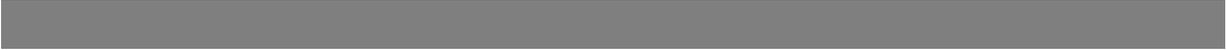


Vernehmlassungsbotschaft



zum Entwurf eines Gesetzes über den
Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)

26. August 2014

Zusammenfassung

Die Bestimmungen für den Finanzhaushalt der Gemeinden werden den neuen Entwicklungen bei den Luzerner Gemeinden und den veränderten Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen angepasst. Das neue Gesetz soll per 1. Juli 2017 in Kraft treten und für das Rechnungsjahr 2018 anwendbar sein.

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

In den letzten Jahren zeichnen sich bei den Gemeinden verschiedene Entwicklungstendenzen ab wie zum Beispiel, dass immer mehr Aufgaben ausgelagert oder im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen.

Aufgrund der neuen Vorgaben zur Rechnungslegung und der Entwicklungen in den Gemeinden werden die Vorgaben für den kommunalen Finanzhaushalt überarbeitet. Folgendes sind die Eckpunkte der Revision:

- a) Eine Gemeinde soll in Zukunft hauptsächlich mit folgenden drei politischen Instrumenten geführt werden können: Legislaturprogramm mit Vision (langfristige Optik), einem darauf abgestimmten Aufgaben- und Finanzplan mit Budget (mittel- und kurzfristige Optik) und dem Jahresbericht. Gegenüber heute ist dieses Führungssystem eine Vereinfachung, die den Bürgern und anderen Anspruchsgruppen das Verständnis erleichtert.
- b) Alle kommunalen Aufgaben werden mit Globalbudgets und politischen Leistungsaufträgen geführt. Damit lassen sich Aufgaben und Finanzen sinnvoll verknüpfen, unabhängig davon, ob eine Aufgabe von der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder Institution erfüllt wird.
- c) Das Beteiligungs- und Beitragscontrolling besteht aus den Instrumenten Beteiligungsstrategie (Planung), Beteiligungsspiegel (Berichterstattung) und Leistungsaufträgen. Damit ist ein schlanker Controllingkreislauf sichergestellt, der der zunehmenden Bedeutung von Beteiligungen und Drittaufträgen Rechnung trägt.
- d) Das Ausgabenrecht wird übersichtlicher.
- e) Die Rechnungslegung erhält modernere Begriffe, die in der Allgemeinheit besser verstanden werden, z.B. Budget anstatt Voranschlag oder Bilanz anstatt Bestandesrechnung.
- f) Das Verwaltungs- und Finanzvermögen wird zu seinem tatsächlichen Wert bilanziert. Dazu wird es im Übergang auf HRM2 neu bewertet.
- g) Die Jahresrechnung enthält neu eine Geldflussrechnung und damit mehr Informationen zur Liquidität einer Gemeinde. Auch der Anhang der Jahresrechnung wird mit dem Eigenkapitalnachweis gehaltvoller.
- h) Der Kontorahmen der Erfolgs- und Investitionsrechnung wird an HRM2 und somit an die aktuellen Anforderungen angepasst.

Begleitet von Handbüchern und Schulungen werden die neuen Vorgaben auf das Rechnungsjahr 2018 eingeführt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	MODERNISIERTES RECHNUNGSMODELL FÜR DIE ÖFFENTLICHE HAND: HRM2	4
1.2	ENTWICKLUNGEN BEI DEN GEMEINDEN	4
1.3	PARLAMANTARISCHE VORSTÖSSE	5
1.4	ZWECK UND NOTWENDIGKEIT EINES NEUEN GESETZES	5
1.5	RECHTLICHE GRUNDLAGEN	6
1.5.1	VERFASSUNG	6
1.5.2	MUSTERFINANZHAUSHALTSGESETZ	6
1.5.3	GESETZ ÜBER DIE STEUERUNG DER FINANZEN UND LEISTUNGEN	7
2	Schwerpunkte der Revision	7
2.1	STEUERUNG	7
2.1.1	INSTRUMENTE DER STEUERUNG	7
2.1.2	GLOBALBUDGET	10
2.1.3	BUDGETKREDIT	12
2.1.4	BETEILIGUNGS- UND BEITRAGSCONTROLLING	14
2.1.5	FINANZPOLITISCHE STEUERUNG	18
2.2	AUSGABEN	19
2.2.1	BEGRIFF	20
2.2.2	ZUSTÄNDIGKEITEN	20
2.2.3	SONDERKREDIT UND ZUSATZKREDIT	21
2.3	RECHNUNGSLEGUNG	21
2.3.1	BEGRIFFE	22
2.3.2	BEWERTUNG	23
2.3.3	RESTATEMENT	24
2.3.4	NEUE ELEMENTE DER JAHRESRECHNUNG	27
2.3.5	ERFOLGSRECHNUNG	28
2.3.6	SPEZIALFINANZIERUNGEN UND FONDS	30
2.3.7	INVESTITIONSRECHNUNG	30
2.3.8	KOSTENRECHNUNG	31
2.3.9	KONSOLIDIERUNG	33
2.4	ABGRENZUNG DES GESETZES UND GELTUNGSBEREICH	33
3	Die Änderungen im Einzelnen: Kommentierung der Gesetzesartikel	34
3.1	GESETZ ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DER GEMEINDEN	34
3.2	GEMEINDEGESETZ	50
4	Auswirkungen der Gesetzesänderung	52
4.1	GEMEINDEN	53
4.2	KANTON	55
4.3	WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT UND UMWELT	55
5	Ausblick	56
5.1	PROJEKTORGANISATION	56
5.2	ZEITPLAN	56
5.3	SCHULUNGEN, HILFSMITTEL	56
	Entwurf Gesetz	57
	Beilagen	58
	Anhang 1	59
	Anhang 2	63

1 Ausgangslage

1.1 Modernisiertes Rechnungsmodell für die öffentliche Hand: HRM2

Die Rechnungslegung der Luzerner Gemeinden orientiert sich noch am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1). Beim HRM handelt es sich um ein Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, das in den 70er-Jahren von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entwickelt wurde. Nach und nach wurde es in allen schweizerischen Kantonen und Gemeinden eingeführt¹. Die Einführung des HRM1 war ein Meilenstein in der Rechnungslegung der öffentlichen Hand. HRM1 hat die korrekte Haushaltsführung nach dem Modell der doppelten Buchhaltung und nach den traditionellen Budget- und Finanzgrundsätzen ermöglicht. Das Modell hat sich seither allerdings nicht weiterentwickelt. In sprachlicher und vor allem methodischer Hinsicht überzeugt das alte Rechnungsmodell nicht mehr. Zudem gestaltet sich die Nachvollziehbarkeit des geltenden Rechnungsmodells aus Sicht des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens zunehmend schwieriger.

Die Finanzdirektorenkonferenz hat deshalb das HRM1 weiterentwickelt und 2008 die neuen Fachempfehlungen unter dem Namen Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) herausgegeben. Die funktionale Gliederung hat unter HRM2 aufgrund der Weiterentwicklung der öffentlichen Aufgaben, der internationalen Bedürfnisse und der Anforderungen des Bundes Anpassungen erfahren. Der Kontenrahmen des HRM2 enthält vier Stellen. Bei der Überarbeitung des Rechnungsmodells wurden zudem die neuen internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik mitberücksichtigt. Die Transparenz wird verbessert, insbesondere bezüglich Abschreibungen und Rückstellungen. Insgesamt verfolgen die Änderungen das Ziel, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Man nennt dieses Prinzip auch "true and fair" (englisch für wahr und korrekt).

Den Kantonen und Gemeinden wird von der FDK empfohlen, die Rechnungslegung so rasch als möglich, d.h. innerhalb von 10 Jahren, umzusetzen. Der Kanton Luzern hat seine Rechnungslegung auf das Rechnungsjahr 2012 angepasst. Nach den ersten Erfahrungen im Kanton Luzern, aber auch in anderen Kantonen soll die Rechnungslegung auf das Rechnungsjahr 2018 nun auch bei den Luzerner Gemeinden angepasst werden.

1.2 Entwicklungen bei den Gemeinden

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die Gemeindeaufgaben zunehmend komplexer werden und mehr Fachwissen verlangen. Dies ist mitunter einer der Gründe, weshalb immer mehr Aufgaben im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden und die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zunimmt. Neben den steigenden Anforderungen an die Gemeinden ist auch die abnehmende Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Räumen ein Grund für die Zunahme der IKZ. Gleichzeitig steigen auch die Anforderungen der Bürger an die Verwaltung. Diese Entwicklungen führen dazu, dass es immer schwieriger wird, kompetente Kandidaten und Kandidatinnen für das anspruchsvolle Amt eines Gemeinderatsmitglieds zu finden, die das Amt mit ihrer ursprünglichen beruflichen Tätigkeit vereinbaren können. Als Lösung zeichnet sich ab, dass die strategischen Aufgaben einer Gemeinde von den operativen Aufgaben weiter getrennt werden. Damit kann der Professionalisierung der Aufgaben Rechnung getragen werden, ohne dass das Milizsystem dafür aufgegeben werden müsste. Ein Blick in die Luzerner Gemeinden zeigt, dass sich immer mehr

¹ Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Ausgabe 2008, S. 9.

Gemeinden überlegen, ihre Organisationsstruktur in eine strategische und eine operative Ebene zu unterteilen. Diverse Gemeinden haben solch eine Reorganisation auch bereits umgesetzt.

Die oben genannten Entwicklungen bringen neue Anforderungen an die kommunalen Führungsinstrumente mit sich. Durch die stärkere Trennung von operativen und strategischen Aufgaben ist es wichtig, dass die Führungsinstrumente über die verschiedenen Stufen hinweg durchgängig sind. Das heisst, dass sich einzelne operative Leistungsaufträge auf die Mehrjahresplanung und die langfristigen Ziele der Gemeinde beziehen müssen. Das Führungssystem muss ausserdem die Möglichkeit vorsehen, dass Aufgaben zusammen mit anderen Institutionen erfüllt werden oder an eine andere Gemeinde oder Institution ausgelagert oder ganz traditionell in der eigenen Verwaltung erfüllt werden.

1.3 Parlamentarische Vorstösse

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

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

1.4 Zweck und Notwendigkeit eines neuen Gesetzes

Seit Einführung des Gemeindegesetzes 2005 haben sich einerseits die Vorgaben an die Rechnungslegung geändert. Mit der Herausgabe der Fachempfehlungen zu HRM2 sind alle Gemeinwesen in der Schweiz dazu aufgefordert, die neuen Vorgaben bis 2018 umzusetzen (siehe Kap. 1.1). Andererseits erfordern die Entwicklungen bei den Gemeinden, wie zum Beispiel vermehrte Zusammenarbeit, Auslagerung von Aufgaben ("Flucht aus dem Budget") neue Führungsinstrumente (siehe Kap. 1.2).

Die neuen gesetzlichen Vorgaben bieten Führungsinstrumente (z.B. ein Beteiligungscontrolling als Antwort auf die Auslagerung von Aufgaben), die zu den Entwicklungen in den Gemeinden passen. Die neuen Führungsinstrumente sind einfach, auf die Bedürfnisse von grossen und kleinen Gemeinden anpassbar, miliz- und führungstauglich. Ausserdem wird sichergestellt, dass die Rechnungslegung der Gemeinden den neuen Rechnungslegungsvorschriften genügt.

Für die bessere Übersichtlichkeit, werden die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem Gesetz zusammengefasst: Im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG). Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden werden aus dem Gemeindegesetz gestrichen, das Gemeindegesetz wird dadurch schlanker.

Eine Projektorganisation bestehend aus Gemeindevertretern und Kantonsmitarbeitenden hat die vorliegende Vernehmlassungsbotschaft erarbeitet. Diese hatte zum Ziel, für die Gemeinden zukunftsgerichtete Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Gemeindevertreter wurden vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) delegiert. Im untenstehenden Organigramm sind die Namen der aktuellen Besetzung ersichtlich.

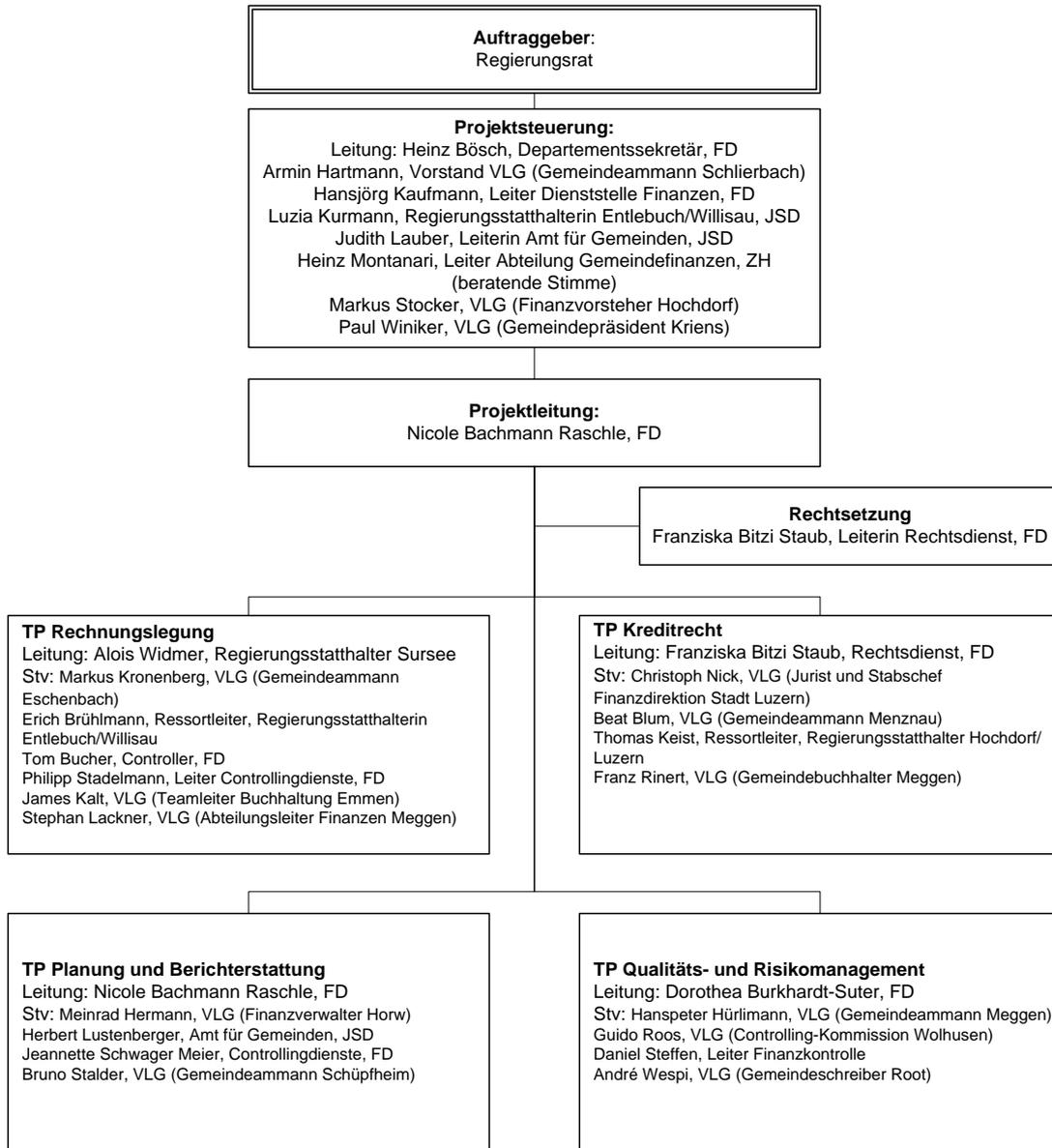


Abbildung 1: Organigramm stark.lu, Besetzung per Mai 2014

1.5 Rechtliche Grundlagen

1.5.1 Verfassung

Die neue Kantonsverfassung trat am 1. Januar 2008 in Kraft. 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.

