechtsprechung massgebend sind. Die Qualifizierung einer Ausgabe als freibestimmbar oder gebunden erfordert immer eine Auslegung. Die Unterscheidung in freibestimmbare und gebundene Ausgaben ist notwendig, weil das Ausgabenreferendum nur bei freibestimmbaren Ausgaben greift (über gebundene Ausgaben wurde bereits beschlossen).

Im Kanton Luzern werden seit mehreren Jahren (beruhend auf einem Regierungsratsbeschluss) Mietzinsausgaben bis unter die Dekretshöhe von 3 Millionen Franken als gebunden betrachtet. In einzelnen Kantonen werden die Mietzinsausgaben unter bestimmten Umständen in unbeschränkter Höhe als gebunden betrachtet. Die Erfahrung zeigt aber, dass es bei der Anwendung immer wieder zu Problemen kommt, das heisst, schlimmstenfalls die Volksrechte verletzt werden (Entzug der Referendumsmöglichkeit). Zudem wird es künftig vermehrt «unkonventionelle» Raumbeschaffungen, wie etwa das Finanzierungsleasing, geben, die nicht mehr unter Kauf oder Miete fallen. Die Mietzinsausgaben sollen deshalb gleich wie alle anderen kantonalen Ausgaben behandelt werden. Mit der Erhöhung der Ausgabenkompetenz der Regierung bis unter die Dekretsgrenze von 3 Millionen Franken wird sich faktisch aber nichts ändern.

§ 27

Wie bisher ist unter dem Begriff Sonderkredit die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz des Kantonsrates zu verstehen (vgl. dazu § 23 Abs. 1a). Ein solcher Kredit ist wie bisher grundsätzlich als Ermächtigung zu verstehen (vgl. heute: § 7 Abs. 1).

Der Sonderkredit verfällt, wenn der Zweck wegfällt. Um eine Ausgabe, die mittels Sonderkredit bewilligt wurde, tätigen zu können, muss auch deren Finanzierung gesichert werden. Erfolgt die Ausgabenbewilligung vor der Budgetierung, ist der Sonderkredit in den Voranschlag und den AFP aufzunehmen.

§ 28

Ein Zusatzkredit muss eingeholt werden, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass der bewilligte Sonderkredit nicht ausreicht. Wie unter geltendem Recht sind Zusatzkredite grundsätzlich beim Kantonsrat anzufordern.

Die geltenden Ausnahmen (§ 23 FHG) werden inhaltlich unverändert übernommen, weil sich diese Handhabung in der Praxis bewährt hat. Der Kantonsrat entlastet die Regierung für die von ihr bewilligten Ausnahmen einerseits im Rahmen der Rechnungsablage, andererseits mit den einzelnen Sonderkreditabrechnungen.

§ 29

Die Sonderkreditkontrolle kann sinnvollerweise nur dezentral bei der beauftragten Dienststelle geführt werden. Für die Staatsrechnung werden die Informationen zusammengetragen.

§ 30

Wie bisher werden dem Kantonsrat Abrechnungen über die von ihm bewilligten Sonder- und Zusatzkredite vorgelegt. Neu soll die Frist dafür nur noch zwei statt drei Jahre seit Abschluss des Vorhabens betragen. Begründete Ausnahmen von dieser Regel sind möglich. Das neue FLG sieht vor, dass ursprünglich separat bewilligte Projektierungskredite zusammen mit dem Ausführungskredit abgerechnet werden. Nur so ist die volle Kostentransparenz über ein Vorhaben als Ganzes gewährleistet.

§ 31

Dieser Paragraph erklärt, was unter «true and fair view» beziehungsweise «fair presentation» zu verstehen ist. Wie in der Privatwirtschaft üblich, soll der Kanton seine stille Reserven im Rahmen des Restatements auflösen und in Zukunft auf eine finanzpolitisch motivierte Rechnungsführung verzichten. Deshalb wird der Grundsatz, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln, als Zweck der Rechnungslegung im Gesetz aufgeführt. Der allgemeine Zweck der Rechnungslegung wird ergänzt mit dem Anspruch, ein umfassendes Bild darzustellen. Dieser Anspruch soll mit der konsolidierten Rechnung erfüllt werden (vgl. §§ 42 ff.).

§ 32

Die allgemeinen Grundsätze des FLG (vgl. Kap. C.I.3) und der Zweck der Rechnungslegung sollen mit Grundsätzen zur Rechnungslegung ergänzt werden. Dabei haben wir uns konsequent an den Standards der Privatwirtschaft beziehungsweise an modernen Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung orientiert. 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 in der Rechnung dargestellten Informationen müssen für die Entscheidungsfindung relevant sein. Eine Information ist dann wesentlich, wenn ihre Nichterwähnung die Entscheidungsfindung beeinflussen kann.

Grundsatz der Zuverlässigkeit:

Bei der Darstellung steht der wirtschaftliche Gehalt über dem rechtlichen Verhältnis (substance over form, z.B. bei Vorsorgeverpflichtungen oder beim Finance Leasing). Die Beachtung dieses Grundsatzes erfordert, dass bei Unsicherheiten in der Beurteilung ein vorsichtig geschätzter Wert bilanziert wird, aber keine stillen Reserven gebildet werden. Gemäss dem ebenfalls hier enthaltenen Grundsatz der Vollständigkeit müssen alle wesentlichen finanziellen Vorgänge buchhalterisch erfasst werden. Erst wenn alle Transaktionen erfasst sind, können die für die Rechnung wesentlichen Informationen ausgewählt werden.

Grundsatz der Vergleichbarkeit:

Dieser Grundsatz bezweckt die Herstellung der Vergleichbarkeit unserer Jahresrechnung mit den Rechnungen anderer Kantone und jener der Gemeinden. Da dieser Grundsatz auch die Stetigkeit impliziert, müssen in der Jahresrechnung Vorjahresvergleiche angestellt und die Rechnungslegungsprinzipien offengelegt werden. Nicht als Verletzung der Stetigkeit gilt hingegen die Anwendung neuer oder verbesserter Rechnungslegungsgrundsätze. Diese müssen jedoch offengelegt werden.

Grundsatz der Fortführung:

Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Tätigkeit der öffentlichen Körperschaft auszugehen; im Gegensatz zu Unternehmungen, deren Bilanzpositionen im Konkursfall zu Liquidationswerten bewertet werden müssen.

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 Periodengerechtigkeit:

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

§ 33

Mit den Internationalen Public Sector Accounting Standards (IPSAS) wird die Rechnungslegung an einem international anerkannten Standard ausgerichtet. Die Festlegung der IPSAS-Standards als relevante Norm soll auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die Abweichungen von den IPSAS werden in der Verordnung definiert und im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt (vgl. § 41 Unterabs. a). Der transparente Ausweis der Abweichungen in der Jahresrechnung ermöglicht es den Lesenden, die Finanzinformationen zu interpretieren und mit anderen Abschlüssen zu vergleichen.

§ 34

Die Jahresrechnung umfasst die Kernverwaltung, das heisst den ersten Kreis im Fünf-Kreise-Beteiligungsmodell.

§ 35

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

§ 36

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. Innerhalb des Anlagevermögens wird demnach zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen unterschieden. Die finanz- und kompetenzrechtlich wichtige Definition des Finanz- und des Verwaltungsvermögens wird leicht gekürzt vom FHG übernommen.

Auf der Passivseite stellt die Zuweisung der Fonds je nach ihrem Charakter zum Fremd- oder zum Eigenkapital die wichtigste Änderung dar. 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).

§ 37

In Anlehnung an das HRM2 und die IPSAS definieren wir neu eine dreistufige Erfolgsrechnung. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Stufe 1) und das Finanzergebnis (Stufe 2) ergeben zusammen das ordentliche Ergebnis. Dieses ordentliche Ergebnis wird Ende Jahr dem Eigenkapitalkonto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» gutgeschrieben oder belastet. Mit den Regeln zum mittelfristigen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses (vgl. § 6) wird sichergestellt, dass ein allfälliger Bilanzfehlbetrag in angemessener Frist abgetragen wird (vgl. Vorgabe in § 76 Abs. 2 der Kantonsverfassung).

Zum ausserordentlichen Aufwand und Ertrag wird eine restriktive Definition festgehalten. Weil ausserordentliche Tatbestände nicht planbar sind, wird die Stufe 3 – das ausserordentliche Ergebnis – in den Planerfolgsrechnungen nicht enthalten sein. Da ausserordentliche Tatbestände zudem gemäss Definition sehr selten eintreten, werden sie in den meisten Erfolgsrechnungen nicht vorhanden sein.

§ 38

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. Neu ist auch eine unterjährige Aktivierung vorgesehen (zu den Bedingungen der Bilanzierung vgl. § 45).

§ 39

Mit dem Eigenkapitalnachweis werden die Veränderungen des Eigenkapitals gezeigt. Wir haben in der Staatsrechnung 2008 erstmals einen Eigenkapitalnachweis erstellt (vgl. B 98 vom 31. März 2009). Der Eigenkapitalnachweis soll an die neue Bilanzstruktur gemäss HRM2 angepasst werden.

§ 40

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. Für das Ziel der Begrenzung der Schulden gemäss finanzpolitischer Steuerung werden die Geldflüsse der betrieblichen Tätigkeit der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen gegenübergestellt.

§ 41

Der Anhang bildet ein eigenständiges Element der Jahresrechnung. Darin werden unter anderem das angewendete Regelwerk, die Grundsätze der Rechnungslegung und die in der Jahresrechnung enthaltenen Organisationseinheiten 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 des Kantons von Bedeutung sind, gehören zum Beispiel der Rückstellungsspiegel, der Anlagespiegel, die Eventualverpflichtungen und die finanziellen Zusicherungen.

§ 42

Der Geltungsbereich der Jahresrechnung (vgl. § 34) wird in der konsolidierten Rechnung ergänzt um Anstalten und andere Organisationen, die der Kanton beherrscht und die einen wesentlichen Umsatz oder eine wesentliche Bilanzsumme haben. Der Entscheid über die zu konsolidierenden Einheiten liegt bei unserem Rat.

In Absatz 3 sind Anhaltspunkte aufgeführt, die auf eine Beherrschung hinweisen. Eine entscheidende Bedingung für die Beherrschung ist die Möglichkeit, Nutzen aus einer Organisation zu ziehen. Dieser Nutzen ist beispielsweise nicht gegeben, wenn unser Rat lediglich Wahlbehörde der Organe einer Organisation ist, diese jedoch keine staatliche Aufgabe erfüllt oder keinen finanziellen Nutzen stiftet.

Die Konsolidierung gewisser Organisationen könnte dazu führen, dass der Gesamtüberblick über den Finanzhaushalt nicht verbessert, sondern im Gegenteil verschlechtert würde. Die Bilanzsumme der Luzerner Kantonalbank beispielsweise ist wesentlich grösser als diejenige des Kantons Luzern. Deshalb wird uns in Absatz 4 die Kompetenz eingeräumt, auf eine Konsolidierung zu verzichten, wenn dadurch die Transparenz, die Übersichtlichkeit oder die Aussagekraft der konsolidierten Rechnung abnehmen würde. Von der Konsolidierung ausgenommene Organisationen sind jedoch im Bericht über die Beteiligungen aufgeführt. Nicht unter die Ausnahmen gemäss Absatz 4 fallen das Luzerner Kantonsspital, die Luzerner Psychiatrie und die Universität Luzern. Auch allfällige weitere Auslagerungen werden grundsätzlich zu konsolidieren sein.

§ 43

Die konsolidierte Rechnung soll Bilanz, Erfolgsrechnung, Eigenkapitalnachweis, Geldflussrechnung und einen Anhang umfassen. Da die Unterscheidung in Finanz- und Verwaltungsvermögen in der konsolidierten Rechnung keine Bedeutung hat, kann auf eine separate Investitionsrechnung verzichtet werden. Die konsolidierte Investitionstätigkeit ist in der konsolidierten Geldflussrechnung ersichtlich.

§ 44

Die zu konsolidierenden Einheiten sollen mittels der Methode der Vollkonsolidierung in die konsolidierte Rechnung aufgenommen werden. Dabei werden deren Aufwände und Erträge sowie die Bilanzpositionen vollständig integriert. Ausgeschlossen werden die Bewegungen zwischen dem Kanton und den zu konsolidierenden Einheiten (Binnenumsatz, z.B. Miete oder Staatsbeitrag). Die Datenlieferung erfolgt von der zu konsolidierenden Einheit an das zuständige Fachdepartement. Dieses gibt die Daten zuhänden des Finanzdepartementes frei. Die Datenhoheit liegt im Rahmen dieses Gesetzes, der dazugehörigen Verordnung und Weisungen inklusive Handbuch beim Fachdepartement. Detailregelungen zum Konsolidierungsprozess werden in der Verordnung und im Handbuch vorgenommen.