1.5.2 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 Haushaltharmonisierung hauptsächlich auf das neue Finanzhaushaltgesetz des Bundes und dessen Finanzhaushaltverordnung abgestimmt. Das MFHG beachtet zudem neuere kantonale Erlasse, wie das Controllinggesetz des Kantons Zürich, sowie das Mustergesetz HRM1 (alt MFHG).

1.5.3 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

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

2 Schwerpunkte der Revision

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes genannt und in einen Kontext gesetzt. Eine vollständige Kommentierung aller Artikel des neuen Gesetzes ist im Folgekapitel zu finden.

2.1 *Steuerung*

2.1.1 Instrumente der Steuerung

Ist-Situation

Durch die Vorgabe diverser gesetzlicher Bestimmungen ist das Führungssystem in allen Luzerner Gemeinden ziemlich ähnlich aufgebaut:

Die meisten Gemeinden verfügen über:

a) langfristige Planungsinstrumente: meistens Leitbilder genannt.

Alle Gemeinden verfügen über:

b) mittelfristige Planungsinstrumente mit einem Zeithorizont von vier Jahren: Legislaturziele, Finanz- und Aufgabenplan,

c) kurzfristige Planungsinstrumente: Jahresprogramm, Voranschlag,

d) und ein jährliches Berichterstattungsinstrument: Jahresbericht, Jahresrechnung.

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

Vision, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und Budget, Jahresbericht
In der Abbildung 2 sind die bisherigen und die neuen Instrumente gegenübergestellt.

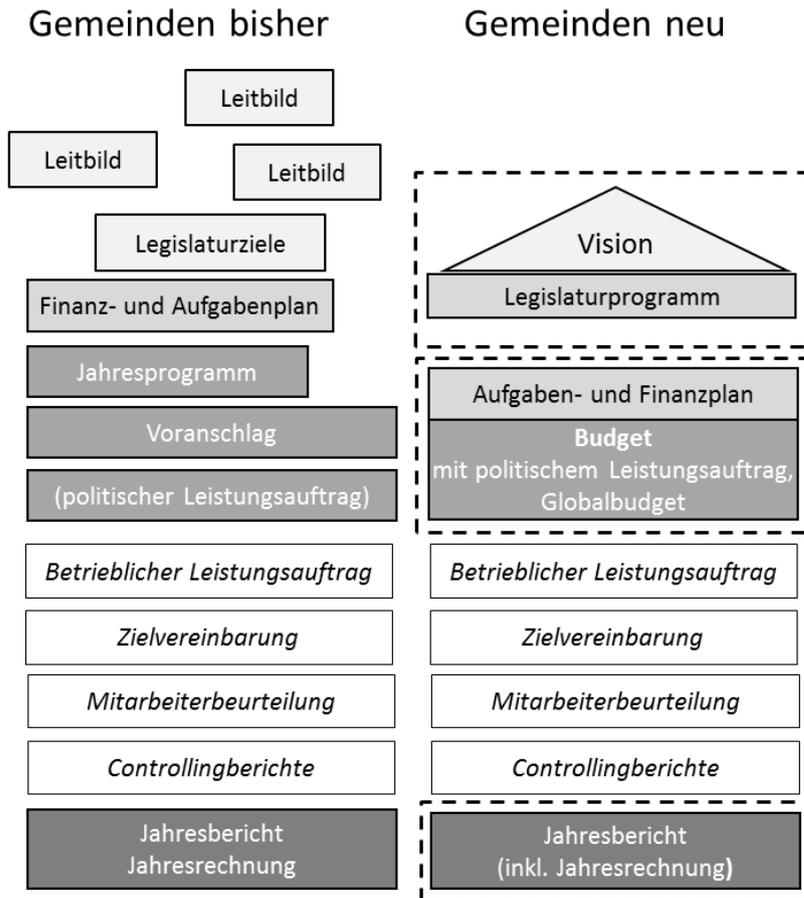


Abbildung 2: kommunale Führungsinstrumente bisher und neu

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

Die Instrumente im politischen Führungskreislauf sehen wie folgt aus:

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

Der Gemeinderat kann die Vision und das Legislaturprogramm getrennt oder in einem gemeinsamen Dokument präsentieren.

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

Der Entwurf des Budgets ist Bestandteil des Dokuments Aufgaben- und Finanzplan, muss jedoch separat beschlossen werden. Im Anhang sind zwei Beispiele zu finden, wie der AFP und das Budget für die Aufgabenbereiche Volksschule und Politische Führung aussehen könnte.

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

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

Der Vorteil gegenüber heute ist, dass vom Legislaturprogramm bis zum Jahresbericht alles in der einheitlichen Struktur von Aufgabenbereichen präsentiert wird, was die Forderung nach durchgängigen Führungsinstrumenten aufnimmt. Durch die Reduzierung der Anzahl Instrumente und die vorgeschlagene komprimierte Darstellungsweise (siehe Anhang) wird die Übersicht verbessert und die Ressourcen geschont. Die Anzahl Aufgabenbereiche wird je nach Gemeindegrösse anders gewählt (siehe auch Kap. 2.1.2 Globalbudget). Dadurch bleiben die Vorgaben führungs- und miliztauglich.

Qualitätsmanagement

Auf kommunaler Ebene gibt es bis jetzt im Gemeindegesetz (SRL Nr. 150) sowie in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL Nr. 602) keine Aussagen zu einem Qualitätsmanagement. Auch im Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden wird nicht von einem Qualitätsmanagement gesprochen. Hingegen finden sich einige Aussagen zum Thema Qualitätssicherung, zu Qualitätsvorgaben sowie zu Korrekturmassnahmen im Allgemeinen.

Mit dem oben vorgestellten Controllingkreislauf einer Gemeinde wird den Anforderungen eines integrierten Qualitätsmanagements Rechnung getragen. Die Führungsinstrumente ermöglichen den Gemeinden darin dem Regelkreis "Plan, Do, Check, Act" zu folgen: In der Planungsphase (Plan) wird der Ist-Zustand analysiert, Verbesserungspotentiale erkannt sowie geeignete Massnahmen zur Umsetzung entwickelt. Dann werden die geplanten Massnahmen durchgeführt (Do). In der Phase der Berichterstattung werden die Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und bewertet (Check). Aufgrund der Auswertungen werden allfällige Korrekturmassnahmen ermittelt und fliessen anschliessend in die nächste Planungsphase ein (Act). Die Vorteile eines Qualitätsmanagements (z.B. Sicherheit in der Abwicklung von Abläufen, stetige Verbesserung von Abläufen, damit geringere Fehlerquote und Effizienzsteigerungen) können auf diese Weise mit geringem Aufwand realisiert werden.

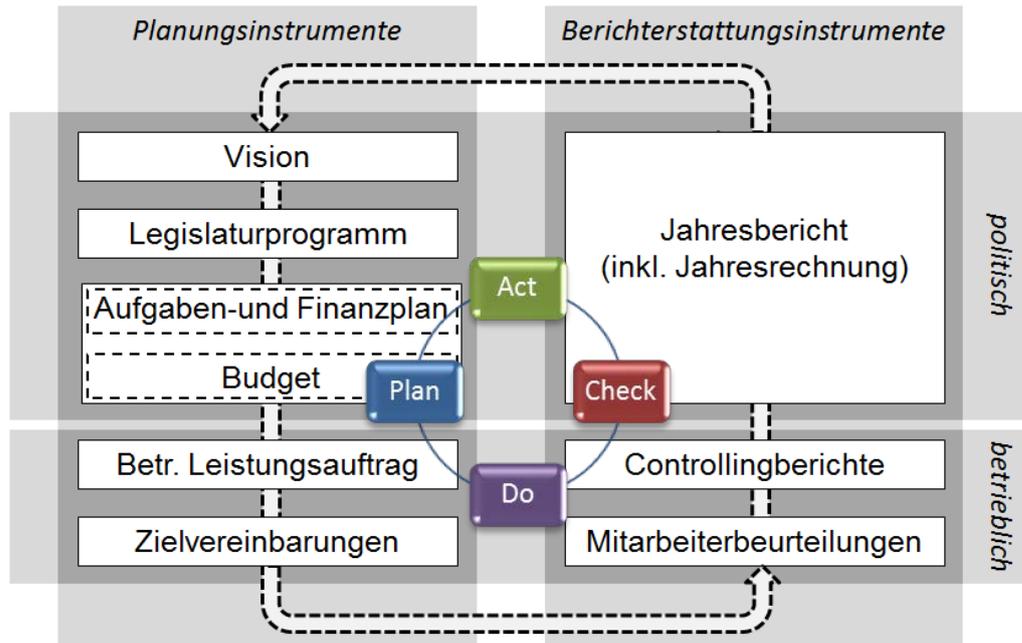


Abbildung 3: Regelkreis in den Führungsinstrumenten

Vorteile der neuen Regelung:

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

2.1.2 Globalbudget

Ist-Situation

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

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

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

Per 31. Dezember 2012 führen fast alle Gemeinden ihre Rechnung gemäss dem Modell HRM. Zwei Gemeinden führen ihre Rechnung nach dem Modell KORE (Horw und Nottwil). Eine Gemeinde, Emmen, führt nach dem Modell WOV. Zwei Gemeinden, Luzern und Sursee, pflegen das Modell HRM, führen aber Teilbereiche nach Prinzipien von WOV.

Entwicklungstendenz

Das Arbeiten mit Globalbudgets setzt sich in der öffentlichen Verwaltung immer mehr durch: Der Bund beschloss vor Kurzem die flächendeckende Einführung von Globalbudgets. Der Kanton Luzern arbeitet bereits seit einigen Jahren in allen Dienststellen der Departemente mit Globalbudgets. Bei den Luzerner Gemeinden sind Globalbudgets bis jetzt vor allem dort verbreitet, wo Aufgaben ausgelagert sind (z.B. bei Altersheimen). Einer der Gründe, weshalb sich Globalbudgets mit Leistungsaufträgen nach einer ersten Anfangseuphorie bei den Schweizer Gemeinden nicht weiter verbreitet haben, ist, dass der Differenzierungsgrad für die politische Steuerung zu hoch definiert wurde. Hundert oder mehr Aufgabenbereiche liessen jegliche Übersicht vermissen.

Neu Globalbudgets bei den Gemeinden

Aufgrund dieser Erfahrungen wird bei der Umsetzung der Luzerner Gemeinden Wert auf Einfachheit gelegt, damit das System führungs- und miliztauglich bleibt. Die Anzahl Aufgabenbereiche soll deshalb je nach Gemeindegrösse variieren. So liegt der Anhaltspunkt bei einer kleinen Gemeinde bei etwa 10 Aufgabenbereichen (entspricht 10 Leistungsaufträgen mit Globalbudgets), bei einer mittleren Gemeinde bei circa 15 und bei einer grossen Gemeinde in der Regel höchstens 25 Aufgabenbereichen. Im Vorfeld dieser Vernehmlassung wurde ein Feldversuch mit den drei Luzerner Gemeinden Schlierbach, Buttisholz und Kriens gemacht, um zu testen, ob sich politische Leistungsaufträge mit Globalbudgets in diesen Dimensionen sinnvoll umsetzen lassen. Die Hochschule Luzern hat diesen Feldversuch durchgeführt und kam zum Schluss, dass sich für alle drei Gemeindegrössen eine sinnvolle Struktur und sinnvolle Formulierungen finden lassen².

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

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

Vorteile der neuen Regelung:

- Mittels Globalbudget und Leistungsaufträgen werden Aufgaben und die dazugehörigen Finanzen miteinander verknüpft.
- Innerhalb des Globalbudgets gibt es auf der operativen Ebene mehr Handlungsspielraum.
- Egal ob eine Aufgabe in der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird, das Führungsinstrument bleibt dasselbe.
- Globalbudgets mit Leistungsaufträgen eignen sich für alle bekannten Organisationsmodelle: Mit/ohne Parlament, traditionell, CEO-Modell, Geschäftsführermodell.
- Es handelt sich um eine einfache Umsetzung der Instrumente Globalbudgets mit Leistungsaufträgen, die das System führungs- und miliztauglich machen.

² Schlussbericht zum Projekt "Feldversuch Führungssystem", Bernhard Schwaller, Stefan Bruni, Alex Lötcher, Madeleine Grauer, Hochschule Luzern - Wirtschaft / Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, 2014

2.1.3 Budgetkredit

Ist-Situation

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

Budgetkredit in der Erfolgs- und in der Investitionsrechnung

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

Festsetzung des Budgets an der Urne

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

Budget und Steuerfuss

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

Referendum

Der Budgetbeschluss durch die Gemeindeversammlung oder an der Urne ist abschliessend. Bei Gemeinden mit einem Parlament kann jedoch gegen den Budgetbeschluss das Referendum ergriffen werden. Korrekterweise müsste das Parlament also bereits im Oktober über das Budget beschliessen, damit die Referendumsfrist zu Beginn des Rechnungsjahrs abgelaufen ist. Das Referendum gegen das Budget ist im Normalfall nicht sinnvoll und führt zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit. Sinn des Finanzreferendums ist, dass die Stimmberechtigten das letzte Wort haben, wenn ihre finanzielle Belastung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zunimmt. Dies ist der Fall bei einer Erhöhung des Steuerfusses und bei grossen freibestimmbaren Ausgaben. Auf der anderen Seite gibt es Stimmen, die gegen Steuerfussenkungen sind, weil diese einem Leistungsabbau der öffentlichen Hand gleichkämen.

Aufgrund dieser Überlegungen wird neu vorgeschlagen, dass das Budget an sich auch in Parlamentsgemeinden nicht dem fakultativen Referendum unterliegt. Wird hingegen mit dem Budget eine Erhöhung oder eine Senkung des Steuerfusses beschlossen, unterliegt das Budget dem obligatorischen Referendum.

Die Regelung für den Fall der Rückweisung des Budgetentwurfs durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne beziehungsweise durch das Parlament (§ 94 Abs. 1 GG) soll beibehalten bleiben und wird ins FHGG überführt. Wird der Entwurf ein zweites Mal zurückgewiesen, unterbreitet ihn der Gemeinderat zur Festlegung dem Regierungsrat.

Budgetloser Zustand

In den letzten Jahren ist vermehrt die Situation eingetreten, dass die Gemeinden zu Beginn eines Rechnungsjahres kein beschlossenes Budget hatten. In diesen Gemeinden gab es Unsicherheiten, wie mit dieser Situation umzugehen ist. Deshalb sollen die wichtigsten Eckpunkte im neuen Gesetz wie folgt festgelegt werden: Liegt am 1. Januar kein Budget vor, soll der Gemeinderat ermächtigt sein, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Unerlässliche Ausgaben sind insbesondere

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

Nachtragskredit

Das Budget kann seine Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn die Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen. Mit Ausnahme der Kreditübertragungen verfallen Budgetkredite, wenn sie nicht bis zum Jahresende beansprucht werden. Enthält das Budget für ein Vorhaben keinen oder keinen ausreichenden Kredit, ist bei den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen. Nachtragskredite können gemäss Gewaltentrennung nicht in der Kompetenz der Exekutive, d.h. des Gemeinderates liegen. Damit würde die Budgetkompetenz der Legislative während des Rechnungsjahres verletzt.

Bei Globalbudgets können Mehrausgaben bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden. Deshalb sollen Nachtragskredite erst ab einer Abweichung von fünf Prozent vom festgesetzten Budgetkredit zulässig sein. Nachtragskredite sind rechtzeitig zu beantragen, d.h. vor Tätigung der Ausgabe und spätestens bis Ende Rechnungsjahr. Ansonsten ist die Ausgabe in das nächste Budget einzustellen. Im Zeitpunkt der Rechnungsablage können keine Nachtragskredite mehr gesprochen werden. Einzig eine Begründung zu Kreditüberschreitung ist noch möglich. Wie bei den Budgetkrediten soll auch für Nachtragskredite keine Referendumsmöglichkeit in Parlamentsgemeinden bestehen; dies ist auch nicht praktikabel (Abwarten der Frist vor Tätigung der Ausgabe).

Bewilligte Kreditüberschreitung

Trotzdem können unter dem Jahr Situationen eintreten, für die kein Budgetkredit vorhanden ist und für die bei den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament kein Nachtragskredit eingeholt werden kann. Dafür muss der Gemeinderat eine gewisse Flexibilität zur Tätigung von Ausgaben haben. Das geltende Gemeindegesetz kennt nebst den Voranschlags- und Nachtragskrediten sogenannte „Ausnahmen vom Nachtragskredit“ (§ 83 Abs. 3 GG). Fälschlicherweise werden diese Ausnahmen manchmal als „Nachtragskredite in der Kompetenz des Gemeinderates“ bezeichnet. Korrekterweise - wie schon im Musterfinanzhaushaltgesetz von HRM1 formuliert - handelt es sich bei diesen Fällen um gerechtfertigte „Kreditüberschreitungen“. Jede dieser Kreditüberschreitungen ist der Legislative mit der Rechnungsablage zur Genehmigung zu unterbreiten (nicht als Sammelposten, sondern als einzeln ausgewiesene Ausgaben, unabhängig vom Betrag). Die im heutigen Gemeindegesetz umschriebenen „Ausnahmen vom Nachtragskredit“ rechtfertigen grösstenteils sogenannte „Bewilligte Kreditüberschreitungen“, die auch weiterhin möglich sein sollen; einzig die Kompetenz zur Bewilligung freibestimmbarer Ausgaben ausserhalb des Budgets wird einge-

schränkt. Innerhalb des Globalbudgets gibt es aber eine grosse Flexibilität, die Priorisierung und Kompensation zulässt. Die Bewilligung von Kreditüberschreitungen soll deshalb restriktiv gehandhabt werden.

Mittelaufnahme

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

Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen

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

Vorteile der neuen Regelung:

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

2.1.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Ist-Situation

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

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

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

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

Entwicklungstendenz

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

Ziel Beteiligungscontrolling

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

Definition Organisation mit kommunaler Beteiligung

Ausgangspunkt³ sind die öffentlichen Aufgaben. Öffentliche Aufgaben kann eine Gemeinde selber erfüllen oder sie kann diese auslagern (siehe Abbildung 4). Die Gemeinde kann Aufgaben an Organisationen auslagern, an denen sie beteiligt ist oder an übrige Leistungserbringer. Für ausgelagerte Aufgaben tragen die Gemeinden keine Erfüllungsverantwortung mehr aber immer noch eine Gewährleistungsverantwortung. Dies entspricht dem heutigen Verständnis gemäss Gemeindegesetz und ist somit nichts Neues.

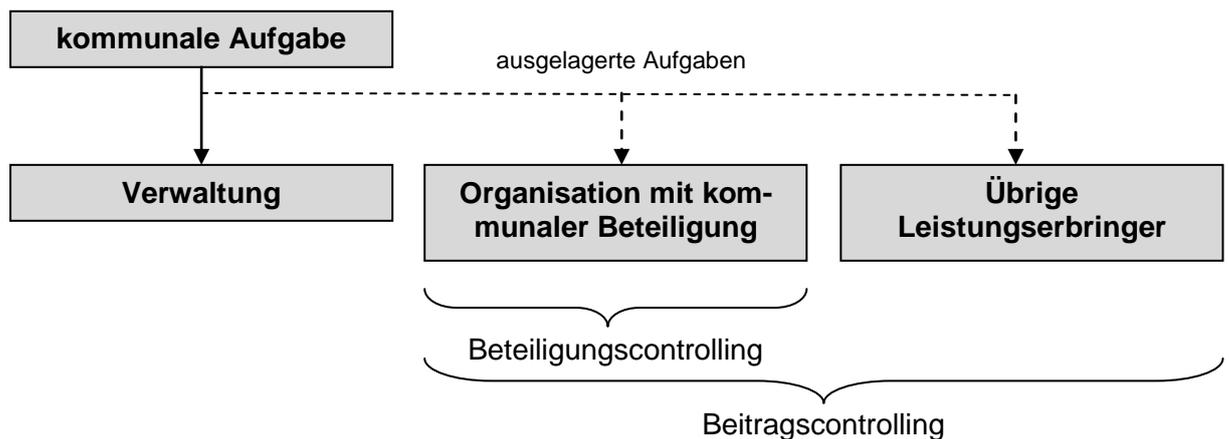


Abbildung 4: Übersicht über Aufgabenerfüllung von kommunalen Aufgaben und den Geltungsbereich des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

Das Beteiligungscontrolling umfasst jene rechtlich selbständigen Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde beteiligt ist. Gemeinhin wird unter Beteiligung eine finanzielle Beteiligung verstanden. Diese Definition würde aber in diesem Kontext zu kurz greifen, denn zahlreiche öffentliche Aufgaben werden an Organisationen ausgelagert, an denen die Gemeinde sich gar nicht finanziell beteiligen kann, auf die

³ Gemeint ist der Ausgangspunkt im Sinn der Public Corporate Governance. Die Public Corporate Governance betrachtet Organisationen mit kantonaler Beteiligung aus der Optik wirksamer und effizienter Leistungserbringung.

die Gemeinde aber trotzdem einen erheblichen Einfluss ausübt. Dies ist vor allem bei Vereinen und Stiftungen der Fall. In diesen Fällen ist ausschlaggebend, ob die Gemeinde gemäss Statuten Einfluss nehmen kann auf die Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans. Die Definition für Beteiligungen lautet somit: *Zu den Organisationen mit kommunaler Beteiligung zählen rechtlich selbständige Organisationen, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an denen die Gemeinde finanziell beteiligt ist oder wo die Gemeinde Anspruch auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat.*

Die Definition wird durch unten dargestellten Entscheidungsbaum abgebildet.

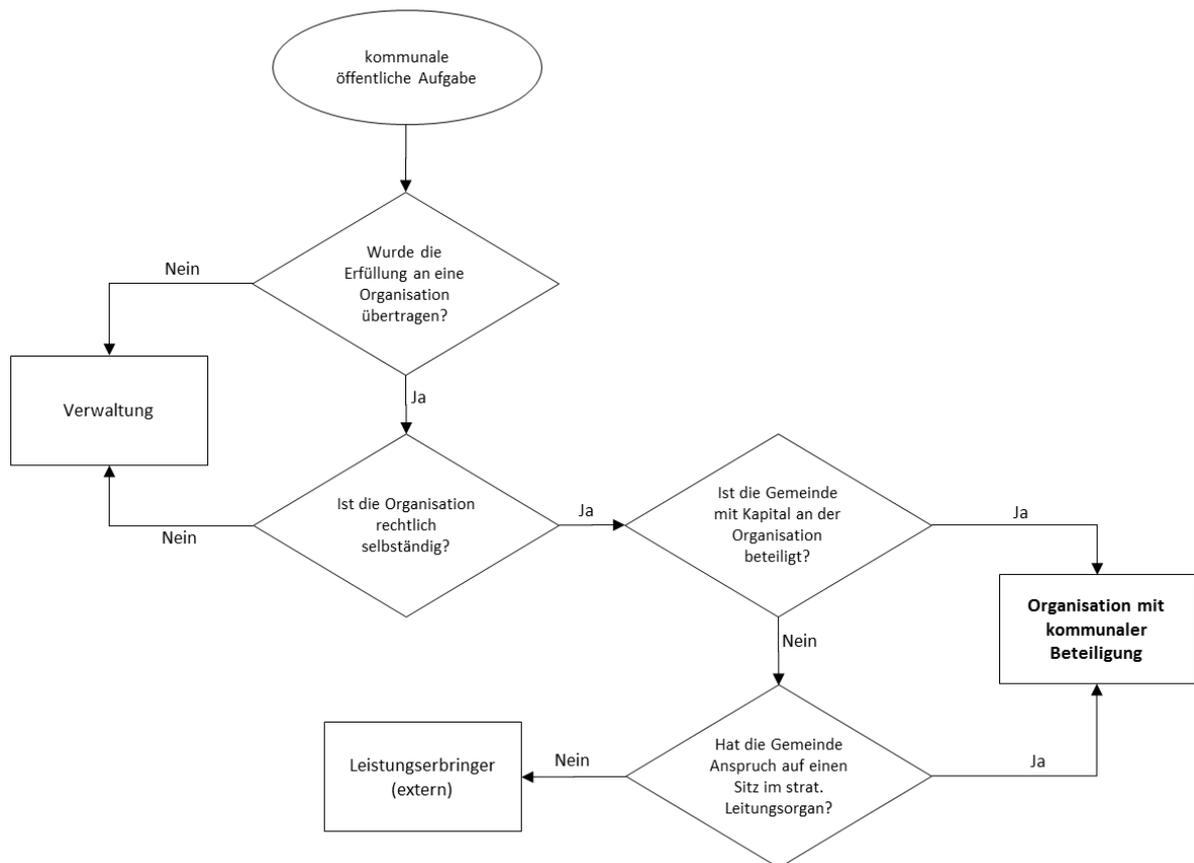


Abbildung 5: Entscheidungsbaum zur Definition einer Organisation mit kommunaler Beteiligung

Planungs- und Berichterstattungsinstrumente

Das Beteiligungscontrolling besteht aus einem Planungsinstrument (der Beteiligungsstrategie) und einem Berichterstattungsinstrument (dem Beteiligungsspiegel), damit der Controllingkreislauf geschlossen ist. Der Aufbau der beiden Dokumente kann wie in der untenstehenden Abbildung aussehen.

<u>Beteiligungsstrategie</u>	<u>Beteiligungsspiegel</u> (Anhang zur Jahresrechnung)
1. Einleitung/Übersicht	pro Organisation ist aufzuführen:
1.1. Ausgangslage	1. Name und Rechtsform der Organisation* +
1.2. Parlamentarische Vorstösse oder Aufträge aus der Gemeindeversammlung zu Beteiligungen	2. Tätigkeiten der Organisation und zu erfüllende öffentliche Aufgabe*
1.3. Zielsetzung der kommunalen Beteiligungspolitik	3. Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens* +
1.4. Übersicht über Organisationen mit kommunaler Beteiligung (Name, Kapital, Anteil Gemeinde, Rechtsform)	4. Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung* +
2. Eignerstrategien (pro Beteiligung), Detaillierungsgrad abgestimmt auf Bedeutung	5. wesentliche weitere Beteiligte
2.1. Ziele der Beteiligung	6. eigene Beteiligungen der Organisation
2.2. Vorgaben an Beteiligung	7. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation sowie Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation*
2.3. Anforderungsprofil an strategisches Leitungsorgan	8. Aussagen zu den spezifischen Risiken, einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation
3. Antrag: Kenntnisnahme durch Legislative	9. Reporting zur Eignerstrategie*
	10. konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards (nur bei Organisationen mit grosser Bedeutung oder hohem Risiko)

Abbildung 6: Mögliches Inhaltsverzeichnis einer Beteiligungsstrategie und eines Beteiligungsspiegels

In einem Handbuch sollen den Gemeinden für diese Dokumente Mustervorlagen zur Verfügung gestellt werden.