Absatz 2 sieht vor, dass unser Rat Vorschriften zur Rechnungslegung erlassen kann. Eine qualitativ gute konsolidierte Rechnung kann nur erzielt werden, wenn alle Informationen, die in die konsolidierte Rechnung einfließen, nach den gleichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen ermittelt wurden. Dazu muss den konsolidierten Einheiten nicht unbedingt ein bestimmter Rechnungslegungsstandard, zum Beispiel IPSAS, vorgeschrieben werden. Wir können auch die besonderen Vorschriften von konsolidierten Einheiten akzeptieren (zum Beispiel Bundesvorschriften im öV-Bereich, H+/Rekole oder Swiss GAAP FER für Spitäler) und uns darauf beschränken, die für die Konsolidierung notwendigen Angaben einzufordern. Die konsolidierten Organisationen führen dazu für den Zweck der Konsolidierung eine separate Überleitungsrechnung. Es ist denn auch nicht vorgesehen, den zu konsolidierenden Organisationen die IPSAS-Standards zwingend vorzuschreiben.

Gemäss Absatz 3 sind die allgemeinen Grundsätze der Rechnungslegung, wie sie in § 32 aufgeführt sind, auch für die konsolidierten Organisationen gültig.

Die Equity-Methode gemäss Absatz 4 sieht vor, das anteilige Eigenkapital und den anteiligen Erfolg von Beteiligungen in der konsolidierten Rechnung abzubilden. Die Anwendung dieser Bewertungsmethode in der konsolidierten Rechnung liegt in der Kompetenz unseres Rates und kann für folgende Beteiligungen angewendet werden:

- massgeblicher Einfluss auf eine Organisation (Anteil zwischen 20 und 50 Prozent; wir haben momentan keine wesentlichen Beteiligungen in dieser Bandbreite);
- gemeinschaftlich geführte Unternehmen (Konkordate und allfällige Beteiligungen im Rahmen von Public-Private-Partnership-Projekten; FHZ und PHZ fallen darunter);
- Ausnahmen gemäss § 42 Absatz 4 (Mehrheitsbeteiligungen, bei denen die Vollkonsolidierung nicht angewendet wird; Beispiel: Luzerner Kantonalbank).

In der ersten Phase der Konsolidierung soll nur der 51-prozentige Anteil der LUKB im Verwaltungsvermögen nach der Equity-Methode bewertet werden.

§ 45

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

Auf der Passivseite müssen Verpflichtungen bilanziert werden, wenn die in Absatz 2 aufgeführten Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Das Kriterium der Eintretenswahrscheinlichkeit wird zum Beispiel in der Unterscheidung von Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten anschaulich: Der Mittelabfluss bei einer Rückstellung ist wahrscheinlich (liegt über 50 Prozent), während die Wahrscheinlichkeit bei einer Eventualverbindlichkeit darunter liegt.

Die Schätzung von Risiken stellt eine der Herausforderungen der neuen Rechnungslegung dar. Kann die Höhe eines Risikos nicht zuverlässig geschätzt werden, darf es nicht bilanziert werden.

§ 46

Das Finanzvermögen kann vom Regierungsrat 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. Davon betroffen sind beispielsweise die CKW-Aktien und der rund 10-prozentige Anteil an der Luzerner Kantonalbank. In Ausnahmefällen wird vom Grundsatz der Bewertung zum Verkehrswert abgewichen, etwa bei der Bewertung von Vorräten zum Niederstwert.

Das Verwaltungsvermögen ist zu den Anschaffungswerten abzüglich der Abschreibungen oder zu einem tiefer liegenden Verkehrswert zu bilanzieren. Dies bedingt die Neubewertung einiger Positionen des Verwaltungsvermögens und führt zur Auflösung allfälliger stiller Reserven. Diese Neubewertung (Restatement) ist einmalig und nicht erfolgswirksam, das heisst, eine allfällige Aufwertung wird direkt in die Bilanz übertragen. Auf eine Neubewertung des im Verwaltungsvermögen enthaltenen 51-prozentigen Anteils an der Luzerner Kantonalbank kann hingegen verzichtet werden. Der in der kantonalen Bestandesrechnung bisher enthaltene Kurswert von Fr. 62.85 pro Aktie entspricht dem Anschaffungswert. Ist der Verkehrswert einer Position im Verwaltungsvermögen tiefer als der Anschaffungswert abzüglich der Abschreibung, muss eine Wertberichtigung vorgenommen werden.

§ 47

In Ergänzung zum per 1. Januar 2009 geänderten § 17 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes sollen die angenommenen Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden periodisch überprüft werden. Um eine Überbewertung von Positionen des Verwaltungsvermögens zu vermeiden, ist zudem eine Bestimmung über Wertminderungen notwendig.

§ 48

Das bisherige FHG-Kapitel «Organisation und Verfahren», in dem nach der eigenständigen Regelung der Finanzkontrolle nur die Zuständigkeiten des Finanzdepartementes und der Dienststellen enthalten sind, wird neu im Teil V des FLG über die Zuständigkeiten bei Finanzgeschäften zusammengefasst. Die Zuständigkeiten von Regierungsrat, Gerichten, Departementen sowie des Finanzdepartementes werden je in einem eigenen Paragraphen definiert (vgl. Funktionsmatrix in Beilage 7). Unser Rat wird eine Verordnung zum FLG erlassen.

§ 49

Vergleiche Ausführungen zu § 48.

§ 50

Vergleiche Ausführungen zu § 48. Die Zuständigkeit für das Versicherungswesen wird neu im Gesetz verankert.

§ 51

Das geltende FHG wird durch das FLG ersetzt. Zum FLG werden wir eine Verordnung erlassen; in diese neue Verordnung soll die Verordnung über die Berechtigung zur Verfügung über Kredite und zu Kreditbeschlüssen vom 24. Februar 1989 (SRL Nr. 603) integriert werden.

§ 52

Vergleiche Kapitel D.II.

§ 53

Der Voranschlag 2011 wird noch nach geltendem FHG erstellt. Folglich soll im Frühjahr 2012 auch die Rechnungsablage über das Jahr 2011 nach dessen Bestimmungen erfolgen. Davon ausgenommen sind die Rechnungsüberschüsse (Aufwand- und Ertragsüberschuss) gemäss § 18 FHG.

In Absatz 2 halten wir fest, dass wir im Aufgaben- und Finanzplan 2014 bis 2017 erstmals konsolidierte Planrechnungen darstellen werden.

§ 54

Die neue Rechnungslegung muss mit einem neuen Voranschlag beginnen. Das Gesetz soll am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Dies ermöglicht es, den Voranschlag 2012 gemäss den neuen Bestimmungen zu erstellen. Ab Anfang 2012 wird die neue Rechnungslegung angewandt, sodass die erste neue Jahresrechnung für das Jahr 2012 erstellt werden kann (Vergleich mit dem Voranschlag 2012).

II. Änderungen von weiteren Erlassen im Anhang des FLG

Das neue FLG macht die Anpassung verschiedener anderer Gesetze nötig, unter anderem bezüglich der Terminologie (AFP statt IFAP, Jahresbericht statt Staatsrechnung).

Die Änderungen sind als Bestandteil des Haupterlasses zu beschliessen (§ 52 FLG) und werden in dessen Anhang aufgeführt. Die Anpassung der Geschäftsordnung für den Kantonsrat hingegen ist separat zu beschliessen, da diese nicht dem fakultativen Referendum untersteht. Im Gemeindegesetz werden keine Änderungen vorgenommen. Die Rechnungslegungsvorgaben für die Gemeinden sollen erst in einer späteren Phase angepasst werden.

a. Organisationsgesetz

Das FLG befasst sich nebst den Finanzen auch mit den Leistungen. Der «Leistungsauftrag» (§ 39 OG) muss deshalb nicht mehr im Organisationsgesetz geregelt werden (vgl. § 19). Dasselbe gilt für das Verwaltungscontrolling (§ 40 OG), das neu in § 4 FLG verankert ist. Für das Personalcontrolling findet sich in § 3 Absatz 3 des Personalgesetzes (SRL Nr. 51) eine Spezialnorm. Die «Beteiligung am Abschluss» (§ 40a) soll mangels Umsetzung ersatzlos gestrichen werden.

b. Kantonsratsgesetz

Um einen möglichst genauen und aktuellen Voranschlag erstellen zu können, soll der Budgetierungsprozess gestrafft werden. Der Passus, wonach der Voranschlag zwingend in der Novembersession zu beraten ist (§ 35 Abs. 3 KRG), wird deshalb gestrichen. Der Begriff Staatsrechnung wird durch den in der neuen Kantonsverfassung verankerten Begriff Jahresrechnung ersetzt; ebenso werden diverse Paragraphen an die neuen Definitionen der Instrumente AFP (anstelle des IFAP) und Jahresbericht angepasst.

Die Motion M 509 von Marcel Omlin über die Änderung von § 79 des Kantonsratsgesetzes (eröffnet am 15. September 2009) verlangt folgende Änderung: «Die

Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung von § 79 des Kantonsratsgesetzes vorzuschlagen. Die geltende Ziffer zwei soll gelöscht werden. An ihrer Stelle soll das Gesetz wie folgt geändert werden: Vom Kantonsrat überwiesene Bemerkungen zum IFAP sind als verbindliche Aufträge (Motionen) zu behandeln und entsprechend zu publizieren.» Vermutlich bezieht sich der Motionär auf § 79a Absatz 2 KRG. Ihr Rat hat gemäss § 79 Absatz 4 KRG bereits heute die Möglichkeit, dem Regierungsrat für weitere Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung von Vorlagen Aufträge zu erteilen. Wir empfehlen aber, § 79a Absatz 2 dahingehend zu ändern, dass der Regierungsrat den Kantonsrat mit dem nächsten Aufgaben- und Finanzplan über die Behandlung der beschlossenen Bemerkungen informiert.

c. Kulturförderungsgesetz

Aktualisierung des Verweises vom FHG auf das FLG.

d. Universitätsgesetz

Die Universität untersteht schon bisher dem FHG. Aufgrund der Neuformulierung des Geltungsbereichs des FLG (§ 2 Abs. 2) ist die Unterstellung jedoch neu ausdrücklich im Spezialgesetz zu regeln.

e. Staatsbeitragsgesetz

Die Steuerung der Staatsbeiträge unterliegt dem Controlling gemäss FLG. Die bisherige Erfolgskontrolle der Staatsbeiträge wird ersetzt durch eine Bestimmung, wonach Staatsbeiträge der allgemeinen Steuerung gemäss § 4 FLG unterliegen.

Im Rahmen der Fachkonzepte Rechnungslegung wurde die künftige Handhabung von Zusicherungen von Staatsbeiträgen untersucht. Die bisherige Praxis im Staatsbeitragswesen ist nicht kompatibel mit den IPSAS-Standards und muss angepasst werden. Bisher wurden Zusicherungen verbucht. Gemäss IPSAS ist jedoch eine Verbuchung von beidseitig unerfüllten Verträgen nicht zulässig. Zudem würden auch bei Beibehaltung der bisherigen Praxis Zusicherungen nicht von der Schuldenbremse erfasst, da mit der Zusicherung kein Mittelabfluss verbunden ist.

f. Finanzkontrollgesetz

Anpassung der Terminologie.

g. Umwandlungsgesetz

Der Buchgewinn aus der Veräusserung von Aktien der Luzerner Kantonalbank ist gemäss den neuen Rechnungslegungsvorschriften zu verwenden.

h. Spitalgesetz

Anpassung der Terminologie.

III. Geschäftsordnung für den Kantonsrat

Anpassung der Terminologie.

E. Auswirkungen

I. Finanzielle Auswirkungen

1. Restatement

Die Einführung der neuen Rechnungslegungsvorschriften nach den IPSAS-Standards hat neue Bewertungen zur Folge (Restatement). Davon ist vorab die Bilanz betroffen, aber auch in der Erfolgsrechnung dürfte es zu verschiedenen Änderungen kommen. Der genaue Umfang der Wertänderungen kann erst nach Abschluss der neuen Bewertungen beziffert werden. Wir werden Ihrem Rat zu diesem Zweck im zweiten Halbjahr 2011 eine Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2011 nach neuen Regeln sowie eine Darstellung mit Erläuterungen zu den Abweichungen gegenüber den heute geltenden Bestimmungen unterbreiten (Bilanzanpassungsbericht). Wir gehen davon aus, dass die Neubewertung des Finanz- und des Verwaltungsvermögens zu einer Erhöhung des Eigenkapitals in Milliardenhöhe führen wird. Da es sich bei den Vorgängen des Restatements um Bewertungsänderungen ohne Geldflüsse handelt, hat das erhöhte Eigenkapital keine Auswirkungen auf die kurz-, mittel- und langfristigen Schulden. Das höhere Eigenkapital wird keine direkten Auswirkungen auf die Finanzpolitik haben, weil die getätigten Investitionen jeweils über einen Zeitraum von sieben Jahre mit eigenen Mitteln finanziert werden müssen. Das bedeutet, dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel für Konsum oder Investitionen zur Verfügung stehen werden.

Die Restatement-Arbeiten werden zentral vom Finanzdepartement geleitet und von dezentralen Stellen sowie der Finanzkontrolle unterstützt. Um Synergien zu gewinnen und den Verwaltungsaufwand zu minimieren, sollen die entsprechenden Arbeiten mit Schulungen (vgl. Kap. E.IV) verbunden werden.

2. Konsolidierung

Die konsolidierte Rechnung soll ein umfassenderes Bild über die tatsächliche finanzielle Situation des Kantons ermöglichen. Die konsolidierte Rechnung im engeren Sinn wird ergänzt mit Spiegeln über Beteiligungen und über Eventualverbindlichkeiten sowie weiteren Informationen zu Risiken des Kantons. Voraussichtlich wird das Eigenkapital in der konsolidierten Rechnung gegenüber der Bilanz der Kernverwaltung nach der Konsolidierung nochmals höher ausfallen (abweichende Bewertung der LUKB-Beteiligung). Die Konsolidierung dürfte zu einigen technischen Anpassungen und somit Kosten führen. Bei der Umsetzung sind deshalb Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen.

3. Investitionen

Zur Umsetzung der neuen Richtlinien sind Investitionen in die Informatik nötig. Die SAP-Systemlandschaft, die SAP-Software und die Schnittstellen zu den Vorsystemen müssen grundlegend angepasst werden. Im Mai 2009 wurden die Arbeiten für die «Totalrevision FHG–Redesign SAP» im offenen Verfahren nach GATT/WTO ausgeschrieben. In der Folge gingen, von ursprünglich mehr als 40 potenziellen Anbietern, zwei Offerten fristgerecht ein. Der Zuschlag für die benötigten Software-Lösungen wurde gestützt auf die Offerten-Evaluation der Firma Novo Business Consultants AG, Bern, erteilt.

Unser Rat hat für dieses Projekt einen Kredit von 3 100 000 Franken bewilligt und freigegeben. Bei den Investitionskosten für das Redesign SAP handelt es sich um gebundene Ausgaben. Bereits 1982 hat das Bundesgericht in einem Entscheid festgehalten, dass die Anschaffung oder Erneuerung einer Informatik-Anlage heute zum normalen Gang der Verwaltung gehöre. In einem Grundsatzbeschluss vom 27. September 1994 hat unser Rat festgehalten, dass Informatikersatzinvestitionen als gebundene Ausgaben zu betrachten sind, selbst wenn damit eine gewisse qualitative und quantitative Expansion verbunden ist, sofern sie im Rahmen einer sinnvollen Aufgabenentwicklung an die bisherige Applikation anknüpfen. Im Weiteren haben wir mit unserem Strategieentscheid für SAP vom 27. Mai 2003 den Grundsatzentscheid für die Anwendung dieses Systems getroffen. Schliesslich besteht für diese Investition

keine zeitliche Disponibilität; damit die neuen Anforderungen des totalrevidierten FHG an das Finanz-, Rechnungs- und Personalmanagement sowie die Logistik nach dem geplanten Inkrafttreten am 1. Januar 2011 umgesetzt werden können, muss bis zu diesem Zeitpunkt die grundlegende Anpassung im SAP-System erfolgt sein.

Das Finanzdepartement hat für die Umsetzung dieses Projekts folgende Finanzierung vorgesehen:

Voranschlag 2009	Fr. 200 000.–
Voranschlag 2010	Fr. 1 800 000.–
Finanzplanjahr 2011	Fr. 900 000.–
Finanzplanjahr 2012	Fr. 200 000.–
Total	Fr. 3 100 000.–

4. Schuldenbremse

Die neuen Regeln zur finanzpolitischen Steuerung orientieren sich stark am bisherigen FHG. Dessen gesetzliche Bestimmungen wurden in den letzten Jahren durch das Finanzleitbild 2006 verschärft. Die im Entwurf FLG vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen hingegen stellen gegenüber dem Finanzleitbild 2006 für die Voranschläge eine Lockerung dar. Die wichtigsten finanzpolitischen Grundsätze des Finanzleitbildes, nämlich auf Aufwandüberschüsse und neue Schulden zu verzichten, müssen gemäss neuer Schuldenbremse nicht mehr jährlich, sondern über sieben Jahre sichergestellt werden.

5. Vorsorgeverpflichtungen

Für nicht gedeckte Verpflichtungen des Arbeitgebers für Vorsorgeeinrichtungen sind Rückstellungen zu bilden. Wir werden allfällige Rückstellungen in Abhängigkeit vom Deckungsgrad der Luzerner Pensionskasse per 1. Januar 2011 (Eröffnungsbilanz nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen) nach dem FER-Standard 16 berechnen. Der IPSAS-Standard 25, den wir mangels Bezug zum schweizerischen System der beruflichen Vorsorge nicht anwenden, hätte höhere Rückstellungen zur Folge.

Die Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen und allfällige weitere Rückstellungen werden die Nettoerhöhung des Eigenkapitals aus dem Restatement reduzieren.

6. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die Ausgleichszahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs basieren auf statistischen Daten (Lastenausgleich) und dem Ressourcenpotenzial der Kantone (Ressourcenausgleich). Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat uns bestätigt, dass die Bewertung von Bilanzpositionen und die Rechnungslegungsmethode keinen Einfluss auf die Höhe der Ausgleichszahlungen haben.

II. Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Das FHG regelte vornehmlich die kantonsinterne Organisation. Dementsprechend waren auch keine direkten Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu verzeichnen. Das neue FLG soll mit einem besseren Führungssystem einen effizienteren Mitteleinsatz und eine adäquate Mitwirkung des Parlaments und der Stimmbürger zur Folge haben. Insofern sind für die Wirtschaft und die Gesellschaft indirekt positive Auswirkungen zu erwarten.

III. Folgen für die Gemeinden

Die Bestimmungen des Handbuchs HRM2 richten sich sowohl an die Kantone als auch an die Gemeinden. Der Geltungsbereich des FLG erstreckt sich jedoch nicht auf die Gemeinden. Durch das FLG sind somit keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten. Mit einer Anpassung der Rechnungslegungsvorgaben für die Gemeinden soll zugewartet werden, bis auf kantonaler Ebene umfassende Erkenntnisse über die Wirkungen des Nachfolgegesetzes des bisherigen FHG vorliegen (vgl. Kap. F.3).

Zudem wurden das Gemeindegesetz (SRL Nr. 150) und die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL Nr. 602) erst vor Kurzem überarbeitet; die Änderungen sind am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Die damit verbundenen Umstellungsarbeiten – insbesondere der Aufbau einer Kostenrechnung – sind anspruchsvoll und aufwendig. Auch aus diesem Grund soll vorderhand auf eine erneute Anpassung der Rechnungslegungsvorgaben für die Gemeinden verzichtet werden.

IV. Folgen für das Personal

Die fachlichen Anforderungen an die Rechnungsführung und die Rechnungslegung werden steigen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung müssen auf die neuen Rechnungslegungsvorschriften und die neuen Planungs- und Berichtsinstrumente geschult werden. Im Zusammenhang mit der Anpassung der Prozesse werden wir aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine teilweise Zentralisierung des Rechnungswesens im Bereich der Buchungen prüfen. Für die Ausbildung der Mitarbeitenden ist deshalb mit einmaligen Kosten zu rechnen.

F. Weiteres Vorgehen

1. Public Corporate Governance

Das FLG konzentriert sich auf die Regulierung der finanzpolitischen Gesamtsteuerung, die Steuerung der Leistungen und Finanzen, das Ausgabenrecht und die Rechnungslegung. Bei der Public Corporate Governance handelt es sich um eine Querschnitt-Thematik, die über die Behandlung von Finanzen und Leistungen hinausgeht. Es sind unter anderem staatsrechtliche, organisatorische und Controlling-Aspekte darin enthalten.

Um ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons zu erreichen, wurde im Jahr 2007 das Konzept «Beteiligungs- und Beitragscontrolling» erarbeitet. Es sieht zur Klassifizierung der verschiedenen Beteiligungsarten ein Fünf-Kreise-Modell und eine Matrix zur Einschätzung des Risikos (finanziell, politisch u.a.) vor. Unser Rat hat Corporate-Governance-Richtlinien definiert und die Departemente mit deren Vollzug beauftragt. Die operative Umsetzung funktioniert gut, die Instrumente wurden in den letzten Jahren überprüft und verfeinert. Der Kanton Luzern belegt im Kantonsmonitoring der Avenir Suisse vom Mai 2009 beim «Beteiligungsmanagement-Index» den dritten Platz. Handlungsbedarf besteht jedoch beim strategischen Management (gesetzliche Grundlagen und Richtlinien, Rollenteilung zwischen Gewährleister und Eigner) und bei der Transparenz. Die Transparenz wird mit der Rechnungslegung, wie sie im FLG vorgesehen ist, verbessert werden (Beteiligungsspiegel).

Unser Rat strebt – ergänzend zur operativen Steuerung – die Stärkung der strategischen Steuerung an. Dies soll im Rahmen eines eigenständigen Projekts geschehen. Die Normierung der Public Corporate Governance soll Anleitungen zum Umgang mit den ausgelagerten Einheiten, zu deren Rechtsform, Organen, Finanzen, strategischen Zielen und dem Controlling geben. Es ist vorgesehen, dass sie Hinweise zu den Zuständigkeiten, zur Haftung, zu den Steuern und zum Beschaffungsrecht enthalten wird. Es ist vorgesehen, die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen per Mitte 2012 in Kraft zu setzen; die Vernehmlassung dazu erfolgt Anfang 2011.

2. Zeitplan

Wir planen, dass diese Botschaft mit dem FLG-Entwurf ab dem 2. Quartal 2010 in der Planungs- und Finanzkommission und in Ihrem Rat beraten werden kann. Das Inkrafttreten des FLG ist am 1. Januar 2011 vorgesehen. Der Voranschlag 2012 wird im Jahr 2011 bereits anhand der neuen Rechnungslegung vorbereitet. Die Rechnungsführung während des Jahres 2011 und der Abschluss der Rechnung 2011 erfolgen hingegen noch nach den Regeln des Finanzhaushaltsgesetzes.

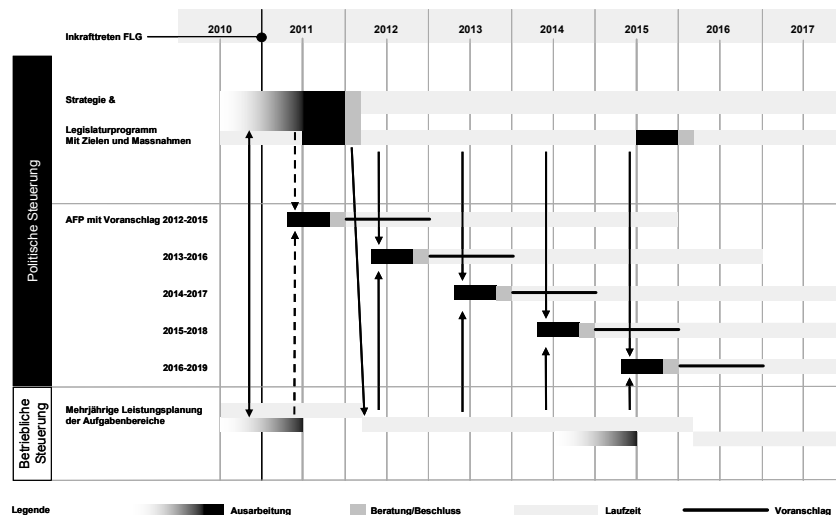


Abbildung 4: Die Einführung der Steuerungsinstrumente auf der Zeitachse

3. Evaluation und Wirkungsbericht

Wir werden einige Jahre nach der Einführung des Gesetzes die Wirkung einiger Instrumente prüfen. Nach heutigem Wissensstand stehen dabei drei Themen im Vordergrund: die finanzpolitische Steuerung, die Auswirkungen der neuen Rechnungslegung und die Konsolidierung.

a. Finanzpolitische Steuerung

Folgende Fragen sollen untersucht werden:

- Wird trotz der jährlichen Flexibilität der mittelfristige Ausgleich erreicht?
- Kann die jährliche Flexibilität bei der Finanzierung von Investitionen erweitert werden?
- Trägt die finanzpolitische Steuerung über den Geltungsbereich der Jahresrechnung den Risiken des Kantons genügend Rechnung? Wenn nein, was wären die Konsequenzen beziehungsweise wie sähe der Anpassungsbedarf für eine konsolidierte Steuerung aus?

b. Auswirkungen der neuen Rechnungslegung

Folgende Fragen sollen untersucht werden:

- Welches sind die finanzpolitischen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen der geänderten Bestimmungen zur Rechnungslegung?
- Führen die neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung nach Abschluss der Einführungsphase nachhaltig zu einem höheren Aufwand für die Rechnungslegung?
- In Zusammenarbeit mit den Gemeinden: Sind die neuen Bestimmungen auch für die Gemeinden anwendbar?

c. Konsolidierung

Folgende Fragen sollen untersucht werden:

- Stehen der Aufwand für und die Zusatzinformationen aus der konsolidierten Rechnung in einem guten Verhältnis?
- Kann mit dem Konsolidierungskreis der ersten Phase das Ziel des Gesamtüberblicks erreicht werden, oder ist eine Erweiterung sinnvoll?

G. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf des neuen Gesetzes zuzustimmen.

Luzern, 5. Februar 2010

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 600

Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Februar 2010,
beschliesst:*

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Gegenstand

§ 1

Dieses Gesetz regelt

- 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 des Kantons.

² Für Anstalten und andere Organisationen und Organe des kantonalen öffentlichen Rechts gilt es, soweit die Gesetzgebung dies vorsieht.