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

Abstufung nach Bedeutung

Der Aufwand der Gemeinden soll dadurch in Grenzen gehalten werden, dass nicht alle Beteiligungen mit derselben Ausführlichkeit behandelt werden sollen, sondern abgestuft nach Bedeutung für die Gemeinde. Beteiligungen mit geringer Bedeutung müssen reduzierte Anforderungen erfüllen (in der Abbildung mit * gekennzeichnet). Die Bedeutung einer Beteiligung für eine Gemeinde richtet sich insbesondere nach folgenden Kriterien⁴:

- Finanzielles Risiko für die Gemeinde (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Gemeinden),
- Höhe der jährlichen Leistungen der Gemeinde,
- Einflussmöglichkeit der Gemeinde auf die Beteiligung,
- Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe),
- politische Relevanz.

Die Bedeutung einer Beteiligung kann über die Zeit auch ändern. Entsprechend wird sie dann auch mehr oder weniger detailliert im Beteiligungscontrolling abgebildet.

⁴ Entspricht den Kriterien aus dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling der Stadt Luzern (Art. 2 Abs. 2)

Es ist den Gemeinden freigestellt, auch Anlagen des Finanzvermögens im Beteiligungsspiegel aufzuführen. Eine reduzierte Darstellung im Beteiligungsspiegel lediglich mit den Angaben Name und Rechtsform, Gesamtkapital der Organisation und Anteil der Gemeinde, Anschaffungswert und Buchwert (in obenstehender Abbildung mit + gekennzeichnet) wäre dafür geeignet. Zu den Beteiligungen im Finanzvermögen gibt es keine Beteiligungsstrategie.

Beitragscontrolling

Im Sinn des neuen Führungssystems sind alle Leistungen mit einem Preisschild zu versehen. Dies gilt auch für Leistungen, die ausserhalb der Verwaltung erbracht werden und für die Beiträge bezahlt werden⁵. Deshalb sind für solche Leistungen Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, analog zu den Leistungsaufträgen innerhalb der Verwaltung. Eine Leistungsvereinbarung regelt insbesondere

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

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

Vorteile der neuen Regelung:

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

2.1.5 Finanzpolitische Steuerung

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. Gemäss diesem Auftrag werden im neuen Gesetz die Bestimmungen aus dem Gemeindegesetz zum Haushaltsgleichgewicht in das Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden übernommen: Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Ausserdem ist das Budget der Investitionsrechnung so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die laufende Rechnung eine tragbare Belastung ergibt.

Die Übernahme der bisherigen Regeln beinhaltet auch die Vorgabe von Kennzahlen, die mit dem VLG definiert werden und die Definition von Bandbreiten, innerhalb deren sich die Gemeinden bewegen sollten, im Sinn eines Richtsystems.

Die heutige Situation mag nicht ganz zu befriedigen, weil sie keine griffigen Massnahmen enthalten, die Gemeinden auf finanziellen Abwegen zu Verbesserungsmassnahmen zwingen. Deshalb wurde im Projekt diskutiert, ob die Einführung einer Schuldenbremse sinnvoll wäre, respektive ob jede Gemeinde dazu verpflichtet werden soll, sich selber eine Schulden-

⁵ Eine Leistungsvereinbarung wird beispielsweise mit einem Bauern abgeschlossen, der einen Auftrag für den Winterdienst hat. Nicht gemeint sind zum Beispiel Finanzhilfen an einen Theaterverein, weil mit dem Beitrag, der zwar durchaus im öffentlichen Interesse ist, keine konkrete Gegenleistung verknüpft ist.

bremse vorzuschreiben. Um die Gemeindeautonomie zu wahren, spricht sich unser Rat jedoch gegen zusätzliche Regeln aus und verweist auf das Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechtes (SR 282.11). Dieses bezweckt, den kommunalen Kredit⁶ zu stützen und zu garantieren. Es ergänzt das allgemeine Schuldbetreibungs- und Konkursrecht in Bezug auf Betreibungen, die gegen Gemeinden gerichtet sind. In der Praxis sind vor allem die Bestimmungen über die Pfändbarkeit des Gemeindevermögens relevant (Bauhandwerkerpfandrecht auf Verwaltungsvermögen). Eine Beiratschaft gemäss Art. 28 ff. des Bundesgesetzes über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechtes wurde lediglich im Fall Leukerbad am 20. Juli 1999 für drei Jahre angeordnet⁷. Bei der Beiratschaft handelt es sich um eine betreibungsrechtliche Massnahme, die den Gläubigerinteressen zu dienen hat; die Gemeindeaufsicht sowie die Gemeindegliederung an sich bleiben Aufgaben des Kantons⁸.

2.2 Ausgaben

Ist-Situation

In den kreditrechtlichen Bestimmungen des Gemeindegesetzes findet teilweise eine Vermischung zwischen der finanziellen Steuerung und der Mittelplanung (Voranschlags- und Nachtragskredit) einerseits und der Bewilligung einzelner Ausgaben (Sonder- und Zusatzkredit) andererseits statt. Bezeichnenderweise wird der „Beschluss über Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite“ jeweils in einem Satz zusammengefasst; ebenso wird die „Genehmigung der Rechnung“ zugleich mit der „Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite“ genannt. Diese Aufweichung der staatsrechtlichen Gewaltenteilung setzt sich in der Konkretisierung auf Gemeindeebene fort. Zum Teil bestimmt die Gemeindeordnung, dass der Exekutive Budgetkompetenzen zukommen, die über die „Ausnahmen vom Nachtragskredit“ hinausgehen (vgl. § 13 Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977, aufgehoben per 31. Dezember 2011). Diese sollten aber der Legislative vorbehalten bleiben.

Neu

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

Vorteile der neuen Regelung (siehe nachfolgende Kapitel):

- Die neuen Bestimmungen sind einfacher und übersichtlicher.
- Durch Urnenabstimmung bei Ausgabenbewilligungen ab einer bestimmten Höhe wird die Legitimation erhöht.
- Die Kompetenzen der Legislative bei den Sonder- und Zusatzkrediten wird besser gewahrt.

⁶ örK = Kredite an öffentlich-rechtliche Körperschaften

⁷ David Jenny in: Staehelin/Bauer/Staehelin (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, Basel 1998, Art. 1 GSchG N 11-14.

⁸ Jenny, Art. 28 GSchG N 3.

2.2.1 Begriff

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

Drei Voraussetzungen zur Tätigkeit einer Ausgabe

Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage (Zweck, Legitimation), einen Budgetkredit (Finanzierung) und eine Ausgabenbewilligung (Kompetenzordnung) voraus (siehe Abbildung unten). Die chronologische Reihenfolge der drei Voraussetzungen ist unerheblich.

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

Abbildung 7: Voraussetzungen für eine Aufgabe

Rechtsgrundlagen können ein Gesetz oder ein Reglement, ein Gerichtsentscheid, aber auch ein Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments, der mindestens dem fakultativen Referendum unterliegt, sein. So findet sich z.B. für die Sanierung einer Gemeindestrasse die Rechtsgrundlage im kantonalen Strassengesetz und gegebenenfalls kommunalen Reglementen (vgl. § 7, 18 und 48 ff. Strassengesetz, StrG, SRL Nr. 755).

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

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

2.2.2 Zuständigkeiten

Die Festsetzung der Ausgabenkompetenzen liegt grundsätzlich in der Hoheit der Gemeinden, allerdings werden im Gesetz gewisse Grenzen gesetzt, damit das Institut des Finanzreferendums nicht ausgehöhlt wird. Die Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung richtet sich nach der Höhe und der Qualifikation als freibestimmbare oder gebundene Ausgabe. Zudem kann der Gemeinderat in einem gewissen Ausmass die Befugnisse an die Verwaltung delegieren.

Neu soll die Ausgabenbewilligung bei sehr grossen freibestimmbaren Ausgaben auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlung mittels Urnenabstimmung erfolgen, damit die Legitimation erhöht wird. Als Limite wird der Ertrag von fünf Zehnteleinheiten der Gemeindesteuern vorgeschlagen. Die oberste Limite für die freibestimmbaren Ausgaben in der Kompetenz des Gemeinderates soll ebenfalls in Abhängigkeit vom Steuerertrag definiert werden. Die gebundenen Ausgaben liegen abschliessend in der Kompetenz des Gemeinderats. Er kann seine Befugnisse in bestimmtem Ausmass der Verwaltung übertragen. Einen Überblick gibt die untenstehende Tabelle.

	Ausgabe freibestimmbar neu:	Ausgabe freibestimmbar bisher:	Ausgabe gebunden:
Urnenabstimmung	ab 5 Zehnteleinheiten (> 5/10) des Ertrags Gemeindesteuern	Keine (ausser in GO vorgesehen)	-
Gemeindeversammlung / Stimmberechtigte (Sonderkredit)	ab Kompetenz des Gemeinderats bis 5 Zehnteleinheiten (≤ 5/10) des Ertrags Gemeindesteuern	> 1/10	-
Gemeinderat	gemäss GO, bis max. 5 Zehnteleinheiten des Ertrags Gemeindesteuern	Gem. GO, ≤ 1/10	abschliessend
Verwaltung	gemäss Delegation	gemäss Delegation	gemäss Delegation

Abbildung 8: Ausgabenkompetenzen

Es empfiehlt sich, die Ausgabenkompetenzen in der Gemeindeordnung in Frankenbeträgen unterhalb der gesetzlichen Maximalkompetenz zu definieren. Diese Regelung ist für die Bürgerinnen und Bürger transparenter, da sich so der Kompetenzrahmen nicht jedes Jahr aufgrund des Steuerertrags neu bemisst.

2.2.3 Sonderkredit und Zusatzkredit

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

2.3 Rechnungslegung

Ist-Situation

Die bisherige Rechnungslegung orientiert sich am Harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM) aus dem Jahre 1981. Als Grundsätze zur Führung des Finanzhaushaltes sind in § 69 des Gemeindegesetzes Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit genannt. Die Rechnungsführung beruht auf den Grundsätzen der doppelten Buchhaltung, der Vollständigkeit, der Klarheit, der Stetigkeit, der Wahrheit, der Genauigkeit, der Spezifikation, der Sollverbuchung und des Bruttoprinzips. Die Regelungen gelten sinngemäss auch für die Gemeinde- und Zweckverbände sowie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften der Gemeinden. Im Sinn von § 76 der Kantons-

verfassung verlangt die heutige Finanzordnung im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse (Haushaltgleichgewicht) und die Abtragung allfälliger Fehlbeiträge innert angemessener Frist (§ 88 Gemeindegesetz).

Für die jährliche finanzielle Berichterstattung bestehen keine klaren Vorgaben. In § 86 ff. Gemeindegesetz ist die Rechnungsablage und ihre Darstellung geregelt. Das Stimmrechtsgesetz regelt in § 22 einzig die öffentliche Auflage. Als Folge davon erfolgt die schriftliche Berichterstattung in den Gemeinden sehr unterschiedlich, von einer sehr detaillierten bis zu einer sehr minimalen (letzteres mit der Begründung, dass die Stimmberechtigten die Zahlen nicht lesen könnten bzw. sich dafür auch nicht interessierten).

Entwicklungstendenz/Vorgaben

Die Rechnungslegung orientiert sich auch bei der öffentlichen Hand immer mehr am Prinzip von "true and fair". Das heisst, die Anspruchsgruppen (Steuerpflichtige, Parlament, Verwaltung, Gläubiger, Medien etc.), sollen sich ein Bild über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse machen können und damit zuverlässige Entscheidungsgrundlagen haben. Mit der Rechnungslegung soll nicht Politik gemacht werden, sondern politische Entscheide lediglich auf Basis einer tatsächlichen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage unterstützt werden. Unter dieser Maxime wurde das neue Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) entwickelt, das es gesamtschweizerisch umzusetzen gilt.

Vorteile der neuen Regelung (siehe nachfolgende Kapitel):

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

2.3.1 Begriffe

Mit einer Anpassung der Begriffe an die Privatwirtschaft wird das Verständnis bei den Lesern und Leserinnen erhöht. Folgende Anpassungen sollen vorgenommen werden:

Bisher:	Neu:
Voranschlag	Budget
Bestandesrechnung	Bilanz
Laufende Rechnung	Erfolgsrechnung

2.3.2 Bewertung

Ist-Situation

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

In den §§ 12, 13, 14, 21, 25, 26 und 82 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, VOFHG (SRL Nr. 602) werden die Wertberichtigungen, die Abschreibungen und Nutzungsdauer beim Verwaltungsvermögen, die Abschreibungen von Aufwandüberschüssen, die Anlagebuchhaltung, die Bewertung von Finanzvermögen, die Umteilung von Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen und Voranschlagskredite (Kreditübertragungen und Rückstellungen) geregelt.

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

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

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

Abweichend zu § 88 GG ist die LUPK-Verpflichtung nicht in der Anlagebuchhaltung zu erfassen.

Neu

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

Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist neu in maximal sechs Jahren abzutragen. Die Verschärfung erfolgt in Anlehnung an die Regelung des Haushaltsgleichgewichts (§ 5 FHGG). Als Folge der verkürzten Dauer soll auf die bisherige Bestimmung, dass wenn der aktivierte Bilanzfehlbetrag einen Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern übersteigt, die Differenz vollumfänglich im nächstfolgenden Voranschlag als zusätzliche Abschreibungen zu berücksichtigen sei, verzichtet werden.

2.3.3 Restatement

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

Wesentliche Abweichungen zur bisherigen Rechnungslegung können auch bei den Rückstellungen und den Rechnungsabgrenzungen auftreten, deshalb sind diese systematisch zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu bewerten. Die übrigen Bilanzpositionen müssen situativ beurteilt werden. Beispielsweise muss eine Zuteilung der Fonds und der Spezialfinanzierungen nach Fremd- und Eigenkapital erfolgen.