3. Grundsätze

§ 3

¹ Der Kantonsrat, der Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

² Diese Grundsätze sind auch für die Steuerung der Finanzen und der Leistungen massgebend.

³ Die Verursacherinnen und Verursacher und die Nutzniessenden besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen (Verursacherprinzip).

II. Steuerung

1. Controlling

§ 4

¹ Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst die Zielsetzung, die Massnahmenplanung, die Umsetzung der Massnahmen und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

² Das Controlling des Regierungsrates erstreckt sich insbesondere auf

- a. die Leistungen,
- b. die Finanzen,
- c. die Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen und des privaten Rechts,
- d. die Staatsbeiträge,
- e. den Umgang mit Risiken, die den Kanton betreffen,
- f. die Substanzerhaltung des kantonalen Vermögens.

³ Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und die Leiterinnen und Leiter der Dienststellen sowie die Gerichte nehmen im Rahmen ihrer Führungsverantwortung das Controlling wahr und sorgen für die ordnungsgemässe und wirksame Erfüllung der Leistungsaufträge.

2. Finanzpolitische Steuerung

§ 5 *Ziel und Gegenstand*

¹ Die finanzpolitische Steuerung dient dem Erhalt des Eigenkapitals und der Vermeidung neuer Schulden.

² Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Erfolgsrechnung und die Geldflussrechnung. Das ausserordentliche Ergebnis nach § 37 Absatz 4 ist ausgenommen.

³ Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, den §§ 6 und 7 nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung.

§ 6 *Mittelfristiger Ausgleich*

¹ Innert sieben Jahren sind auszugleichen:

- a. die Erfolgsrechnung,
- b. der Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit und der Geldabfluss aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen.

² Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan. Reichen diese nicht aus, um beide Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich zu erfüllen, beantragt der Regierungsrat für das Voranschlagsjahr eine Erhöhung des Steuerfusses.

§ 7 *Jährliche Vorgaben*

¹ Der Voranschlag darf in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss von höchstens 5 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern aufweisen.

² Der budgetierte Geldzufluss aus der betrieblichen Tätigkeit muss mindestens 80 Prozent des budgetierten Geldabflusses aus der Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen betragen.

3. Aufgaben- und Finanzplan

§ 8 *Allgemeines*

¹ Der Regierungsrat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan und legt ihn dem Kantonsrat zur Genehmigung vor.

² Der Aufgaben- und Finanzplan beruht auf der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm.

§ 9 *Inhalt*

¹ Der Regierungsrat gliedert die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Hauptaufgaben und diese in Aufgabenbereiche.

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

³ Der Aufgaben- und Finanzplan enthält insbesondere

- a. die Analyse der Ausgangslage,
- b. die Veränderungen gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan des Vorjahres,
- c. die Planung der Aufgaben und Finanzen mit einem Bericht zu den Hauptaufgaben und den politischen Leistungsaufträgen in den Aufgabenbereichen,
- d. die Planrechnungen und die konsolidierten Planrechnungen und
- e. Erläuterungen.

§ 10 *Nichtgenehmigung*

Eine Nichtgenehmigung des Aufgaben- und Finanzplans ist mit konkreten Aufträgen im Sinn von § 79 Absatz 4 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 zu verbinden.

4. Voranschlag

a. Festsetzung

§ 11 *Allgemeines*

¹ Der Kantonsrat setzt mit dem Voranschlag (Budget) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr fest.

² Der Entwurf des Voranschlags ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans und entspricht dessen erstem Planjahr. Der Regierungsrat übernimmt darin die vom Obergericht, vom Verwaltungsgericht und von der Finanzkontrolle zuhanden des Kantonsrates beantragten Globalbudgets.

§ 12 *Inhalt*

¹ Der Voranschlag enthält für jeden Aufgabenbereich

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

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

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

§ 13 *Verbindlichkeit der Voranschlagskredite*

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

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

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

§ 14 *Verfahren*

¹ Der Kantonsrat setzt den Voranschlag vor Beginn des Rechnungsjahres fest.

² Hat der Kantonsrat am 1. Januar noch keinen Voranschlag festgesetzt, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

b. Nachtragskredit, Kreditüberschreitung und Kreditübertragung

§ 15 *Nachtragskredit*

Enthält der Voranschlag für ein Vorhaben keinen ausreichenden Kredit, ist beim Kantonsrat rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.

§ 16 *Bewilligte Kreditüberschreitung*

¹ Der Regierungsrat, das Obergericht und das Verwaltungsgericht können in folgenden Fällen eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- a. wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben oder sonst wie eine unumgängliche Leistungspflicht besteht,
- b. bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte,
- c. für durchlaufende Beiträge,
- d. für Abschreibungen und Wertberichtigungen nach § 47.

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

³ Kreditüberschreitungen sind dem Kantonsrat mit dem Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten.

§ 17 *Kreditübertragung*

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

² Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Kantonsrat 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.

5. Berichterstattung

§ 18 *Jahresbericht*

¹ Der Regierungsrat legt im Jahresbericht Rechenschaft ab über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr.

² Der Jahresbericht enthält insbesondere

- a. den Bericht über die Umsetzung der Kantonsstrategie und des Legislaturprogramms,
- b. die Berichte zu den Hauptaufgaben und den Aufgabenbereichen,
- c. die Jahresrechnung,
- d. die konsolidierte Rechnung,
- e. den Bericht über die Behandlung der überwiesenen Motionen und Postulate.

³ Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Jahresbericht zur Genehmigung.

6. Steuerung auf Verwaltungsebene

§ 19 *Betriebliche Steuerung*

¹ Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei erstellen pro Aufgabenbereich eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung.

² Sie geben ihren Organisationseinheiten im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Dieser konkretisiert die mehrjährige Leistungsplanung, den Aufgaben- und Finanzplan und den Voranschlag auf Stufe Leistungsgruppen und Leistungen.

³ Für die betriebliche Führung wird eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung geführt.

⁴ Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei sorgen für ein stufengerechtes Qualitätsmanagement.

§ 20 *Internes Kontrollsystem*

¹ Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei sorgen für ein internes Kontrollsystem, das auf die Risikobewirtschaftung des Regierungsrates abgestimmt ist, um

- a. das Vermögen des Kantons zu schützen,
- b. die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen,
- c. Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken,
- d. die ordnungsgemässe Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.

³ Das Finanzdepartement erlässt nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle die erforderlichen Weisungen.

III. Ausgaben

1. Allgemeines

§ 21 *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).

§ 22 *Voraussetzungen*

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

² Rechtsgrundlage können sein:

- a. ein Gesetz,
- b. ein Gerichtsentscheid,
- c. ein Dekret.

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

§ 23 *Ausgabenbewilligung*

¹ Die Ausgabenbewilligung erfolgt

- a. bei freibestimmbaren Ausgaben ab 3 Millionen Franken durch Bewilligung eines Sonderkredites durch den Kantonsrat,
- b. bei freibestimmbaren Ausgaben unter 3 Millionen Franken und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Regierungsrates, des Ober- oder des Verwaltungsgerichts.

² Der Regierungsrat, das Obergericht und das Verwaltungsgericht können ihre Ausgabenbefugnisse in bestimmtem Ausmass an die ihnen unterstellten Organisationseinheiten übertragen.

§ 24 *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.

§ 25 *Wiederkehrende Ausgaben*

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

§ 26 *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

§ 27 *Sonderkredit*

¹ Der Sonderkredit ist die Ermächtigung des Kantonsrates, 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 den jeweiligen Voranschlag einzustellen.

§ 28 *Zusatzkredit*

¹ Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist beim Kantonsrat 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 1 Million Franken überschritten wird.

³ Ausgaben gemäss Absatz 2 sind dem Kantonsrat mit der Jahresrechnung zur Genehmigung zu unterbreiten.

§ 29 *Kontrolle*

¹ Über die Beanspruchung der Sonder- und Zusatzkredite hat die mit der Durchführung des Vorhabens betraute Dienststelle 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.

§ 30 *Abrechnung und Verfall*

¹ Die Abrechnungen über die vom Kantonsrat bewilligten Sonder- und Zusatzkredite werden diesem zur Genehmigung vorgelegt, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist oder nicht weiterverfolgt wird und die Beiträge Dritter im Wesentlichen eingegangen sind. Die Abrechnung wird in der Regel spätestens zwei Jahre 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.

IV. Rechnungslegung

1. Zweck und Grundsätze

§ 31 *Zweck*

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

§ 32 *Grundsätze*

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

§ 33 *Anwendbare Normen*

¹ Die Rechnungslegung erfolgt nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung.

² Der Regierungsrat bezeichnet das anzuwendende Regelwerk und die Abweichungen davon in einer Verordnung.

2. Jahresrechnung

§ 34 *Allgemeines*

¹ Die Jahresrechnung umfasst den Finanzhaushalt des Kantons.

² Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr.

§ 35 *Inhalt*

Die Jahresrechnung umfasst

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

§ 36 *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, 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 und Fonds, die nicht dem eigenen Recht unterstehen.

⁶ Das Eigenkapital umfasst den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag, die Fonds des kantonalen Rechts und das übrige Eigenkapital.

§ 37 *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.

§ 38 *Investitionsrechnung*

¹ Die Investitionsrechnung umfasst die Anlagen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden.

² Sie stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber.

§ 39 *Eigenkapitalnachweis*

Der Eigenkapitalnachweis zeigt die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals auf.

§ 40 *Geldflussrechnung*

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

§ 41 *Anhang*

Der Anhang der Jahresrechnung

- a. führt das für die Rechnungslegung angewandte Regelwerk samt Abweichungen auf,
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze, einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze, zusammen,
- c. bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten,
- d. enthält einen Beteiligungsspiegel und einen Bericht über die Eventualverpflichtungen,
- e. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons von Bedeutung sind.

3. Konsolidierte Rechnung

§ 42 *Konsolidierungskreis*

¹ Die konsolidierte Rechnung umfasst den kantonalen Finanzhaushalt und die vom Regierungsrat bezeichneten Anstalten und weiteren Organisationen.

² Massgeblich für die Konsolidierung sind die Beherrschung sowie die Wesentlichkeit von Aufwand, Ertrag, Vermögen oder Schulden.

³ Eine Beherrschung liegt vor, wenn der Regierungsrat oder der Kantonsrat durch Festlegung des Budgets, Abnahme der Rechnung, Wahl der obersten Organe, durch Stimmenmehrheit oder sonst wie die Geschicke einer Organisation bestimmen und daraus Nutzen ziehen kann.

⁴ Auf die Konsolidierung einer Organisation kann verzichtet werden, wenn durch deren Besonderheiten die Transparenz, Übersichtlichkeit oder Aussagekraft der konsolidierten Rechnung beeinträchtigt würde.

§ 43 *Inhalt der konsolidierten Rechnung*

Die konsolidierte Rechnung umfasst

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

§ 44 *Konsolidierungsmethode*

¹ Die Konsolidierung wird nach der Methode der Vollkonsolidierung durchgeführt.

² Der Regierungsrat kann für konsolidierte Organisationen Vorschriften über die Rechnungslegung erlassen.

³ Die konsolidierte Rechnung wird nach den gleichen Rechnungslegungsgrundsätzen erstellt wie die Jahresrechnung.

⁴ Für die Bewertung von Anteilen an Organisationen, auf die ein massgeblicher Einfluss besteht, die gemeinschaftlich geführt werden oder die gemäss § 42 Absatz 4 von der Konsolidierung ausgenommen sind, kann der Regierungsrat vorschreiben, dass das anteilige Eigenkapital und der anteilige Erfolg von Beteiligungen in der konsolidierten Rechnung abzubilden sind.

4. Bilanzierung und Bewertung

§ 45 *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 ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt, ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und dessen Höhe geschätzt werden kann.

§ 46 *Bewertungsgrundsätze*

¹ Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

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

§ 47 *Abschreibungen und Wertminderungen*

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

² Die angenommenen Nutzungsdauern und die Abschreibungsmethoden werden periodisch überprüft.

³ Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

V. Zuständigkeiten

§ 48 *Regierungsrat*

¹ Der Regierungsrat ist insbesondere zuständig für

- a. den Aufgaben- und Finanzplan mit dem Entwurf des Voranschlags,
- b. den Jahresbericht mit der Jahresrechnung,
- c. die Bewirtschaftung der Anlagen des Finanzvermögens, einschliesslich des Erwerbs und der Veräusserung von Grundstücken,
- d. die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen,
- e. die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen; vorbehalten bleibt die Entwidmung durch Aufhebung eines Beschlusses im Kompetenzbereich des Kantonsrates,
- f. den Abschluss von Programmvereinbarungen mit dem Bund.

² Er erlässt eine Vollzugsverordnung zu diesem Gesetz.

§ 49 *Departemente, Gerichte und Staatskanzlei*

Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei sind insbesondere zuständig für

- a. die bestimmungsgemässe Verwendung der Kredite,
- b. die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten,
- c. die vorschriftsgemässe Belegerstellung, Belegarchivierung und Inventarführung, soweit keine andere Stelle damit beauftragt ist,
- d. die Bereitstellung der Unterlagen und Abrechnungen für die Rechnungslegung.

§ 50 *Finanzdepartement*

Das Finanzdepartement ist insbesondere zuständig für

- a. den Erlass von Richtlinien und Weisungen über die Rechnungslegung,
- b. den Entwurf des Aufgaben- und Finanzplans mit dem Voranschlag sowie den Entwurf der Jahresrechnung zuhanden des Regierungsrates,
- c. den Mitbericht an den Regierungsrat zu Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen,
- d. die sichere und zinsgünstige Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens,
- e. die Bereitstellung der zur Erfüllung der Staatsaufgaben erforderlichen finanziellen Mittel,
- f. die Organisation des Rechnungswesens,
- g. die Erstellung der Finanzstatistik,
- h. das Versicherungswesen.

VI. Schlussbestimmungen**§ 51** *Aufhebung bisherigen Rechts*

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977 wird aufgehoben.

§ 52 *Änderung von Erlassen*

Die folgenden Erlasse werden gemäss Anhang geändert:

- a. Organisationsgesetz vom 13. März 1995,
- b. Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976,
- c. Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994,
- d. Universitätsgesetz vom 17. Januar 2000,
- e. Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996,
- f. Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004,
- g. Umwandlungsgesetz vom 8. Mai 2000,
- h. Spitalgesetz vom 11. September 2006.

§ 53 *Übergangsbestimmungen*

¹ Das Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977 bleibt anwendbar auf

- a. den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beschlossenen Voranschlages,
- b. den Entwurf und die Genehmigung der dazugehörenden Staatsrechnung mit Ausnahme der Behandlung der Rechnungsüberschüsse.

² Der konsolidierte Aufgaben- und Finanzplan wird erstmals für die Planjahre 2014 bis 2017 erstellt.

§ 54 *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

a. Organisationsgesetz (SRL Nr. 20)

Das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 wird wie folgt geändert:

Zwischentitel vor § 39 und §§ 39–40a
werden aufgehoben.

b. Kantonsratsgesetz (SRL Nr. 30)

Das Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 35 *Absatz 3*

³ Eine Session findet im November für die Wahl der am 1. Januar ihr Amt antretenden Amtsinhaber statt.

§ 55 *Absatz 1*

¹ Die Angehörigen von Mitgliedern des Regierungsrates treten in Ausstand bei der Behandlung der Rechenschaftsberichte des Regierungsrates, des Jahresberichts und der Abrechnungen über Sonderkredite.

§ 75

Bemerkungen sind kurze Feststellungen und Anregungen zu Planungs- und Rechenschaftsberichten, zum Voranschlag und zum Jahresbericht oder zu Teilen davon.

§ 76 *Absatz 2*

² Sie werden zusammen mit dem Beschluss des Kantonsrates zu den Planungs- und Rechenschaftsberichten, zum Voranschlag und zum Jahresbericht veröffentlicht. Vorbehalten bleibt § 79a.

§ 77 *Absatz 1b*

¹ Zu den Planungsberichten im Sinn dieses Gesetzes gehören:
b. der Aufgaben- und Finanzplan (§ 78a),

§ 78a *Aufgaben- und Finanzplan*

¹ Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat jährlich den Aufgaben- und Finanzplan zur Genehmigung vor.

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

³ Der Aufgaben- und Finanzplan enthält insbesondere

- a. die Analyse der Ausgangslage,
- b. die Veränderungen gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan des Vorjahres,
- c. die Planung der Aufgaben und Finanzen mit einem Bericht zu den Hauptaufgaben und den politischen Leistungsaufträgen in den Aufgabenbereichen,
- d. die Planrechnungen und die konsolidierten Planrechnungen und
- e. Erläuterungen.

⁴ Der Regierungsrat orientiert den Kantonsrat im Jahresbericht über die Einhaltung des Aufgaben- und Finanzplans.

§ 79a *Bemerkungen zum Legislaturprogramm und zum Aufgaben- und Finanzplan*

¹ Die vom Kantonsrat beschlossenen Bemerkungen werden dem Legislaturprogramm und dem Aufgaben- und Finanzplan als Anhang beigelegt.

² Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat mit dem nächsten Aufgaben- und Finanzplan über die Behandlung der Bemerkungen.

§ 80 *Absätze 1 und 2*

¹ Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Jahresbericht gemäss § 18 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom mit der Jahresrechnung. Er übernimmt darin die vom Obergericht, vom Verwaltungsgericht und von der Finanzkontrolle zuhanden des Kantonsrates erstellten Berichte.

Absatz 2 wird aufgehoben.

§ 80b *Beschluss des Kantonsrates*

¹ Der Kantonsrat setzt mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr fest.

² Die weiteren Angaben zum Voranschlagsjahr dienen lediglich der Information.

³ Der Kantonsrat kann mit Motionen oder Postulaten Änderungen des Umfangs und der Qualität der Leistungen sowie der Gliederung der Aufgabenbereiche verlangen. Vorstösse, die auf den Voranschlag des übernächsten Jahres Einfluss haben sollen und keine Verfassungs- oder Gesetzesänderungen bedingen, sind bis spätestens Ende Februar des dem Voranschlag vorangehenden Jahres einzureichen.

⁴ Für die Gerichte beschränken sich der Beschluss gemäss Absatz 1 auf die Voranschlagskredite und die Änderungen gemäss Absatz 3 auf die Gliederung der Aufgabenbereiche. Der Beschluss gemäss Absatz 1 kann für sie und die ihrer Aufsicht unterstellten Dienststellen gerichts- und dienststellenübergreifend gefasst werden.

c. Kulturförderungsgesetz (SRL Nr. 402)

Das Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994 wird wie folgt geändert:

§ 7a *Absatz 5*

⁵ Die festen Finanzierungsanteile gemäss Absatz 4 binden die Ausgaben im Sinn von § 26 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom . Die Verbandsmitglieder sind zur Bezahlung der von der Delegiertenversammlung beschlossenen ordentlichen und ausserordentlichen Beiträge verpflichtet.

d. Universitätsgesetz (SRL Nr. 539)

Das Gesetz über die universitäre Hochschulbildung (Universitätsgesetz) vom 17. Januar 2000 wird wie folgt geändert:

(neu, nach Zwischentitel VIII)

§ 25a *Übergeordnetes Recht*

Die Universität ist dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom und den Ausführungserlassen des Regierungsrates zu diesem Gesetz unterstellt.

e. Staatsbeitragsgesetz (SRL Nr. 601)

Das Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 wird wie folgt geändert:

§ 18a *Zusicherungen* (neu, nach Zwischentitel 3)

¹ Die Regierung sichert Staatsbeiträge im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans und unter Vorbehalt der vorhandenen Voranschlagskredite zu.

² Die Departemente führen eine Liste der Zusicherungen in ihrem Zuständigkeitsbereich.

³ Eine Zusammenfassung der Zusicherungen wird dem Kantonsrat im Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.

§ 19 *Absatz 3*

³ Vor der Festsetzung des endgültigen Betrags dürfen in der Regel höchstens 80 Prozent der Staatsbeiträge ausbezahlt werden. Bei Bauvorhaben wird der endgültige Betrag mit der Genehmigung der Bauabrechnung festgesetzt.

Zwischentitel vor § 30

IV. Steuerung der Staatsbeiträge

§ 32 *Controlling*

Staatsbeiträge unterliegen der allgemeinen Steuerung gemäss § 4 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom .

§ 34 *Zuständigkeit*

Über Gesuche um Staatsbeiträge entscheidet der Regierungsrat, soweit nicht eine andere Zuständigkeit festgelegt ist.

f. Finanzkontrollgesetz (SRL Nr. 615)

Das Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 wird wie folgt geändert:

§ 12 *Absatz 1a*

¹ Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts, insbesondere für

- a. die Prüfung der Jahresrechnung und der ihr zugrunde liegenden separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und Gerichte,

g. Umwandlungsgesetz (SRL Nr. 690)

Das Gesetz über die Umwandlung der Luzerner Kantonalbank in eine Aktiengesellschaft (Umwandlungsgesetz) vom 8. Mai 2000 wird wie folgt geändert:

§ 3 *Absatz 3*

wird aufgehoben.

h. Spitalgesetz (SRL Nr. 800a)

Das Spitalgesetz vom 11. September 2006 wird wie folgt geändert:

§ 26 *Absatz 2*

² Die Unternehmen bringen dem Gesundheits- und Sozialdepartement ihre Finanz- und Entwicklungspläne rechtzeitig zur Kenntnis. Diese dienen als Grundlage für den Aufgaben- und Finanzplan des Kantons.

Nr. 31

Geschäftsordnung für den Kantonsrat

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 5. Februar 2010,

beschliesst:

I.

Die Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 10 *Absatz 1*

¹ Die Planungs- und Finanzkommission hat insbesondere den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag, die Nachtragskredite, den Jahresbericht mit der Jahresrechnung und die weiteren Rechnungen vorzubereiten.

§ 10b *Absatz 1*

¹ Die Kommissionen nehmen zuhanden der Planungs- und Finanzkommission zum Aufgaben- und Finanzplan, zum Voranschlag und zum Jahresbericht mit der Jahresrechnung Stellung, soweit es ihren Sachbereich betrifft. Zudem können sie Mitberichte abgeben zu Vorlagen, die anderen Kommissionen zur Vorberatung zugewiesen wurden.

II.

Die Änderung tritt gleichzeitig mit dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

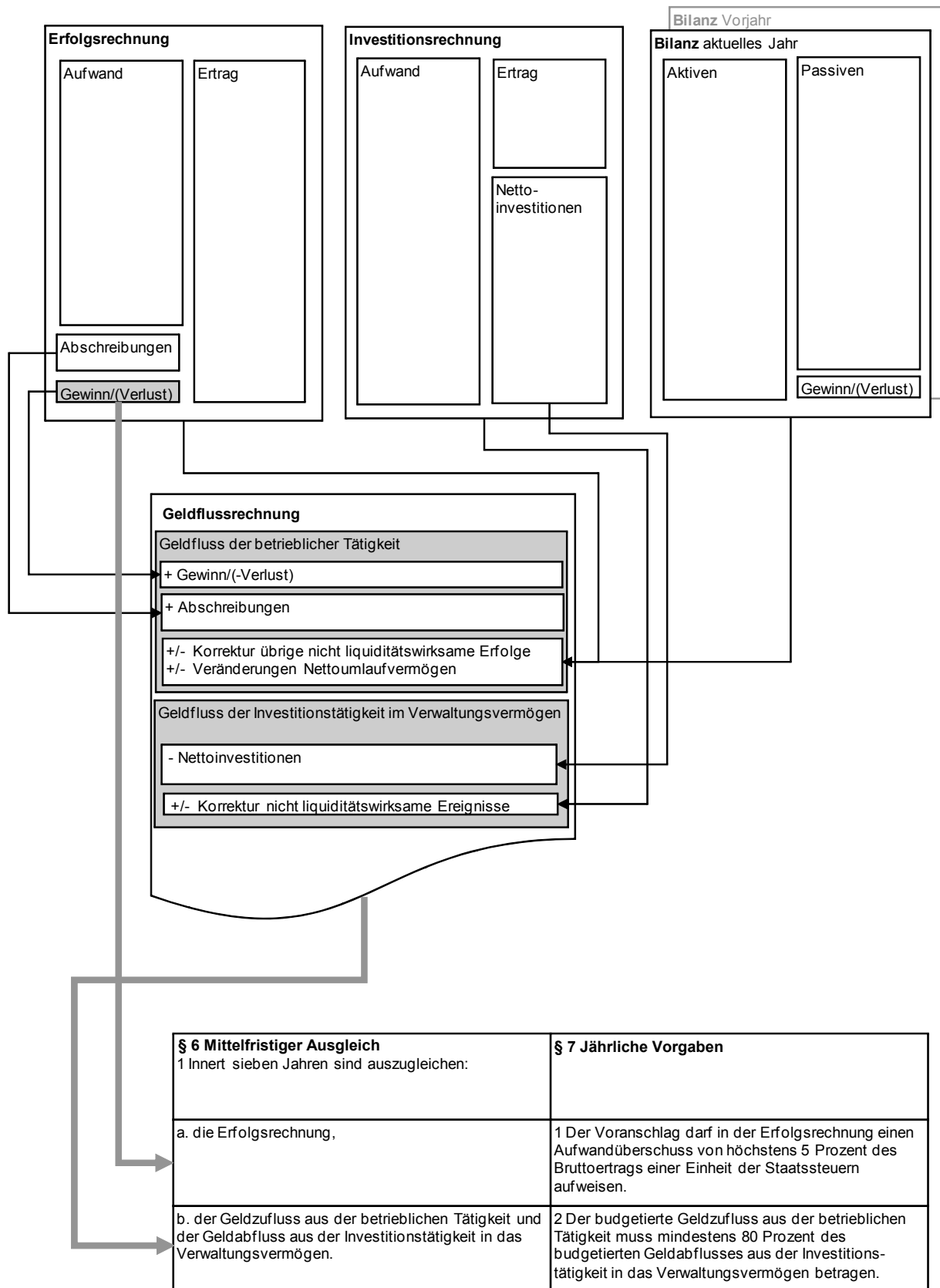
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Gegenüberstellung Geltungsbereich – Konsolidierungskreis