Auswirkungen

Die Neubewertung des Finanzvermögens und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens werden in den allermeisten Gemeinden zu höheren oder gar wesentlich höheren Vermögenswerten führen. Die stillen Reserven werden eliminiert. Beim Verwaltungsvermögen ist dies abhängig von den in den letzten Jahren zusätzlichen Abschreibungen, die eine Gemeinde vorgenommen hat.

Die neuen Werte des Verwaltungsvermögens werden künftig entsprechend zu höherem Abschreibungsaufwand führen. Die Aufwertungsreserve kann gemäss den folgenden Ausführungen unter "Kontoüberführung" (s. Kapitel Kontoüberführung auf Seite 25) zur Finanzierung dieses Mehraufwandes verwendet werden. Zu beachten ist in jedem Fall § 5 im neuen FHGG.

Auswirkungen für eine Beispielgemeinde

Die Auswirkungen des Restatements sind für jede Gemeinde anders. Im untenstehenden Beispiel ist eine Gemeinde aufgezeigt, die ihr Finanzvermögen um 1,535 Millionen Franken und ihr Verwaltungsvermögen um 9,706 Millionen Franken aufwertet.

Die Aufwertung des Finanzvermögens wird in die Neubewertungsreserve unter dem Eigenkapital gebucht. Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens wird in die Aufwertungsreserve ebenfalls unter dem Eigenkapital verbucht. Die Aufwertungsreserve wird für die allgemeine Rechnung und die Spezialfinanzierung unterschieden.

Weiter wird im Beispiel aufgezeigt, dass durch die höhere Bewertung des Verwaltungsvermögens das Abschreibungsvolumen steigt, im Beispiel um 363 Tausend Franken pro Jahr. Diese zusätzliche Abschreibungen können die nächsten 13 Jahre (4'794 TCHF/363 TCHF) über die Aufwertungsreserve gedeckt werden.

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

Mustergemeinde (Zahlen in TCHF)

Bestandesrechnung / Bilanz

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

Laufende Rechnung / Erfolgsrechnung

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

Abbildung 9: Beispiel für Auswirkungen des Restatements

Ausweis der Wertveränderungen

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

Kontoüberführung

Nach der Genehmigung der angepassten Bilanz wird das Konto Neubewertungsreserve ins Eigenkapitalkonto "Bilanzüberschuss/-fehlbetrag" überführt.

Das Konto Aufwertungsreserve wird durch jährliche Umbuchungen in das Eigenkapitalkonto "Bilanzüberschuss/ Bilanzfehlbetrag" entlastet. Der jährliche Betrag wird im Rechnungsjahr 2018 (Messpunkt: Jahresrechnung 2017 HRM1 versus HRM2) festgelegt entsprechend dem Umfang der Mehrabschreibungen aus der Aufwertung. Die Umbuchungen werden solange fortgeführt, bis auf dem Konto Aufwertungsreserve kein Restsaldo mehr vorhanden ist. Durch die jährliche Auflösung der Aufwertungsreserven soll vermieden werden, dass Druck auf die Verwendung des Eigenkapitals entsteht, zum Beispiel durch die Finanzierung einer Steuersenkung durch eine einmalige Umbuchung.

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

Schematisch sieht die Neubewertung wie in der untenstehenden Abbildung aus.

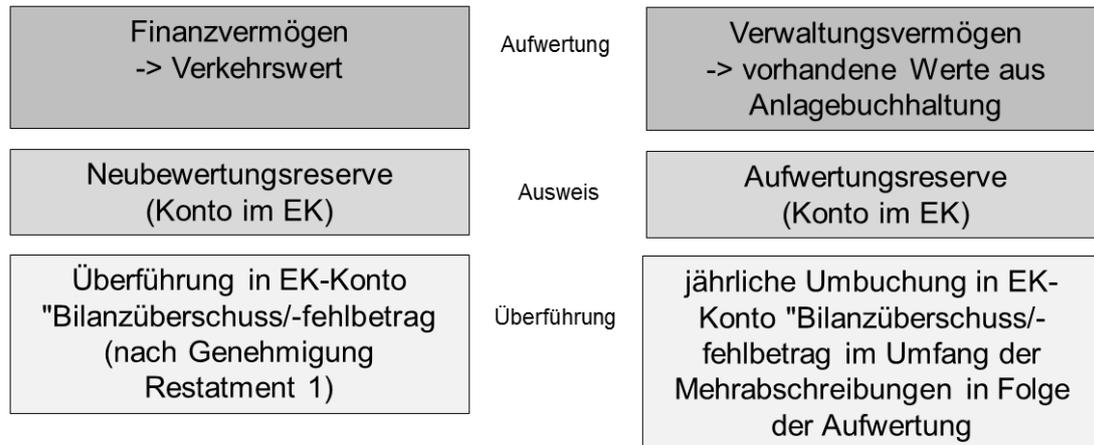


Abbildung 10: Neubewertung Verwaltungs- und Finanzvermögen

Umstellung, Restatement

Trotz der angepassten Vorgaben auf 1. Januar 2018 soll für das Budget 2018 und die Rechnung 2018 jeweils ein Vorjahresvergleich möglich sein. Damit wirklich Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann, müssen folgende Elemente nach altem und neuen Recht erstellt werden:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017
- Voranschlag 2017
- Jahresrechnung 2017.

Zeitplan Umstellung

Die Umstellung der Rechnungslegung erfolgt auf das Rechnungsjahr 2018. Es ist jedoch wichtig, dass jederzeit ein Vorjahresvergleich gemacht werden kann unter denselben Bewertungsbedingungen. Deshalb sollen folgende Elemente sowohl nach altem wie auch nach neuem Recht dargestellt werden:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017 (Restatement R1, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2017)
- Voranschlag 2017 (Restatement R1, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2017)
- Jahresrechnung 2017 (Restatement R2, zu erstellen bis spätestens 30. Juni 2018)

Die Schlussbilanz nach HRM1 aus der Jahresrechnung 2016, respektive die Eröffnungsbilanz 2017 wird so dargestellt, wie wenn HRM2 schon immer gegolten hätte (Restatement R1 bis spätestens 30. Juni 2017).

Die angepasste Bilanz per 1. Januar 2017 ist durch das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde zu prüfen und der Finanzaufsicht gemäss § 99 ff. des Gemeindegesetzes einzureichen. Auf dieser Grundlage wird das Jahr 2017, welches noch nach HRM1 geführt und publiziert wird, zusätzlich auch nach HRM2 dargestellt (Restatement R2 bis spätestens 30. Juni 2018). Damit wird sichergestellt, dass jederzeit aussagekräftige Vergleiche möglich sind. Dies gilt einerseits für das Budget 2018, das somit mit einem ebenfalls nach HRM2 dargestellten Budget 2017 verglichen werden kann. Andererseits kann der Rechnung des Jahres 2018, der ersten Jahresrechnung, welche nach HRM2 geführt wird, bereits ein Vorjahresvergleich auf gleicher Basis gegenübergestellt werden.

Das Restatement 2 ist durch das Rechnungsprüfungsorgan zu prüfen und der Finanzaufsicht gemäss § 99 ff. des Gemeindegesetzes einzureichen.

Die neu bewertete Schlussbilanz per 31. Dezember 2017 wird zur Eröffnungsbilanz per 01. Januar 2018 im angepassten EDV-System. Sie wird der Legislative zur Genehmigung unterbereitet (Bilanzanpassungsbericht), dies geschieht zeitgleich mit der Jahresrechnung 2017 im ersten Halbjahr 2018.

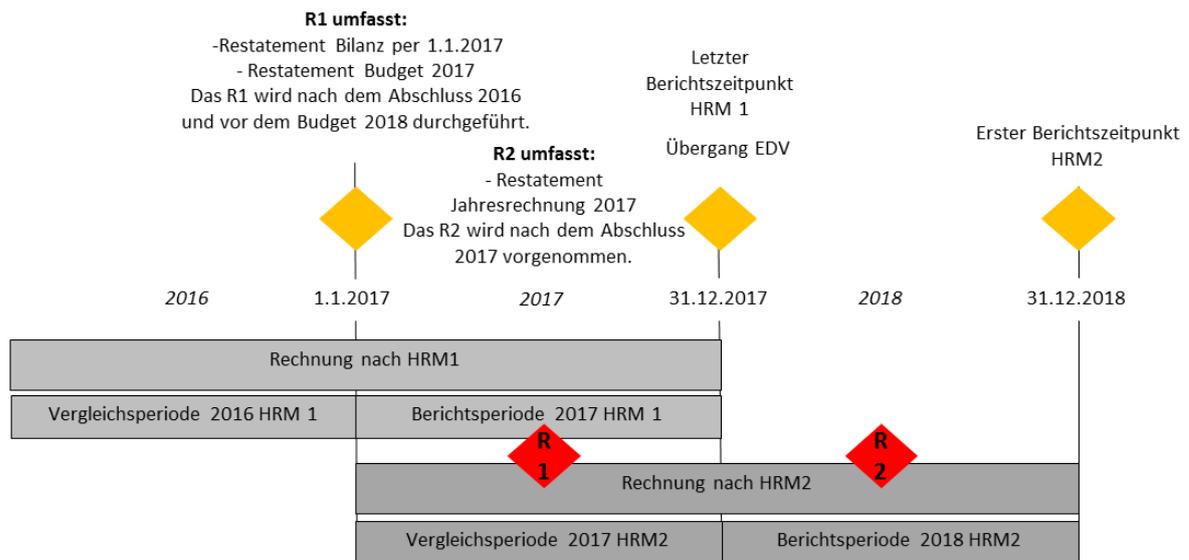


Abbildung 11: Übergang von HRM1 zu HRM2

2.3.4 Neue Elemente der Jahresrechnung

Geldflussrechnung

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

Für die Berechnung des Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit bestehen zwei Möglichkeiten:

- Direkte Methode: Liquiditätswirksamer Ertrag minus liquiditätswirksamer Aufwand
- Indirekte Methode: Ergebnis der Erfolgsrechnung plus Abschreibungen plus/minus andere nicht liquiditätswirksame Buchungen der Erfolgsrechnung und Veränderungen von Fondspositionen

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

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

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

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

Anhang

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

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

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

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

Anfangsbestand Eigenkapital		Veränderung durch		Endbestand Eigenkapital	
290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK	299	+/- Einlagen in / Entnahmen aus Spezialfinanzierungen EK	290	Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen im EK
291	Fonds im Eigenkapital	299	+ Einlagen in Fonds im Eigenkapital	291	Fonds im Eigenkapital
295	Aufwertungsreserve	299	- Jährliche Umbuchung im Umfange der Mehrabschreibung	295	Aufwertungsreserve
296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen	299	Umbuchung per 01.01.2018	296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	299	+ Jahresergebnis	299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Abbildung 12: Darstellungsbeispiel Eigenkapitalnachweis

2.3.5 Erfolgsrechnung

Der Kontorahmen der Erfolgsrechnung entspricht dem Kontorahmen von HRM2 und folgt somit der gesamtschweizerischen Empfehlung. Damit wird den Harmonisierungsbemühungen zwischen den Kantonen und Gemeinden Rechnung getragen. Dies führt zu einigen Anpassungen. Ein Vergleich je für Aufwand und Ertrag auf der 2-stufigen Kostenart zeigt die Änderungen des Kontenrahmens.

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

Abbildung 13: Vergleich der Kostenarten Aufwand zwischen HRM1 und HRM2

Die bisherigen Passivzinsen werden, ergänzt mit realisierten Kursverlusten, Wertberichtigungen von Anlagen des Finanzvermögens und weiteren Finanzaufwendungen zur neuen Kostenart 34 Finanzaufwand. Die Abschreibungen werden neu auf das Verwaltungsvermö-

gen beschränkt. Die bisherigen Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (= Delkredere und Debitorenverluste) werden neu als Erlösminderung gebucht. Die bisherigen Kostenarten 34, 35 und 36 werden zur neuen Kostenart 36 Transferaufwand zusammengefasst.

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

Abbildung 14: Vergleich der Kostenarten Ertrag zwischen HRM1 und HRM2

Analog der Aufwandseite werden die Kostenarten 44, 45 und 46 neu zur Kostenart 46 Transferertrag zusammengefasst und die bisherigen Vermögenserträge ergänzt mit Wertberichtigungen des Finanzvermögens zur neuen Kostenart 44 Finanzertrag. In der neuen Kostenart 43 Verschiedene Erträge sind z.B. aktivierte Eigenleistungen (hierzu müssen noch Bedingungen definiert werden) und Bestandesveränderungen enthalten. Neu sieht HRM2 auch einen gestuften Erfolgsausweis vor. Dieser präsentiert sich gemäss untenstehender Abbildung.

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

Abbildung 15: Gestufter Erfolgsausweis gemäss Fachempfehlung Nr. 04 HRM2

2.3.6 Spezialfinanzierungen und Fonds

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

Fonds sind Teil des Fremdkapitals bei klaren Aufgaben-, Projekt- oder Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, bei welchen keine wesentliche eigene Entscheidungskompetenz existiert. Die öffentliche Hand ist mehr oder weniger Treuhänder. Ein typisches Beispiel für Fonds im Fremdkapital sind auch Vorgaben gemäss eidgenössischem, kantonalem oder kommunalem Recht zur Verwendung der Mittel, z.B. Abgeltung für fehlenden Zivilschutzraum, Abgeltung für fehlenden Autoab- oder Autoeinstellraum. Die Bestandesveränderungen dieser Fonds werden in der Erfolgsrechnung verbucht.

Gemäss Fachempfehlung Nr. 08 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wird unter Spezialfinanzierung die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Sie müssen durch eine rechtliche Grundlage abgestützt werden (rechtsetzender Erlass). Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden. Spezialfinanzierung (und auch Spezialfonds) werden dem Eigenkapital zugeordnet, wenn für sie

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

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

2.3.7 Investitionsrechnung

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

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

Gegenüber von HRM1 präsentiert sich die Investitionsrechnung unter HRM2 gemäss untenstehender Abbildung.

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

Abbildung 16: Vergleich der Kostenarten Ausgaben zwischen HRM1 und HRM2

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

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

Abbildung 17: Vergleich der Kostenarten Einnahmen zwischen HRM1 und HRM2

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

2.3.8 Kostenrechnung

Ist-Situation

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

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

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

Die Gemeinden sind der KORE gegenüber kritisch eingestellt. Darauf weist eine Umfrage des VLG aus dem Jahre 2010 hin. In einer Motion von Kantonsrat Peter Schilliger wird verlangt, dass die Verpflichtung zur Kostenrechnung aufzuheben ist (M 24, Juni 2011). Im Kantonsrat überwogen die Voten, dass die KORE weiterzuführen sei.

Neu

Die Kostenrechnung gewinnt an Bedeutung, weil sie eine wichtige Grundlage für die Globalbudgets ist. Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit, soll die Kostenrechnung gegenüber der heutigen Lösung jedoch stark vereinfacht werden. Es ist vorgesehen, den heute separaten Buchungskreis der Kostenrechnung in der funktionalen Gliederung von HRM2 zu integrieren. Bei der FIBU-Kontonummer ist die funktionale Gliederung von der Artengliederung zu trennen. Zur Vereinfachung soll auf die Kostenstufenrechnung pro Dienststelle bzw. Kostenstelle/Kostenträger verzichtet werden (bleibt den Gemeinden als Option offen). Die Erfolgsrechnung (Artengliederrechnung) wird nach HRM2 gestuft erfolgen. Die funktionale Gliederung ist verbindlich, bzw. einheitlich, um den statischen Ausweis sicher zu stellen. Mit dieser Methode stellt die KORE keinen eigenen Buchungskreis dar, der separat gebucht werden muss und kaum ausgewertet wird. Stattdessen wird die KORE in das Gesamtsystem integriert und ist die Grundlage für die Planungs- und Rechnungszahlen.

Mit der Kostenrechnung werden somit insbesondere die folgenden Funktionen abgedeckt:

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

Weiter kann folgender Nutzen aus der KORE gezogen werden: Sie

- liefert wichtige Finanzdaten, um das Prinzip der Kostenwahrheit zur erfüllen,
- ermöglicht einen Kostenvergleich,
- erhöht die Transparenz bezüglich Kosten- und Leistungsstrukturen,
- bietet eine Bemessungsgrundlage für Kostenanteile bei Verbundaufgaben Kanton/Gemeinden, interkommunale Entschädigungen und externe Verrechnungen,
- kann den Gemeinden als Führungs- und Steuerungsinstrument dienen,
- bietet einen Gesamtblick über die mehrjährige Kostenentwicklung und beeinflusst damit das Kostenbewusstsein in den Gemeinden positiv.

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

2.3.9 Konsolidierung

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

Heute wird von den Gemeinden keine konsolidierte Betrachtungsweise verlangt. Es sind auch keine Konsolidierungen bekannt. Auf eine Konsolidierungspflicht bei den Gemeinden wird trotz der oben genannten Vorteile verzichtet. In erster Linie spricht der zusätzliche Aufwand gegen eine Konsolidierungspflicht. Ausserdem ist fraglich, ob über die Konsolidierung die gewünschte Steuerung und Übersicht erreicht wird. Denn für die Steuerung und die Haushaltsregeln wäre auch eine vorausschauende Konsolidierung im Budget und im Aufgaben- und Finanzplan nötig, wenn nicht sogar noch relevanter. Aus Sicht der Praktikabilität ist diese Forderung aber nicht umsetzbar.

Wenn auf die Konsolidierung verzichtet wird, gewinnt das Beteiligungscontrolling an Bedeutung. Das Beteiligungscontrolling muss so aufgebaut sein, dass es einen Überblick über die gesamten wirtschaftlichen Einheiten der Gemeinde gibt.

Den Gemeinden ist es aber freigestellt, Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Anstalten und Gesellschaftsformen des Privatrechts, an denen die Gemeinde als Trägerin der öffentlichen Aufgabe ganz oder teilweise beteiligt ist, zu konsolidieren.

2.4 Abgrenzung des Gesetzes und Geltungsbereich

Neues Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden

Der Finanzhaushalt der Gemeinden ist bis jetzt im Gemeindegesetz geregelt. Neu werden diese Bestimmungen in einem eigenen Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden zu finden sein und aus dem Gemeindegesetz herausgelöst. Damit kann bei den Gemeinden eine analoge Struktur wie beim Kanton aufgebaut werden.

Geltungsbereich

Für das neue Gesetz muss ein eigener Geltungsbereich definiert werden. Es stehen folgende Möglichkeiten zur Wahl:

Variante 1: Das Gesetz gilt für den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinde. Für Anstalten, Gemeinde- und Zweckverbände gilt das Gesetz, soweit die Gesetzgebung oder die Statuten dies vorsehen.

Das Kapitel "Gemeindeverband" im Gemeindegesetz gibt die grundlegenden Organisationsvorschriften für Gemeindeverbände vor (Zweck, Organe, Mitgliedschaft, etc.). Individuelle Regelungen für die einzelnen Gemeinde- und Zweckverbände werden in den Statuten festgelegt. Um einen Mindeststandard zum Finanzhaushalt sicherzustellen, ist unter Variante 1 vorgesehen, im Gemeindegesetz im Kapitel Gemeindeverband mit § 51a E-GG folgenden Verweis einzufügen:

"Die Rechnungslegung und das interne Kontrollsystem des Gemeindeverbands richten sich sinngemäss nach den §§ 25 und 43 ff. des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden, soweit der Regierungsrat in begründeten Fällen nicht Abweichungen zulässt."

Variante 2: Das Gesetz gilt für den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinde. Für Anstalten, Gemeinde- und Zweckverbände gelten die Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss, soweit Gesetzgebung oder Statuten keine eigenen Regelungen enthalten.

Gegenüberstellung

Variante 1	Variante 2
Enger Geltungsbereich mit Möglichkeit zur Ausdehnung auf Organisationen des kommunalen öffentlichen Rechts (Anstalten, Gemeindeverbände).	Umfassender Geltungsbereich des ganzen FHGG für rechtlich selbständige Organisationen mit Möglichkeit zur Einschränkung.
Gleiche Regelung wie beim Kanton (§ 2 Abs. 2 FLG): "Für Anstalten und andere Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts gilt es [das FLG], soweit die Gesetzgebung dies vorsieht". (Verweis z. B. im Universitätsgesetz)	Regelung wie im alten FHG, das sinngemäss auch für die vermögensfähigen Verwaltungseinheiten des Kantons galt - mit Ausnahme des Kantonsspitals, der Psychiatrie, der Ausgleichskasse, der Gebäudeversicherung, der Arbeitslosenkasse, ...
Konkreter Verweis auf die anwendbaren Paragraphen, insbesondere Planung, Rechnungslegung und IKS	Umfassende Geltung aller Bestimmungen im neuen FHGG
Gestaltungsfreiraum der selbständigen Organisationen; nur subsidiäre Geltung FHGG	FHGG-Standardisierung, Abweichungen ausnahmsweise möglich
Fokus: Eigenverantwortung	Fokus: einheitliche Aufsicht durch Kanton

Abbildung 18: Vergleich der Varianten Geltungsbereich

3 Die Änderungen im Einzelnen: Kommentierung der Gesetzesartikel

3.1 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Der Gegenstand des Gemeindegesetzes (§ 1 GG) umfasst nebst den Grundsätzen der Organisation und der Zusammenarbeit auch den Finanzhaushalt der Gemeinden und die kantonale Aufsicht über die Gemeinden. Die Grundsätze zur Steuerung von Finanzen und Leistungen sowie zur politischen Planung sind in Kapitel II. des Gemeindegesetzes zur "Organisation der Gemeinde" enthalten. Das Kapitel IV. „Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit“ befasst sich mit der Public Corporate Governance der Gemeinden. Der „Finanzhaushalt“ im engeren Sinn wird in Kapitel VI. behandelt; dazu gehört auch die Rechnungslegung. Gestützt auf das Gemeindegesetz wurde die „Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ (SRL Nr. 602) erlassen.

Bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes (GR 2004 S. 403 ff) hatte eine Arbeitsgruppe den Entwurf eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden erarbeitet. Nach Abschluss der Vernehmlassungsverfahren kam der damalige Regierungsrat zur Überzeugung, dass die Vorteile eines umfassenden Gemeindegesetzes, einschliesslich Finanzhaushalt und Finanzaufsicht, überwiegen würden.

Mit der vorliegenden Revision sollen die Bestimmungen über die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde, die Rechnungslegung und das Kreditrecht aus dem Gemeindegesetz herausgelöst und in ein eigenständiges Gesetz „über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ überführt werden." Dem Finanzhaushalt kommt bei den Gemeinden - insbesondere auch bei der Aufsicht - grosse Bedeutung zu. Die Regierungsstatthalterkonferenz des Kantons Luzern hat für die Rechnungskommissionen und Controlling-Kommissionen von Luzerner Gemeinden ein fast 200-seitiges Handbuch herausgegeben. Wenn durch die Umsetzung von HRM2 für die Gemeinden die finanzielle Steuerung und die Rechnungslegung detaillierter als bisher geregelt werden, nimmt die Anzahl der entsprechenden Paragraphen zu. Dieser Umfang würde im Verhältnis zu den grundlegenden Organisationsvorschriften der Gemeinden zu viel Gewicht bekommen; der Regelungsgrad wäre nicht mehr ausgewogen.

Bei der Umsetzung von HRM2 ist der Benutzerfreundlichkeit Rechnung zu tragen: die neuen Bestimmungen sollen übersichtlich und logisch geordnet sein. Im Sinn der Harmonisierung soll das Finanzrecht der Gemeinden - soweit möglich und sinnvoll - nicht nur inhaltlich, son-

dern auch in der Systematik dem FLG angeglichen werden. Das Gemeindegesetz wird sich auf die Grundsätze der Organisation einer Gemeinde konzentrieren.

§1

Im Sinn eines klar und knapp formulierten Gesetzes schlagen wir vor, kein abstraktes Ziel zu formulieren, sondern zuerst den Gegenstand und den Geltungsbereich zu umschreiben und anschliessend die Grundsätze darzulegen. In § 1 GG wird der „Finanzhaushalt“ herausgelöst und als Gegenstand des neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) aufgenommen.

§ 2

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, den Geltungsbereich zu umschreiben:

- umfassend, mit Regelung/Aufzählung von Ausnahmen
- eng, mit Möglichkeit zur Erweiterung.

Die Präferenz für eine der beiden Varianten wird mit der vorliegenden Vernehmlassung evaluiert.

Das Gemeindegesetz mit einem umfassenden Geltungsbereich bleibt in jedem Fall bestehen (§ 2 GG). Das FHGG beschränkt sich auf die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Der Kanton hat bei der Totalrevision des Finanzhaushaltrechts vom umfassenden zum engen Geltungsbereich gewechselt. Das hat sich insofern bewährt, als in den Spezialgesetzen der Verweis auf die tatsächlich anwendbaren Bestimmungen eingeschränkt werden kann.

Auch bei einem engen Geltungsbereich würde für die Gemeindeverbände in einem neuen § 51a GG vorgesehen, dass sich ihre Rechnungslegung und das interne Kontrollsystem sinngemäss nach den §§ 25 und 43 ff. FHGG richten, soweit der Regierungsrat in begründeten Fällen nicht Abweichungen zulässt.

Absatz 3

In Bezug auf die Kirchgemeinden wird die heutige Regelung aus § 2 Absätze 2 und 3 GG übernommen. Insbesondere die christkatholische Kirchgemeinde wird jedoch im Rahmen der Vernehmlassung überprüfen müssen, ob sie die Anforderungen von HRM2 sinngemäss erfüllen kann.

§ 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. Die neue Kantonsverfassung gibt als Grundsätze der Haushaltsführung Folgendes vor (§ 76 Abs. 1 und 2 KV):

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

Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet. Der bisher 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. 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. Im Einzelfall ist in der Regel eine besondere ge-

setzliche Grundlage erforderlich. Was zur Grundversorgung gehört, soll nicht auf die Verursacher überwältigt werden.

Die in § 69 Absatz 2 GG zusätzlich erwähnten Grundsätze der doppelten Buchführung etc. sind neu im Teil Rechnungslegung des Entwurfs verankert (vgl. § 43 ff).

§ 4

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

Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft (konjunkturgerecht) und die Entwicklung der Gemeinde (wachstumsgerecht) kann im Sinn der mittelfristigen Zielerreichung kurzfristig eine Abweichung vom Ziel begründen.

§ 5

Grundsätzlich soll der Haushalt jährlich ausgeglichen sein, das heisst, die Einnahmen sollen nicht tiefer aber auch nicht grösser als die Ausgaben sein. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Defizite wahrscheinlicher sind als Überschüsse. Weil eine vorsichtige Finanzpolitik in diesem Umfeld gefördert werden soll, wird von mindestens ausgeglichenen Rechnungsabschlüssen gesprochen.

Die Vorgabe der im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichenen Erfolgsrechnung greift die in § 4, Abs. 2 genannten Abweichungen auf. Unter Durchschnitt mehrerer Jahre ist die Dauer eines Konjunkturzyklus zu verstehen.

Durch die Neubewertung erhöht sich einerseits das Eigenkapital, andererseits aber auch das Abschreibungsvolumen. Die Mehrabschreibungen können mit dem Eigenkapital-Konto "Aufwertungsreserve" finanziert werden. In diesem Umfang ist eine Verletzung des Haushaltsgleichgewichts zulässig.

Sich für eine Investition zu verschulden, ist nicht per se schlecht. Schulden werden dann problematisch, wenn die Verschuldung überhand nimmt und deren Verzinsung und deren Abschreibung nicht mehr tragbar sind. Diese Situation gilt es zu vermeiden.

Die tragbare Belastung der Nettoinvestitionen für die Erfolgsrechnung wird gestützt auf § 7 in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden durch die Festsetzung der Bandbreiten der Finanzkennzahlen definiert.

§ 6

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

§ 7

Die Finanzkennzahlen und die dazu geforderten Bandbreiten werden in Zusammenarbeit mit dem Verband Luzerner Gemeinden festgelegt und in die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufgenommen. Es wird dabei auf die Gegebenheiten, die Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen möglichst aller Gemeinden Rücksicht genommen. Eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinden kann damit nicht sichergestellt werden, aber es gibt gute Indizien zum finanziellen Zustand einer Gemeinde.