Anstalt	Rechtsform	Geltungsbereich	Begründung	Konsolidierungskreis	Begründung
Landwirtschaftliche Kreditkasse	öffentlich-rechtliche Genossenschaft	ja	bisher keine Rechnungslegungsvorschriften	nein	nicht beherrscht
Universität Luzern	öffentlich-rechtliche Anstalt	ja	bereits bisher im Geltungsbereich	ja	beherrscht, wesentlich
Lustat Statistik Luzern	öffentlich-rechtliche Anstalt	ja	bereits bisher im Geltungsbereich	ja	beherrscht, wesentlich
Luzerner Pensionskasse	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	spezifische Rechnungslegungsvorgaben für Personalvorsorgeeinrichtungen (FER 26).	nein	nicht beherrscht
Luzerner Kantonsspital (LUKS)	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	andere Rechnungslegungsvorschriften vorhanden (Swiss GAAP FER, Rekole)	ja	beherrscht, wesentlich
Luzerner Psychiatrie (Lups)	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	siehe LUKS	ja	beherrscht, wesentlich
Ausgleichskasse Luzern (inkl. Familienausgleichskasse und Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende)	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	Das BSV ist die Aufsichtsbehörde und erteilt die Weisungen über die Buchführung, Rechnungslegung und den Geldverkehr der Ausgleichskasse.	nein	nicht beherrscht, nur administrativ dem Kanton zugeordnet
Gebäudeversicherung	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	Haftung Kanton ausgeschlossen, spezifische Anforderungen an Rechnungslegung	nein	würde die Transparenz der konsolidierten Rechnung beeinträchtigen
Luzerner Bäuerliche Bürgschaftsstiftung	Stiftung	nein	Privatrechtliche Stiftung mit Rechnungslegung nach Obligationenrecht	nein	nicht wesentlich
Luzerner Kantonalbank	Aktiengesellschaft	nein	andere Rechnungslegungsvorschriften vorhanden (z.B. Bankengesetz und Verordnung hierzu)	nein	würde die Transparenz der konsolidierten Rechnung beeinträchtigen
IV-Stelle Luzern	öffentlich-rechtliche Anstalt	nein	Vorgaben des BSV zu den anrechenbaren Kosten	nein	nicht beherrscht, nur administrativ dem Kanton zugeordnet
Stiftung Jugenddorf St. Georg in Bad Knutwil	Stiftung	nein	Rechnungslegung nach SEG und Verordnung hierzu	nein	nicht wesentlich

Schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung



Disposition AFP

Ingress

Inhaltsverzeichnis

Zusammenzüge

I. Beschlüsse des Kantonsrates

1. Kantonsratsbeschluss über den Aufgaben- und Finanzplan 2012-2015 des Kantons Luzern
2. Kantonsratsbeschluss über den Voranschlag 2012 des Kantons Luzern
3. Kantonsratsbeschluss über den Bezug der Staatssteuern im Jahr 2012

II. Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan 2012-2015

1. Analyse der Ausgangslage
 - a. Übersicht
 - b. Planungsgrundlagen
 - c. Chancen und Risiken
2. Übersicht über die Ergebnisse
 - a. Gesamtergebnis
 - b. Finanzpolitische Beurteilung
3. Bericht zu den Hauptaufgaben

III. Aufgabenbereiche

0 Allg. Verwaltung

01 Staatskanzlei

1. Bezug zur mehrjährigen Leistungsplanung
2. Politischer Leistungsauftrag
3. Gesetzgebungsprojekte
4. Massnahmen und Projekte (mit finanziellen Konsequenzen)
5. Hochbauprojekte
6. Weitere Umsetzungsmassnahmen zur Kantonsstrategie und zum Legislaturprogramm
7. Entwicklung der Finanzen im Aufgabenbereich

02 Finanzkontrolle

...

1 Öffentliche Sicherheit

11 Polizeiliche Leistungen

.. ...

9 Finanzen und Steuern

IV. Planrechnungen

1. Bilanz
2. Erfolgsrechnung
3. Investitionsrechnung
4. Geldflussrechnung
5. Anhang zur Planrechnung
 - a. Finanzielle Zusicherungen
 - b. Programmvereinbarungen mit dem Bund
 - c. Investitionen in Infrastruktur (Hochbau, Strassen, Wasser, Naturgefahren, Informatik)
 - d. Anzahl Vollzeitstellen
 - e. Anzahl Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten

V. Konsolidierte Planrechnungen

1. Bilanz
2. Erfolgsrechnung
3. Geldflussrechnung
4. Anhang zur konsolidierten Planrechnung
 - a. Investitionen in Spital- und Klinikbauten
 - b. Anzahl Vollzeitstellen
 - c. Anzahl Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten

VI. Anhang

1. Glossar
2. Register der Aufgabenbereiche

Gesamtumfang: rund 300 Seiten

Darstellung eines Aufgabenbereichs im Aufgaben- und Finanzplan (anhand des Beispiels polizeiliche Leistungen)

1	Bezug zur mehrjährigen Leistungsplanung (intern)					
1.1	Planungsgrundlagen des Regierungsrates	Leistungsgruppen				
		1	2	3	4	5
	Strategische Ziele und Massnahmen					
	Sicherheit im öffentlichen Raum erhöhen (Ziel Nr. 1 aus Legislaturprogramm)			X		
	Polizeipräsenz verstärken (Massnahme aus Legislaturprogramm)	X	X	X		
1.2	Lagebeurteilung <i>Chancen und Risiken des Umfeldes</i> Die öffentliche Sicherheitslage im Kanton ist grundsätzlich nicht beunruhigend. Wir müssen jedoch darauf achten, dass die Polizei den Führungsanspruch innerhalb der Sicherheitskräfte und die Oberhand gegenüber Rechtsbrechern aufrechterhalten kann. Politische und gesellschaftliche Veränderungen schlagen sehr schnell auf die Polizei zurück und beanspruchen diese immer mehr. Gesellschaftliche Erscheinungen wie Wertewandel, Grossanlässe, Extremismus, Hooliganismus, Raser, Jugendgewalt, Ausgehverhalten und Drogen haben die Sicherheitslage nicht verbessert. In den vergangenen Jahren haben Unsicherheit und Verschmutzung im öffentlichen Raum spürbar zugenommen. Dreckige Strassen und Plätze, mutwillige Beschädigungen, Nachtruhestörungen und Alkoholmissbrauch sorgen besonderes in den städtischen Agglomerationen für Probleme. Die Gewaltbereitschaft nimmt im Umfeld von grossen Sportveranstaltungen ebenso zu wie unter Jugendlichen und in Familien. <i>Stärken und Schwächen der Organisation</i> Aufgrund der sehr knappen Personalressourcen können wir oft nur noch reagieren und nicht mehr agieren. Wir werden mehrheitlich von äusseren Ereignissen und Vorfällen aller Art gesteuert. Die Fusion mit der Stadtpolizei Luzern und die Personalaufstockung dürfte diese problematische Lage, welche schweizweit herrscht, etwas verbessern.					
1.3	Schlussfolgerungen für den Aufgabenbereich Die negative Entwicklung wollen wir bekämpfen. Mit der Einführung der Wegweisung und des Rayonverbots, durch konsequente Ahndung von Regelverstössen, mit schnellen Verfahren und wirkungsvollen Strafen (gemeinnützige Arbeit anstelle von Bussen), mit Videoüberwachungen zur Täteridentifizierung sowie mit einer verstärkten Präsenz der Sicherheitskräfte in den Problemgebieten werden wir die Sicherheit der Bevölkerung erhöhen. Dafür braucht die Polizei mehr Mittel und mehr Personal. Wir begegnen den steigenden Anforderungen und Aufgaben an die Sicherheitskräfte mit der Reorganisation des Luzerner Polizeiwesens und unterstützen die Fusion der Stadtpolizei mit der Kantonspolizei. Neben einer Effizienzsteigerung durch die Fusion mit der Stadtpolizei werden mit der Optimierung der Polizeiorganisation Prozesse vereinfacht und dadurch Personalressourcen für die Front freigestellt.					
2	Politischer Leistungsauftrag					
2.1	Aktuelles Umfeld / Chancen und Risiken Die in der mehrjährigen Leistungsplanung beschriebene Beurteilung der Lage hat sich nicht verändert: Die Lage bleibt weiterhin angespannt.					
2.2	Grundauftrag Die Kantonspolizei Luzern sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sie trägt durch Information und andere geeignete Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen bei. Insbesondere nimmt sie die Aufgaben der Sicherheits-, der Kriminal- und der Verkehrspolizei wahr und erfüllt Aufgaben der Strafverfolgung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Strafprozessordnung. Sie leistet der Bevölkerung Hilfe in der Not. Zusätzlich vollzieht sie gewerbepolizeiliche und gastgewerbliche Aufgaben.					
2.3	Aufgabenhierarchie					
	Leistungsgruppen					
	1. Kriminalpolizeiliche Leistungen			3. Sicherheitspolizeiliche Leistungen		
	2. Verkehrspolizeiliche Leistungen			4. Leistungsgruppe GGP		
2.4	Zielschwerpunkte und Indikatoren Zielschwerpunkte: - Interventionszeit bei allen dringlichen Polizeieinsätzen so kurz wie möglich - Hohe Zufriedenheit der Ereignisbetroffenen mit der Interventionszeit der Polizei - Hohes Sicherheitsempfinden der Bevölkerung					

	Indikator	Ist 10	Soll 11	Soll 12	Soll 13	Soll 14	Soll 15	Messmittel
	Anteil der dringlichen Polizeieinsätze mit einer Interventionszeit unter 25 Minuten (in Prozent)	x%	x%	x%	x%	x%	x%	technische Messung mit ELZ-System
	Mittelwert der Interventionszeit (in Minuten) bei allen dringlichen Polizeieinsätzen	x	x	x	x	x	x	technische Messung mit ELZ-System
	Bewertung der Zufriedenheit der Ereignisbetroffenen (Skala von 1 bis 10)	x	x	x	x	x	x	Direktbefragung der Ereignisbetroffenen
	Zunahme der Anzahl Beschwerden, maximal	x	x	x	x	x	x	Zählen der eingegangenen Beschwerden
	Bewertung des Sicherheitsempfindens durch Bevölkerungsbefragung (Skala von 1 bis 10)	x	x	x	x	x	x	Bevölkerungsbefragung Demoscope
2.5	Statistische Messgrößen							
		Ist 10	Soll 11	Soll 12	Soll 13	Soll 14	Soll 15	
	Personalbestand in Vollzeitstellen	0	0	0	0	0	0	
	Anzahl Polizeianwärter/innen	0	0	0	0	0	0	
	Anzahl Lernende berufl. Grundbildung	0	0	0	0	0	0	
	Aufgrund der Fusion mit der Stadtpolizei Luzern per 1.1.2010 wird sich der Personalbestand um rund 200 Mitarbeitende erhöhen. Bis 2012 wird der Bestand zudem jährlich um 10 Stellen, d.h. vorerst um total 40 Stellen aufgestockt.							
3	Gesetzgebungsprojekte							Zeitraum
	Gesetz über die Kantonspolizei: Wegweisungsartikel							2012
	AT StGB							2012-2014
	Waffengesetzgebung aufgrund Schengen							2012-2014
	Eidgenössische Strafprozessordnung							
4	Massnahmen und Projekte [Aufnahmekriterium: +/- 0,5 Mio. Fr. über 3 Jahre]							
4.1	Beschlossene / eingerechnete Massnahmen und Projekte	Zeitraum	finanzielle Konsequenzen (Mio. Fr.)					
				2012	2013	2014	2015	
	Sicherheit im öffentlichen Raum erhöhen: Polizeipräsenz an den neuralgischen Punkten steigern. Technische Überwachungsmassnahmen ausbauen.	2012-2015	ER	0	0	0	0	
			IR	0	0	0	0	
	Raser- und Alkoholkampagne: gezielte Aktionen durchführen	2012-2013	ER	0	0	0	0	
	Raserexzesse bekämpfen	2012-2013	ER	0	0	0	0	
	Sicherheitsfunknetz Polycom: Die Evaluation der eingegangenen Offerten ist in Bearbeitung.	2012-2015	ER	0	0	0	0	
			IR	0	0	0	0	
	Ausschreitungen bei Fussballspielen verhindern: Sicherheitsdispositiv angepasst	2012	ER	0	0	0	0	
	Eine Luzerner Polizei: Das Projekt verläuft planmässig und die Fusion mit der Stadtpolizei Luzern wird per 1.1.2010 realisiert.	2012-2013	ER	0	0	0	0	
			IR	0	0	0	0	
4.2	Geplante / nicht eingerechnete Massnahmen und Projekte	Zeitraum	finanzielle Konsequenzen (Mio. Fr.)					
				2012	2013	2014	2015	
	Sicherheit im öffentlichen Raum erhöhen: Polizeipräsenz an den neuralgischen Punkten steigern. Technische Überwachungsmassnahmen ausbauen.	2012-2015	ER	0	0	0	0	
			IR	0	0	0	0	
	Raser- und Alkoholkampagne: gezielte Aktionen durchführen	2012-2013	ER	0	0	0	0	

5	Hochbauprojekte [via Investitionen kantonale Hochbauten finanziert]	Zeitraum																																																																																																																																							
	xxxxxxx	2012																																																																																																																																							
	yyyyyyy	2012-2014																																																																																																																																							
	zzzzzzz	2012-2013																																																																																																																																							
6	Weitere Umsetzungsmassnahmen zur Strategie und zum Legislaturprogramm	Zeitraum																																																																																																																																							
	xxxxxxx (inkl. Angaben zu Gesamtkosten)	2012																																																																																																																																							
	yyyyyyy	2012-2014																																																																																																																																							
	zzzzzzz	2012-2013																																																																																																																																							
7	Entwicklung der Finanzen im Aufgabenbereich																																																																																																																																								
7.1	Erfolgsrechnung																																																																																																																																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>R2010</th> <th>V2011</th> <th>V2012</th> <th>Abw. %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Globalbudget</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Personalaufwand</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Sachaufwand</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Passivzinsen</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Abschreibungen</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total Aufwand</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Steuern</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Regalien & Konzessionen</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Vermögenserträge</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Entgelte</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>usw.</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total Ertrag</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Saldo - Globalbudget</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>		R2010	V2011	V2012	Abw. %	Globalbudget					Personalaufwand	0	0	0	0	Sachaufwand	0	0	0	0	Passivzinsen	0	0	0	0	Abschreibungen	0	0	0	0	usw.	0	0	0	0	Total Aufwand	0	0	0	0	Steuern	0	0	0	0	Regalien & Konzessionen	0	0	0	0	Vermögenserträge	0	0	0	0	Entgelte	0	0	0	0	usw.	0	0	0	0	Total Ertrag	0	0	0	0	Saldo - Globalbudget	0	0	0	0	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2013</th> <th>2014</th> <th>2015</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>		2013	2014	2015		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0
	R2010	V2011	V2012	Abw. %																																																																																																																																					
Globalbudget																																																																																																																																									
Personalaufwand	0	0	0	0																																																																																																																																					
Sachaufwand	0	0	0	0																																																																																																																																					
Passivzinsen	0	0	0	0																																																																																																																																					
Abschreibungen	0	0	0	0																																																																																																																																					
usw.	0	0	0	0																																																																																																																																					
Total Aufwand	0	0	0	0																																																																																																																																					
Steuern	0	0	0	0																																																																																																																																					
Regalien & Konzessionen	0	0	0	0																																																																																																																																					
Vermögenserträge	0	0	0	0																																																																																																																																					
Entgelte	0	0	0	0																																																																																																																																					
usw.	0	0	0	0																																																																																																																																					
Total Ertrag	0	0	0	0																																																																																																																																					
Saldo - Globalbudget	0	0	0	0																																																																																																																																					
	2013	2014	2015																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	<p>Vergleich AFP Vorjahr</p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Total Aufwand</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total Ertrag</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Saldo - Globalbudget</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>		Total Aufwand	0	Total Ertrag	0	Saldo - Globalbudget	0	0	0	0	0	0	0																																																																																																																											
Total Aufwand	0																																																																																																																																								
Total Ertrag	0																																																																																																																																								
Saldo - Globalbudget	0																																																																																																																																								
0	0																																																																																																																																								
0	0																																																																																																																																								
0	0																																																																																																																																								
	<p>Bemerkungen zum Globalbudget</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>a) <i>Bemerkungen zum Voranschlag</i> Die Entwicklung der Finanzaufgaben begründen sich hauptsächlich in der Aufstockung des Personalbestandes in den Jahren 2009 bis 2012 um je 10 Mitarbeitende sowie in der Fusion mit der Stadtpolizei Luzern per 1. Januar 2010.</p> <p>b) <i>Bemerkungen zu den Planjahren</i></p> </div>																																																																																																																																								
	<p>Information zu den Staatsbeiträgen</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>R2010</th> <th>V2011</th> <th>V2012</th> <th>Abw. %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>36xxxxx Staatsbeitrag X</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>36xxxxx Staatsbeitrag Y</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>36xxxxx Staatsbeitrag Z</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>"</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>übrige Staatsbeiträge</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total ausgehende SB</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>46xxxxx Staatsbeitrag X</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>46xxxxx Staatsbeitrag Y</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>46xxxxx Staatsbeitrag Z</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>"</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>übrige eingehende Staatsbeiträge</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total eingehende SB</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2013</th> <th>2014</th> <th>2015</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>			R2010	V2011	V2012	Abw. %	36xxxxx Staatsbeitrag X	0	0	0	0	36xxxxx Staatsbeitrag Y	0	0	0	0	36xxxxx Staatsbeitrag Z	0	0	0	0	"	0	0	0	0	übrige Staatsbeiträge	0	0	0	0	Total ausgehende SB	0	0	0	0	46xxxxx Staatsbeitrag X	0	0	0	0	46xxxxx Staatsbeitrag Y	0	0	0	0	46xxxxx Staatsbeitrag Z	0	0	0	0	"	0	0	0	0	übrige eingehende Staatsbeiträge	0	0	0	0	Total eingehende SB	0	0	0	0		2013	2014	2015		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0		0	0	0										
	R2010	V2011	V2012	Abw. %																																																																																																																																					
36xxxxx Staatsbeitrag X	0	0	0	0																																																																																																																																					
36xxxxx Staatsbeitrag Y	0	0	0	0																																																																																																																																					
36xxxxx Staatsbeitrag Z	0	0	0	0																																																																																																																																					
"	0	0	0	0																																																																																																																																					
übrige Staatsbeiträge	0	0	0	0																																																																																																																																					
Total ausgehende SB	0	0	0	0																																																																																																																																					
46xxxxx Staatsbeitrag X	0	0	0	0																																																																																																																																					
46xxxxx Staatsbeitrag Y	0	0	0	0																																																																																																																																					
46xxxxx Staatsbeitrag Z	0	0	0	0																																																																																																																																					
"	0	0	0	0																																																																																																																																					
übrige eingehende Staatsbeiträge	0	0	0	0																																																																																																																																					
Total eingehende SB	0	0	0	0																																																																																																																																					
	2013	2014	2015																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	0	0	0																																																																																																																																						
	<p>Bemerkungen zu den Staatsbeiträgen</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>a) <i>Bemerkungen zum Voranschlag</i> b) <i>Bemerkungen zu den Planjahren</i></p> </div>																																																																																																																																								

7.2 Investitionsrechnung		R2010	V2011	V2012	Abw. %	2013	2014	2015
Ausgaben und Einnahmen								
Sachgüter		0	0	0	0	0	0	0
Darlehen und Beteiligungen		0	0	0	0	0	0	0
Eigene Investitionsbeiträge		0	0	0	0	0	0	0
Durchlaufende Beiträge		0	0	0	0	0	0	0
Total Ausgaben		0	0	0	0	0	0	0
Abgang von Sachgütern		0	0	0	0	0	0	0
Rückz. Darlehen und Bet.		0	0	0	0	0	0	0
Rückz. Eigene Beiträge		0	0	0	0	0	0	0
Beiträge für eigene R.		0	0	0	0	0	0	0
Durchlaufende Beiträge		0	0	0	0	0	0	0
Übernahme Abschreib.		0	0	0	0	0	0	0
Total Ertrag		0	0	0	0	0	0	0
Netto-Investitionen		0	0	0	0	0	0	0
Vergleich AFP Vorjahr								
Total Aufwand				0		0	0	
Total Ertrag				0		0	0	
Saldo - Globalbudget				0		0	0	
Bemerkungen zur Investitionsrechnung								
a) Bemerkungen zum Voranschlag b) Bemerkungen zu den Planjahren								
Information zu den Investitionsbeiträgen								
56xxxxx IB X		0	0	0	0	0	0	0
56xxxxx IB Y		0	0	0	0	0	0	0
"		0	0	0	0	0	0	0
übrige eigene Investitionsbeiträge		0	0	0	0	0	0	0
Total eigene IB		0	0	0	0	0	0	0
63xxxxx IB X		0	0	0	0	0	0	0
63xxxxx IB Y		0	0	0	0	0	0	0
"		0	0	0	0	0	0	0
übrige IB für eigene Rechnung		0	0	0	0	0	0	0
Total IB f. eigene Rechnung		0	0	0	0	0	0	0
Bemerkungen zu den Investitionsbeiträgen								
a) Bemerkungen zum Voranschlag b) Bemerkungen zu den Planjahren								

Disposition Jahresbericht

Teil I

A Bericht zur Umsetzung Kantonsstrategie mit Legislaturprogramm

B Bericht zur Jahresrechnung

I. Finanzsicht mit Kennzahlen

II. Bericht zu den Hauptaufgaben, jeweils:

1. Bericht zu den Leistungen

2. Bericht zu den Finanzen (Aufwand/Ertrag/Investitionen pro Aufgabenbereich)

Teil II

A Jahresberichte der Aufgabenbereiche

B Jahresrechnung

I. Beschluss zur Genehmigung der Jahresrechnung

II. Jahresrechnung

1. Bilanz

2. Erfolgsrechnung

3. Investitionsrechnung

4. Geldflussrechnung

5. Eigenkapitalnachweis

6. Anhang

a. Überleitung vom ursprünglichen zum definitiven Voranschlag

b. Kreditüberschreitungen

c. Angewendetes Regelwerk (inkl. Abweichungen) und Grundsätze von Rechnungslegung und Bewertung

d. Rückstellungsspiegel

e. Anlagespiegel

f. Fondsrechnung

g. Beteiligungen

h. Eventualverpflichtungen und Eventualforderungen, finanzielle Risiken

i. Finanzielle Zusicherungen

j. Sonderkreditkontrolle

k. Programmvereinbarungen mit dem Bund

l. Anzahl Vollzeitstellen

m. Anzahl Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten

C Konsolidierte Rechnung

1. Bericht zur konsolidierten Rechnung

2. Bilanz

3. Erfolgsrechnung

4. Geldflussrechnung

5. Eigenkapitalnachweis

6. Anhang

a. Angewendetes Regelwerk (inkl. Abweichungen) und Grundsätze zur Rechnungslegung und Bewertung

b. Faktenblätter der konsolidierten Einheiten

c. Anzahl Vollzeitstellen

d. Anzahl Lernende und Praktikantinnen/Praktikanten

D Motionen und Postulate

I. Beschluss über die Abschreibung von Motionen und Postulaten

II. Liste der Motionen und Postulate

E Anhang

I. Glossar

II. Register der Aufgabenbereiche

Grobvergleich Kontenrahmen HRM1 und HRM2

Kostenarten Aufwand HRM1

- 30 Personalaufwand
- 31 Sachaufwand
- 32 Passivzinsen
- 33 Abschreibungen
- 34 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung
- 35 Entschädigungen an Gemeinwesen
- 36 Eigene Beiträge
- 37 Durchlaufende Beiträge
- 38 Einlagen in Spezialfinanzierungen
- 39 Interne Verrechnungen

Kostenarten Ertrag HRM1

- 40 Steuern
- 41 Regalien und Konzessionen
- 42 Vermögenserträge
- 43 Entgelte
- 44 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung
- 45 Rückerstattungen von Gemeinwesen
- 46 Beiträge für eigene Rechnung
- 47 Durchlaufende Beiträge
- 48 Entnahmen aus Spezialfinanzierungen
- 49 Interne Verrechnungen

Kostenarten Ausgaben HRM1

- 50 Sachgüter
- 52 Darlehen und Beteiligungen
- 56 Eigene Beiträge
- 57 Durchlaufende Beiträge
- 58 Übrige zu aktivierende Ausgaben
- 59 Passivierungen

Kostenarten Einnahmen HRM1

- 60 Abgang von Sachgütern
- 61 Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte
- 62 Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen
- 63 Rückerstattungen für Sachgüter
- 64 Rückzahlung von eigenen Beiträgen
- 66 Beiträge für eigene Rechnung
- 67 Durchlaufende Beiträge
- 68 Übernahme von Abschreibungen
- 69 Aktivierungen

Kostenarten Aufwand HRM2

- 30 Personalaufwand
- 31 Sach- und übriger Betriebsaufwand
- 32 Rüstungsaufwand *(nur für Bund relevant)*
- 33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen
- 34 Finanzaufwand
- 35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
- 36 Transferaufwand
- 37 Durchlaufende Beiträge
- 38 Ausserordentlicher Aufwand
- 39 Interne Verrechnungen

Kostenarten Ertrag HRM2

- 40 Fiskalertrag
- 41 Regalien und Konzessionen
- 42 Entgelte
- 43 Verschiedene Erträge
- 44 Finanzertrag
- 45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanz.
- 46 Transferertrag
- 47 Durchlaufende Beiträge
- 48 Ausserordentlicher Ertrag
- 49 Interne Verrechnungen

Kostenarten Ausgaben HRM2

- 50 Sachanlagen
- 51 Investitionen auf Rechnung Dritter
- 54 Darlehen
- 55 Beteiligungen und Grundkapitalien
- 56 Eigene Investitionsbeiträge
- 57 Durchlaufende Investitionsbeiträge
- 58 Ausserordentliche Investitionen
- 59 Übertrag an Bilanz

Kostenarten Einnahmen HRM2

- 60 Übertrag von Sachanlagen in Finanzvermögen
- 61 Rückerstattungen
- 62 Abgang immaterielle Anlagen
- 63 Investitionsbeiträge für eigene Beiträge
- 64 Rückzahlung von Darlehen
- 65 Übertragung von Beteiligungen
- 66 Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
- 67 Durchlaufende Investitionsbeiträge
- 68 Ausserordentliche Investitionseinnahmen
- 69 Übertrag an Bilanz