§ 8

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ist wie der bisherige FAP eine rollende Mittelfristplanung, die jährlich vom Gemeinderat erstellt und den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament mindestens zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Bei der Kenntnisnahme können die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament den AFP mit oder ohne Bemerkungen zur Kenntnis nehmen. Für den Begriff der Kenntnisnahme und die Abgabe von Bemerkungen wird auf den § 9 Absatz 1 im Gemeindegesetz verwiesen. Als Planungsinstrument ist der AFP nach der Konsultation der Stimmberechtigten der Finanzaufsicht zur Ausübung der kantonalen Aufsicht einzureichen (§ 101 Unterabs. b, Gemeindegesetz).

Im AFP werden die Finanzen mit den von der Gemeinde erbrachten Leistungen miteinander verknüpft dargestellt. Er zeigt die Entwicklung der Finanzen und Leistungen in den nächsten

vier Jahren auf. Das erste Jahr entspricht dem Budgetjahr. Mit diesem Instrument können auf mittlere und längere Sicht Veränderungen eingeleitet werden. Der AFP ist unter anderem auf die Vision und das Legislaturprogramm abgestimmt (§§ GG 17a und 17b).

§ 9

Der AFP ist je nach Gemeindegrösse skalierbar. Die Anzahl der Aufgabenbereiche können je nach Gemeindegrösse variieren. Bei einer kleinen Gemeinde können es 10 Aufgabenbereiche sein, die den Hauptaufgaben aus der funktionalen Gliederung entsprechen, es können auch weniger sein. Eine mittlere Gemeinde sollte circa 15 und eine grosse Gemeinde etwa 25 Aufgabenbereiche haben.

Der Aufgaben- und Finanzplan geht in der Lagebeurteilung auf das aktuelle Umfeld ein: Was hat sich gegenüber der ursprünglichen Planungsgrundlagen in der Vision und im Legislaturprogramm verändert? Welche Anpassungen hat es seit dem letzten AFP gegeben? Wie sehen die Chancen und Risiken aus? Was sind deren Folgen, welche Massnahmen sollen in die Wege geleitet werden? Die Lagebeurteilung soll dem Parlament oder den Stimmberechtigten das Umfeld aufzeigen, in dem sich die Planung der Finanzen und Leistungen bewegt. Die Planung der Aufgaben und Finanzen passiert einerseits durch das Aufzeigen der finanziellen Entwicklung in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung. Je nach Bedürfnis werden diese Zahlen nicht nur für den Aufgabenbereich sondern zusätzlich weiter detailliert für Leistungsgruppen innerhalb eines Aufgabenbereichs ausgewiesen. Ergänzt wird die finanzielle Planung durch Kennzahlen, die mit Benchmarks angereichert werden. Wichtige Projekte werden separat mit den finanziellen Konsequenzen aufgeführt.

In den Erläuterung wird auf spezielle Punkte in der aktuellen Planung hingewiesen, Entwicklungen (z.B. steigende Kosten) werden begründet und es werden Anpassungen gegenüber der Vorjahresplanung hingewiesen.

§10

Wir schlagen vor, den Begriff Voranschlag mit dem geläufigeren Wort Budget zu ersetzen. Künftig soll es für alle Gemeinden eine einheitliche Form des Budgets geben und zwar in Form des Globalbudgets. Der Einfachheit halber werden die neuen Bestimmungen den Formulierungen im kantonalen Finanzhaushaltrecht (§ 11 ff. FLG) angepasst; dies erleichtert die Auslegung.

Absatz 1

In den Gemeinden muss eine Methode zur Berechnung des prognostizierten Steuerertrags hinterlegt sein, damit bei der politischen Diskussion des Steuerfusses die Auswirkungen einer Steuerfussveränderung auf das Budget aufgezeigt werden können. Anlässlich der Gemeindeversammlung das Steuersubstrat aus politischen Gründen neu zu schätzen, ist nicht seriös.

Absatz 2

Im Budget werden die in den vorangegangenen AFP enthaltenen Planungen für das Budgetjahr konkretisiert.

Der Gemeinderat hat den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament jährlich einen Budgetentwurf vorzulegen. Der Budgetentwurf soll Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans sein und dessen erstem Planjahr entsprechen. Die in den vorangegangenen AFP enthaltenen Planungen werden somit für das Budgetjahr konkretisiert.

Der Gemeinderat erarbeitet einen Entwurf und legt ihn den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament vor. AFP und Budget können auch unabhängig voneinander, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, beraten werden.

Gemeinden, die bisher den FAP zeitlich vor dem Voranschlag beraten haben, können diese Reihenfolge weiterhin beibehalten. Sie müssen jedoch sicherstellen, dass die Informationen aus dem zuerst beschlossenen AFP nochmals bei der Behandlung des Budgets vorgelegt werden.

Absatz 3

Erst mit dem Beschluss des Budgets werden die Leistungen und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr verbindlich festgesetzt. Die Festsetzung geht über eine reine Genehmigung hinaus: die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament können die Budgetkredite und Leistungsaufträge anpassen. Um die dazu notwendigen Diskussionen zu ermöglichen, soll in Gemeinden mit Urnenabstimmung zwingend eine Orientierungsversammlung über das Budget stattfinden.

§ 11

Absatz 1b

Der Budgetkredit der Investitionsrechnung ist bei Aufgabenbereichen ohne Investitionen Null.

§ 12

Mittels Budgetkrediten bewilligen (und beschränken) die Stimmberechtigten die verfügbaren finanziellen Mittel. Diese Vorgaben sind einzuhalten; die Globalbudgets gewähren den notwendigen Handlungsspielraum. Nachtragskredite, Kreditübertragungen und bewilligte Kreditüberschreitungen erweitern die zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

§ 13

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

Absatz 1

Gemäss geltendem Gemeindegesetz können der Voranschlag und der Steuerfuss ein völlig eigenständiges Schicksal haben. Das ist nicht sinnvoll, weil der Steuerfuss die Steuereinnahmen und damit eine Komponente des Budgets bestimmt. Einem gültigen Budget ohne festgelegten Steuerfuss fehlt die Steuerungsfunktion. Künftig soll es ohne Beschluss über den Steuerfuss kein gültiges Budget geben.

Absatz 2

Ein grosser Unterschied bei der Festsetzung des Voranschlags ist die abschliessende Kompetenz der Gemeindeversammlung im Vergleich zu den Parlamentsgemeinden, in denen jeweils das Referendum gegen den Voranschlag ergriffen werden kann. Korrekterweise müsste das Parlament bereits im Oktober über den Voranschlag beschliessen, damit die Referendumsfrist zu Beginn des Rechnungsjahrs abgelaufen ist. Das Referendum gegen den Voranschlag ist im Normalfall nicht sinnvoll und führt zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit (vgl. zum Ganzen Botschaft B 125 zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Volksinitiative „Mehr Demokratie bei den Kantonsfinanzen“ vom 24. Januar 2006; Auf Bundesebene gibt es kein Finanzreferendum).

Zu einem Budget ohne Steuerfussanpassung soll es künftig keine Referendumsmöglichkeit mehr geben. Bei einer Veränderung des Steuerfusses, was entweder die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner erhöht oder unter Umständen Leistungsreduktionen zur Folge hat, soll das obligatorische Referendum gegeben sein: das erleichtert eine auf die Urnenabstimmung abgestimmte Planung und verkürzt die Dauer der budgetlosen Phase.

Absatz 3

Die Regelung für den Fall der Rückweisung des Voranschlagsentwurfs durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne beziehungsweise durch das Parlament (§ 94 Abs. 1 GG) wird ins FHGG übernommen.

Absatz 4

Wird der Entwurf ein zweites Mal zurückgewiesen, unterbreitet ihn der Gemeinderat zur Festlegung dem Regierungsrat.

Absatz 5

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

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

§ 14

Absatz 1

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

Absatz 2

Das Globalbudget ermöglicht die Kompensation von Mehrausgaben. Das Gegenstück zu dieser Flexibilität ist, dass kleine Mehrausgaben nicht zu einer Ausweitung des Budgets führen sollen, sondern eingespart werden. Ein Nachtragskredit kann deshalb nur eingeholt werden, wenn sich eine erhebliche Abweichung vom Budgetkredit abzeichnet.

§ 15

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

Absatz 3

Der Rechnungsabschluss nach dem „true-and-fair-view-Grundsatz“ bedingt den genauen Vergleich mit dem Budget (plus Nachtragskredite und Kreditübertragungen). Der Gemeinderat hat deshalb mit der Rechnungsablage um Entlastung zu ersuchen.

§ 16

Absatz 1

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

Absatz 2

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

§ 17

Der Gemeinderat hat die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament im Rahmen seiner Informationspflicht periodisch und in angemessener Weise über seine Tätigkeiten zu informieren (§ 17 Abs. 2 Gemeindegesetz). Der Jahresbericht ist ein periodischer Rechenschaftsbericht des Gemeinderates, den die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament genehmigen oder nicht genehmigen.

Der formelle Aufbau hat sich an der Struktur des Budgets zu orientieren.

Der Jahresbericht ist nach der Konsultation der Stimmberechtigten oder des Parlaments der Finanzaufsicht zur Ausübung der kantonalen Aufsicht einzureichen.

§ 18

Der Aufbau des FHGG ist nach dem Führungskreislauf gegliedert, nicht nach den Organen. So sind die Aufgaben zur Revision im FHGG weiter hinten bei der Rechnungsablage geregelt (inkl. zugehörigen Aufgaben der Rechnungskommission).

Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung definiert. Dieser Prozess ist als Regelkreis ausgestaltet: Die Ergebnisse der Überprüfung fliessen in die neue Zielfestlegung ein. Dadurch soll eine stetige Weiterentwicklung erreicht werden. Controlling umfasst Tätigkeiten sowohl auf der strategischen wie auch der betrieblichen (operativen) Ebene.

Unter strategischem Controlling wird die Begleitung des politischen Führungskreislaufes (inkl. Beratung und Empfehlung) verstanden.

Unter operativem Controlling wird die unterjährige Steuerung verstanden (Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung).

§ 19

Die Ausgestaltung des strategischen Controllings ist auf die Anforderungen der Gemeinden anzupassen. Das Gesetz sieht für ein strategisches Controlling-Organ verschiedene organisatorische Lösungen vor.

Eine Controlling-Kommission besteht idealerweise aus drei bis sieben Mitgliedern. Die Controlling-Kommission soll unabhängig sein (§ 34 Gemeindegesetz).

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

Die weiteren Aufgaben der Rechnungskommission sind unter dem Kapitel Revision geregelt.

§ 20

Im Grundsatz sollen alle Themen zu Rechtsetzung und Finanzgeschäften, über die die Stimmberechtigten oder das Parlament entscheiden, im strategischen Controlling-Organ behandelt werden. Die Gemeindeordnung kann dazu Ausnahmen festhalten (z.B. soll für eine Ortsplanungsrevision auch eine eigene Kommission eingesetzt werden können).

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

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

Die aufgeführte beratende Funktion umfasst keine aktive Mitarbeit des strategischen Controlling-Organs bei der Erarbeitung der entsprechenden Vorlagen. Von einer solchen ist abzu-sehen. Der Gemeinderat kann in einem rechtsetzenden Erlass Regelungen zum Aktenein-sichtsrecht treffen. Die Gemeinden können weitergehende Bestimmungen in den jeweiligen rechtssetzenden Erlassen (z.B. Gemeindeordnung) vorsehen.

§ 21

Das operative Controlling soll weiterhin durch jede Gemeinde individuell wahrgenommen werden. Dieses operative Controlling wird nicht vom strategischen Controlling-Organ wahr-genommen.

§ 22

Der betriebliche Leistungsauftrag ist das zentrale Führungsinstrument im betrieblichen Füh-rungskreislauf. Er konkretisiert den politischen Leistungsauftrag. Die Erarbeitung der Inhalte und die Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrages bleiben den Gemeinden über-lassen.

§ 23

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

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

§ 24

Unter Risiko werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Aus-wirkungen auf die Erreichung der Ziele und / oder Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde haben.

Die systematische Bewirtschaftung der Risiken wird auch als Risikomanagement verstan-den. Das Interne Kontrollsystem (IKS) ist ein Teil des Risikomanagements. Es umfasst die finanzrelevanten Risiken.

Ein Risikomanagement soll die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung und Zielerreichung unterstützen. Deshalb sollen die Gemeinden verpflichtet werden, sich mit ihren Risiken aus-einanderzusetzen und diese zu bewirtschaften. Dabei sind nicht nur rein finanzielle Risiken zu beachten, sondern auch Risiken in personenbezogenen, organisatorischen, rechtlichen Kategorien sowie im Zusammenhang mit Elementarrisiken, Technologien etc. Risiken kön-nen immer auch Chancen sein.

Die Verantwortung für das Risikomanagement liegt bei der obersten Gemeindeleitung.

Der Anhang zur Jahresrechnung soll zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Ver-mögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung sind, enthalten. Dazu gehörten auch An-gaben zu den Themen Risikosituation und Risikomanagement.

§ 25

Neu soll im Gesetz verankert werden, dass die Gemeinde ein internes Kontrollsystem (IKS) sicherzustellen hat. Das IKS ist ein Bestandteil des Risikomanagements. Unter dem IKS werden vor allem finanzrelevante Risiken verstanden im Sinn der Gesetzgebung für privat-rechtliche Organisationen. Das IKS soll helfen, das Vermögen der Gemeinde zu schützen, Fehler und Unregelmässigkeiten in der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken, sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und der Berichterstattung sicherzustellen (Schutz des Vermögens, Sicherstellung von wahrheitsgetreuer Jahresrechnung).

§ 26

In § 44 GG wird festgehalten, dass eine Gemeinde Unternehmen gründen oder sich daran beteiligen kann. Die Bestimmung in § 26 beschreibt, wie sich die Gemeinde an einem Unternehmen beteiligen kann.

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

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

§ 27

Der Zweck des Beteiligungscontrollings ist die umfassende Steuerung der Gemeinde.

Das Beteiligungscontrolling besteht aus einem Planungsinstrument (Beteiligungsstrategie) und einem Berichterstattungsinstrument (Beteiligungsspiegel).

Die Ausführlichkeit der Darstellung der Beteiligungen hängt jeweils von ihrer Bedeutung für die Gemeinden ab. Eine Mehrheitsbeteiligung, der bedeutende kommunale Aufgaben übertragen werden, wird ausführlicher behandelt als eine Minderheitsbeteiligung, die einen standardisierten Prozess von der Gemeinde übernimmt.