Funktionsmatrix

	Kantonsrat	Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK)	Planungs- und Finanzkommission (PFK)	Ständige Kommissionen	Finanzkontrolle	Regierungsrat	Staatskanzlei	Finanzdepartement	Departementsvorsteher/in	Departementssekretär/in	Departementscontroller/in	Dienststelle
Politische Steuerung												
Kantonsstrategie mit Legislaturprogramm	Rollen werden im Projekt "Neue Kantonsstrategie" definiert.											
Aufgaben- und Finanzplan (inkl. Voranschlag)												
- Stufe Regierung - Departement, Teil AFP	G		A	MB		V		E		M	M	M
- Stufe Regierung - Departement, Teil Voranschlag	B		A	MB		V		E		M	M	M
- Stufe Departement - Dienststelle								P	V/G	M/E	M/E	E
Jahresbericht												
- Stufe Regierung - Departement	G	P	A	MB	P	V	E	E	M	M	M	
- Stufe Departement - Dienststelle					P				V/G	M	M/E	E
Betriebliche Steuerung												
Mehrfjährige Leistungsplanung								(E)	V/G	M	M	E
Departementsvorgaben									V/G	E	E	
Betrieblicher Leistungsauftrag									V/G	M	M	E
Unterjähriges Berichtswesen												
- Stufe Regierung - Departement						V/G		E	M	M	M	
- Stufe Departement - Dienststelle									V/G	M	M/E	E
Systeme												
- Betriebsbuchhaltung					S			M/G	(V)		M	V/E
- Finanzbuchhaltung					P			V/E/G	(V)			(V/E)
- IKS					S			M	(V)		M	V/E
- Qualitätsmanagement									(V)		M	V/E
Revision		I	I		V/E	I	I	I	I		M	M
	A=Antragstellung, B=Beschluss, G=Genehmigung, E= Erarbeitung, I=Information, K=Kenntnisnahme, MB=Mitbericht, M=Mitwirkung, P=Prüfung, S=Systemprüfung, V=Verantwortung, ()=in zweiter Linie											

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.
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.
Anhang der Jahresrechnung	In der Rechnungslegung ist der Anhang ein Teil der Jahresrechnung. Er enthält zusätzliche Informationen zu den Rechnungen, welche in den Hauptrechnungen noch nicht offengelegt worden sind, und insbesondere die Überleitung vom ursprünglichen zum definitiven Voranschlag, das angewandte Regelwerk und Abweichungen von dessen Grundsätzen, Rückstellungs-, Anlage- und Beteiligungsspiegel, Eventualverpflichtungen, finanzielle Zusicherungen und die Sonderkreditkontrolle.
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)	Zeigt die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren. Ersetzt die bisherigen Dokumente Voranschlag und Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP).
Aufgabenbereich	Zusammenfassung von Staatsaufgaben nach fachlichen Gesichtspunkten. Im Idealfall entsprechen die einer Verwaltungseinheit zugewiesenen Aufgaben einem Aufgabenbereich.
Auftrag (parlamentarischer)	Der Auftrag ist ein Instrument des Kantonsrates. Er kann in Form einer Motion oder eines Postulats erfolgen. Ausserdem kann der Kantonsrat im Beschluss, mit dem er zu einem Planungsbericht Stellung nimmt, dem Regierungsrat für die weitere Planung Aufträge erteilen.
Aufwand	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Ausgaben	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgaben bedürfen einer Rechtsgrundlage, eines Voranschlagskredits 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.
Bemerkung (parlamentarische)	Vom Kantonsrat überwiesene kurze Feststellungen und Anregungen zu einer Vorlage des Regierungsrates.
Beteiligung	Kapitalmässige Beteiligungen (z.B. Luzerner Kantonalbank); Gemeinwesen, die beherrscht werden oder massgeblich beeinflusst werden können.
Beteiligungsspiegel	Zeigt alle kapitalmässigen Beteiligungen auf und die Gemeinwesen, die beherrscht oder massgeblich beeinflusst werden.
betrieblicher Leistungsauftrag	siehe Leistungsauftrag
Bewertungsgrundsätze	Grundsätze, nach denen in der Rechnungslegung Bilanzpositionen bewertet werden. Eine Bewertung kann z.B. nach dem Nominalwert, nach dem Verkehrswert oder nach den Anschaffungskosten vorgenommen werden.
Bilanz	Aufstellung von Herkunft und Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft).
Bruttodarstellung / Bruttoprinzip	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).

Voranschlag	Zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge des Gemeinwesens in einer bestimmten Planungsperiode.
Voranschlagskredit	Mit dem Voranschlagskredit ermächtigt das Parlament den Regierungsrat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Der Voranschlag enthält für jeden Aufgabenbereich je einen Voranschlagskredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Reicht ein Voranschlagskredit nicht aus, ist beim Kantonsrat rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.
Controlling	Dieser Steuerungsprozess umfasst Zielsetzung, Massnahmenplanung, Steuerung und Überprüfung des kantonalen Handelns.
duale Steuerung	Doppelte Ausrichtung der finanzpolitischen Steuerung auf die Finanzierungssicht und die Erfolgssicht.
Eigenkapital	Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist 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 des Eigenkapitals während eines Zeitraums (i.d.R. eines Jahres) aufgezeigt werden.
Einnahmen	Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Equity-Methode	Die Equity-Methode ist eine Konsolidierungsmethode, bei der nur das anteilige Eigenkapital bzw. der anteilige Periodenerfolg der kontrollierten Einheit in die konsolidierte Bilanz bzw. Erfolgsrechnung aufgenommen werden.
Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung (alt: Laufende Rechnung) stellt die Aufwendungen den Erträgen gegenüber. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung).
Ertrag	In der Buchhaltung erfasster Wertzuwachs (Einnahmen und buchmässige Erträge wie Rechnungsabgrenzungen für noch nicht fakturierte Leistungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
fair presentation	Die Jahresrechnung gibt eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wieder. Vergleiche auch true and fair view.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.
Fremdkapital	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Gemäss HRM2 besteht das Fremdkapital aus laufenden Verpflichtungen, kurz-, mittel- und langfristigen Schulden, Verpflichtungen für Sonderrechnungen und Spezialfinanzierungen, Rückstellungen sowie transitorischen Passiven.
funktionale Gliederung	Darstellungsform der staatlichen Aufgaben in der internationalen und nationalen Finanzstatistik.
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.
gewerbliche Leistungen	Die Dienststellen können unter Einhaltung gewisser Bedingungen ihre Leistungen (im Rahmen ihres Kerngeschäftes) beschränkt auch auf dem freien Markt anbieten.
Globalbudget	Im Rahmen des FLG gelten als Globalbudgets der Erfolgsrechnung der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag. Die Aufteilung der Mittel liegt in der Kompetenz der entsprechenden Verwaltungseinheit.
Hauptaufgaben	Zusammenfassung der Staatsaufgaben in zehn Hauptaufgaben, welche wiederum in Aufgabenbereiche unterteilt werden. Die kantonsspezifische Definition der Hauptaufgaben und Aufgabenbereiche ist, soweit sinnvoll, mit der funktionalen Gliederung abgestimmt.
HRM	Abkürzung für Harmonisiertes Rechnungsmodell. Im Januar 2008 hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren das neue Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) publiziert.
IFAP (Integrierter Finanz- und Aufgabenplan)	Bisherige rollende, jährlich aktualisierte Vierjahresplanung des Kantons. Er ist nach Hauptaufgaben und Aufgabenbereichen gemäss funktionaler Gliederung aufgeteilt und gibt einen Überblick über die Aufwendungen (inkl. Investitionen) sowie die erwarteten Einnahmen. Der IFAP wird durch den AFP (Aufgaben- und Finanzplan) abgelöst.

Internes Kontrollsystem (IKS)	Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen des Kantons zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und die ordnungsgemässe Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.
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, welches die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenüberstellt.
IPSAS	Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind eine Publikation des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Sie sind ein internationaler Rechnungslegungsstandard für öffentliche Haushalte.
Jahresbericht	Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr.
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang.
Kennzahlen	Kennzahlen dienen der Beurteilung der Finanzlage eines Unternehmens oder eines Gemeinwesens. Gemäss HRM2 sind als Adressaten Öffentlichkeit und Politik, die interne Führung, die Kapitalgeber sowie die Finanzstatistik zu nennen.
Konsolidierung	Zusammenfassung und Bereinigung von Einzelabschlüssen mehrerer Einheiten zu einem Gesamtabchluss (konsolidierter Abschluss). Mit der Konsolidierung soll ein umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gezeichnet werden.
Konsolidierungskreis	Diejenigen Einheiten, welche konsolidiert werden sollen.
Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung	Für die betriebliche Führung der Verwaltung wird eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) geführt. Es handelt sich um eine Rechnung, die durch das Verursacherprinzip geprägt ist. Alle Kosten und Erlöse werden denjenigen Leistungen zugeordnet, welche die Kosten und Erlöse verursacht haben. Die Kostenrechnung wird oft als Vollkostenrechnung geführt.
Kreditüberschreitung	Die Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Voranschlagskredits durch den Regierungsrat.
Kreditübertragung	Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Voranschlagskredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mittels Kreditübertragung auf die neue Rechnung übertragen werden.
Laufende Rechnung	Bisherige nach Kostenarten gegliederte Rechnung des gegenwärtigen Rechnungsjahres, die den aktuellen Stand der einzelnen Kostenarten bezüglich Voranschlag und Verbrauch ausweist. Wird ersetzt durch die Erfolgsrechnung.
Leistungsauftrag (politischer, betrieblicher)	<p>Politischer Leistungsauftrag: bisherige Darstellung von Finanzen und Leistungen einer Dienststelle, welche jährlich dem Parlament unterbreitet wird. Neu Teil der Darstellung eines Aufgabenbereichs im Aufgaben- und Finanzplan.</p> <p>Betrieblicher Leistungsauftrag: Die Departemente und die Staatskanzlei geben ihren nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Sie legen darin auch die Art und Weise der Auftragserfüllung fest.</p>
Leistungsplanung (mehrjährige)	Darstellung von Finanzen und Leistungen eines Aufgabenbereichs, welche den Aufgabenbereichen von den Departementen für mehrere, in der Regel vier, Jahre vorgegeben wird.
Nachtragskredit	Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Voranschlagskredites.
Neubewertung	Die Neubewertung, auch englisch „restatement“, bezeichnet den Vorgang der erstmaligen Bewertung der Bestandskonten nach den neuen Bewertungsrichtlinien.

nicht finanzierungswirksamer Aufwand oder Ertrag	Rein buchmässige Vorgänge (z. B. Abschreibungen oder Einlagen in Rückstellungen), bei denen keine Geldmittel fliessen und die daher keinen Einfluss auf die Geldflussrechnung haben.
operativer Erfolg	Der operative Erfolg 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 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 Eigenkapital.
politischer Leistungsauftrag	siehe Leistungsauftrag
Rechnungslegung	Beinhaltet den Abschluss der Rechnung sowie deren Darstellung im Rahmen der Berichterstattung. Sie dient der Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.
Restatement	siehe Neubewertung
Rückstellungen	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss sind. Gleichzeitig können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie bezüglich der Empfänger bestehen.
Rückstellungsspiegel	Der Rückstellungsspiegel ist eine Aufstellung aller bestehenden Rückstellungen.
Selbstfinanzierungsgrad	Bisher verwendete Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl zeigt an, welcher Teil der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann.
Sonderkredit	Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz des Kantonsrates (ab der Referendumsgrenze von 3 Mio. Fr.). Reicht er nicht aus, ist rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen.
Spezialfinanzierungen	Gemäss Bestimmung im Finanzaushaltsgesetz Aufgabenbereiche, deren Aufwand und Ausgaben vollständig durch zweckgebundene Erträge und Einnahmen finanziert werden. Neu sollen allfällige Bestände aus zweckgebundenen Einnahmen als Fonds geführt werden.
Staatsrechnung	Bisheriger Rechenschaftsbericht des Regierungsrates (neu Jahresbericht).
Stratus	Methode zur Zustandserhebung und zur Ermittlung von künftigen Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten von Bauwerken. Bei Gebäuden erfolgt eine Unterteilung in 13 Gebäudeteile mit separaten Zustandswerten. Im Rahmen des Restatements wird Stratus zur erstmaligen Festlegung des Wertes der Immobilien im Verwaltungsvermögen verwendet. Zudem ermöglicht Stratus eine periodische Plausibilisierung der Immobilienwerte des Verwaltungsvermögens.
true and fair view	Übergeordnetes Rechnungslegungsprinzip, wonach die finanziellen Vorgänge tatsachengetreu dargestellt werden sollen (vgl. auch fair presentation).
Umlaufvermögen	Teil des Vermögens, welcher direkt bei der Betriebstätigkeit verwendet wird.
Verwaltungsvermögen	Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die, ohne diese zu beeinträchtigen, nicht veräussert werden können.
Voranschlag	Kurzfristiges Steuerungsinstrument des Kantonsrates und Managementinstrument des Regierungsrates. Als Entwurf neu Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans.
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung; Bezeichnung des Luzerner New-Public-Management-Projekts
Zusatzkredit	Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Sonderkredites.