§ 28

Um dem strategischen Charakter der Beteiligungsstrategie gerecht zu werden, soll diese nicht jährlich, sondern alle vier Jahre aktualisiert werden.

Bei der Beteiligungsstrategie handelt es sich um einen Planungsbericht, der von den Stimmberechtigten oder dem Parlament in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis genommen wird. Zu einzelnen Teilen von Planungsberichten können die Stimmberechtigten oder das Parlament die Absicht des Gemeinderates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen. Zudem können die Stimmberechtigten oder das Parlament dem Gemeinderat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlage Aufträge erteilen (§ 9 Abs 1 lit d. GG)

§ 30

Erfüllt eine Organisation ausserhalb der Verwaltung - unabhängig davon, ob die Gemeinde daran beteiligt ist oder nicht - eine kommunale Aufgabe, so erhält sie dafür eine Abgeltung. Das Nähere betreffend Leitung und Entschädigung wird in einer Leistungsvereinbarung geregelt. § 30 Absatz 2 Entwurf FLGG gibt den Mindestinhalt dieses Vertrages vor.

Je nach Ausgabenbefugnis ist bei der Gemeinde eine andere Stelle zuständig, eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

Die Finanzierung der Leistungsvereinbarung muss im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Budget enthalten sein.

In der Regel werden die Leistungsvereinbarungen wegen ihrer Abhängigkeit vom Budget für ein Jahr abgeschlossen. Wie bei allen partnerschaftlichen Vereinbarungen gibt es aber auch hier eine gewisse Vertragsfreiheit. So ist es durchaus möglich, dass mit einzelnen Organisationen in der Regel vierjährige Rahmenverträge abgeschlossen werden, die mit einjährigen Ergänzungen konkretisiert werden. Die konkrete Ausgestaltung des Vertragswerks soll dem Fachbereich und dem Leistungserbringer adäquat sein; die Einzelheiten sind häufig in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt.

Bei Leistungsvereinbarungen mit Organisationen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, soll zusätzlich die Beteiligungsstrategie berücksichtigt werden, um Widersprüche zwischen dem einjährigen Beitragscontrolling und dem mehrjährigen Beteiligungscontrolling zu vermeiden. Werden kommunale öffentliche Aufgaben an Leistungserbringer ausserhalb der kommunalen Verwaltung vergeben, sind die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts zu be-

rücksichtigen; die Leistungsvereinbarung kann erst nach einer allfällig notwendigen Ausschreibung abgeschlossen werden.

§ 31

Die mit den Leistungserbringern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen sind Gegenstand des Controllings und folglich in das Berichtswesen zu integrieren.

Über die Staatsbeiträge für die verwaltungsexterne Erfüllung kommunaler Aufgaben ist jährlich zusammen mit den anderen Leistungen und Finanzen der Gemeinde Rechenschaft abzulegen.

§ 32

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

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

§ 33

Absatz 1

Der Zeitpunkt der Ausgabenbewilligung (Sachentschied) und der Verbuchung (Geldverwendung) fällt nicht zusammen. Im Fall einer Bürgschaft kann er sogar mehrere Jahre auseinander liegen. Trotzdem handelt es sich aber nicht um eine „wiederkehrende“ Verpflichtung, die jährlich neu beschlossen werden müsste. Sie wird nur einmal beschlossen und würde maximal einmal fällig.

Absatz 2

Die Rechtsgrundlage besteht in der Regel aus einem Rechtssatz. Ein Beschluss der Stimmberechtigten hat die gleiche demokratische Legitimität, wenn er dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Zudem kann ein rechtskräftiges Urteil Grundlage für eine Ausgabe sein.

§ 34

Absatz 1a

Freibestimmbare Ausgaben, die den Ertrag von fünf Zehnteinheiten des Ertrags der Gemeindesteuern übersteigen, bedürfen neu in jedem Fall einer Urnenabstimmung. Derart grosse Vorhaben können Auswirkungen auf die Steuerbelastung der Einwohnerinnen und Einwohner haben; weil nur ein kleiner Anteil der Bevölkerung die Gemeindeversammlung besucht, ist sonst die demokratische Legitimation im Sinn des Finanzreferendums nicht mehr gegeben.

Absatz 1b

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

§ 35

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 Kom-

petenzordnung 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 die Gemeinde Beiträge oder andere Leistungen Dritter an das Vorhaben erhält oder nicht. Nur die Nettokosten sind dagegen von Verfassung wegen massgebend bei Verträgen, die nicht eigene Vorhaben der Gemeinde betreffen (z.B. Vorhaben Dritter, die die Gemeinde 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 f.).

Absatz 4

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

§ 36

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

§ 37

Das Finanzreferendum greift nur bei freibestimmbaren Ausgaben, da über gebundene Ausgaben bereits beschlossen wurde (vgl. B 123 vom 22.11.2005, S. 55). Der Kanton Luzern hat darauf verzichtet, den Begriff der Gebundenheit eigenständig zu definieren. Er lehnt sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Als freibestimmbar gilt eine Ausgabe, wenn für ihren Umfang, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (vgl. dazu im Einzelnen BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.). Die Qualifizierung einer Ausgabe als freibestimmbar oder gebunden erfordert immer eine Auslegung. Als Unterstützung für die Anwendung sollen im Handbuch konkrete Praxisbeispiele erläutert werden. Die Aufteilung einer Ausgabe in einen gebundenen und einen freibestimmbaren Teil ist möglich (z.B. bei Strassen: reiner Unterhalt oder Sanierung).

§ 38

Unter dem Begriff Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments zu verstehen. Ein solcher Kredit ist wie bisher grundsätzlich als Ermächtigung zu verstehen, nicht als Verpflichtung.

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 das Budget und den AFP aufzunehmen.

§ 39

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

Die geltenden Ausnahmen (§ 85 Abs. 2 GG) werden inhaltlich unverändert übernommen, weil sich diese Handhabung in der Praxis bewährt hat. Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament entlasten den Gemeinderat für die von ihm bewilligten Ausnahmen einerseits im Rahmen der Rechnungsablage, andererseits mit den einzelnen Sonderkreditabrechnungen.

§ 40

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

§ 41

Wie bisher (§ 97 Abs. 1 GG) werden den Stimmberechtigten die Abrechnungen über die von ihnen bewilligten Sonder- und Zusatzkredite vorgelegt. Nicht übernommen werden die Ausnahmen vom Abrechnungserfordernis:

- Auch bei abschliessender Festlegung der Kredithöhe können sich die Umstände nach dem Beschluss noch ändern, so dass ein Rechenschaftsbericht gerechtfertigt ist;
- Mit Einführung von Globalbudgets ist die Jahresrechnung zu wenig spezifiziert für die Abrechnung eines einzelnen Projekts.

§ 42

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

§ 43

Dieser Paragraph erklärt, was unter "true and fair view" beziehungsweise "fair presentation" zu verstehen ist. Wie in der Privatwirtschaft üblich, soll die Gemeinde ihre stillen 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 nicht zwingend mit der konsolidierten Rechnung aber mit dem Beteiligungscontrolling und dem zusätzlichen Instrument der Geldflussrechnung und dem ausführlicherem Anhang erfüllt werden.

§ 44

Die allgemeinen Grundsätze (§ 3) und der Zweck der Rechnungslegung (§ 43) werden mit Grundsätzen zur Rechnungslegung ergänzt. Dabei sind die Standards der Privatwirtschaft und der modernen Rechnungslegungsstandards für die öffentlichen Verwaltungen massgebend. Unter den einzelnen aufgeführten Grundsätzen ist Folgendes zu verstehen:

Grundsatz der Verständlichkeit:

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

Grundsatz der Wesentlichkeit:

Die dargestellten Informationen müssen für die Entscheidungsfindung relevant sein. Eine Information ist dann wesentlich, wenn deren Weglassen die Entscheidungsfindung beeinflussen kann. Das Prinzip der Wesentlichkeit steht im Widerspruch zur Vollständigkeit, welche Teil der Zuverlässigkeit ist.

Grundsatz der Zuverlässigkeit:

Bei der Darstellung steht der wirtschaftliche Gehalt über dem rechtlichen Verhältnis. Dieser Grundsatz beinhaltet bei Unsicherheiten in der Beurteilung der Bilanzierung eines vorsichtig geschätzten Wertes, nicht aber die Bildung von stillen Reserven. Gemäss dem hier enthalte-

nen Grundsatz der Vollständigkeit müssen alle wesentlichen finanziellen Vorgänge buchhalterisch erfasst werden.

Grundsatz der Vergleichbarkeit:

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

Grundsatz der Fortführung:

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

Grundsatz der Bruttodarstellung:

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

Grundsatz der Stetigkeit:

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

Grundsatz der Periodengerechtigkeit:

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

§ 45

Absatz 2

Betriebe ohne Rechtspersönlichkeit können beispielweise ein Kieswerk oder andere gewerbliche Betriebe einer Gemeinde sein. Unter den gleichen Begriff fallen auch Betriebe, die in Form der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt geführt werden.

§ 46

Bei der Auswahl und der Bezeichnung der Elemente der Jahresrechnung erfolgt eine starke Annäherung an die privatwirtschaftliche Rechnungslegung. Dadurch dürfte die Verständlichkeit der Jahresrechnung zunehmen. Aus kreditrechtlichen Gründen (Festsetzung des Budgetkredites für Investitionsausgaben) wird mit dem Element Investitionsrechnung jedoch weiterhin eine Besonderheit des öffentlichen Rechnungswesens separat ausgewiesen. Der Vorschlag berücksichtigt die Minimalanforderungen gemäss Handbuch HRM2. Die Jahresrechnung beinhaltet auch den zusammenfassenden Bericht des Rechnungsprüfungsorgans.

§ 47

In der Definition der Aufgabenbereiche ist die Gemeinde frei.

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

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

Das Finanzdepartement, das für die Finanzaufsicht zuständig ist, regelt die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen gemäss den detaillierten Vorgaben des HRM2. Die kantonalen Vorgaben zur Rechnungslegung der Gemeinden, eventuelle Besonderheiten in der Darstellung des Kantonshaushalts oder der Bedarf nach ausgewählten statistischen Auswertungen können erfordern, dass der Kontenrahmen den Luzerner Verhältnissen angepasst werden muss, aber nur soweit, dass daraus keine Widersprüche zu HRM2-Vorgaben entstehen.

§ 48

Es gibt keine Gründe von der für den Kanton geltenden Regelung abzuweichen. Gerade in diesem Bereich scheint eine einheitliche Regelung angezeigt, um das Lesen und das Interpretieren der Bilanzen nicht zu erschweren.

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.

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).

§ 49

Vgl. Kapitel Spezialfinanzierungen und Fonds.

§ 50

In Anlehnung an HRM2 wird neu eine dreistufige Erfolgsrechnung definiert. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Stufe 1) und das Finanzergebnis (Stufe 2) ergeben zusammen das ordentliche Ergebnis.

Wie beim Kanton soll auch bei den Gemeinden auf die im HRM2 als ausserordentlichen Aufwand enthaltenen zusätzlichen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens verzichtet werden. Im Moment ist es schwierig zu beurteilen, welche anderen Sachverhalte als ausserordentlich zu beurteilen sind. Dennoch können ausserordentliche Aufwände und Erträge nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Es ist davon auszugehen, dass es aufgrund der Grössenverhältnisse bei den Gemeinden mehr ausserordentliche Ereignisse gibt als beim Kanton. Deshalb soll, wie beim FLG, für diese eine enge Definition und zudem eine Wesentlichkeitsgrenze in der Verordnung definiert werden (Willkürfreiheit). Das ausserordentliche Ergebnis wird dem übrigen Eigenkapital gutgeschrieben oder belastet. Es ist der Verordnung noch festzulegen, wer für die entsprechenden Buchungen zuständig ist.

§ 51

Die Investitionsrechnung erfasst jene Ausgaben und Einnahmen, die im Zusammenhang mit der Schaffung oder Erhaltung von Vermögenswerten für öffentliche Zwecke stehen. Jede Übertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen gilt als Investition und ist Gegenstand der Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung weist eine enge Verbindung zur Stufe 2 der Geldflussrechnung (Investitionstätigkeit in das Verwaltungsvermögen) auf, ist jedoch detaillierter als jener Ausweis und auf die Investitionen in das Verwaltungsvermögen beschränkt. Mittels Aktivierung werden die Investitionen in die Bilanz übertragen.

§ 52

Die Geldflussrechnung zeigt die Ursachen von Veränderungen in der Liquiditätssituation. Die liquiden Mittel ("Fonds Geld") umfassen Kassa-, Post- und Bankguthaben sowie geldnahe Mittel, die innerhalb von drei Monaten ohne bedeutende Wertschwankungen veräusserbar sind.

Die Geldflussrechnung ist in die Teile betriebliche Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt. Die Investitionstätigkeit teilen wir in diejenige für das Verwaltungs- und diejenige für das Finanzvermögen auf.

§ 53

Der Anhang bildet ein eigenständiges Element der Jahresrechnung. Darin werden unter anderem Abweichungen gegenüber den allgemeinen Rechnungslegungsgrundsätzen aufgeführt. Erst mit diesen Angaben können die in der Jahresrechnung enthaltenen Informationen richtig interpretiert werden.

Zu den weiteren Angaben, die zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der Gemeinde von Bedeutung sind, gehören zum Beispiel der Anlage- und Rückstellungsspiegel, die Eventualverpflichtungen und die finanziellen Zusicherungen.

§ 54

Mit der Kostenrechnung sollen insbesondere die folgenden Funktionen abgedeckt werden:

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

§ 55

Auf eine Konsolidierungspflicht ist zu verzichten, weil im Allgemeinen der Aufwand dafür relativ hoch ist keinem garantierten entsprechend hohem Nutzen gegenübersteht. Wenn eine Konsolidierung für eine Gemeinde jedoch sinnvoll ist, kann sie konsolidieren.

§ 56

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 erfüllt sind. Das Kriterium der Eintretenswahrscheinlichkeit wird zum Beispiel in der Unterscheidung von Rückstellungen und Eventualverpflichtungen 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 Herausforderung der neuen Rechnungslegung dar. Kann die Höhe des Risikos nicht zuverlässig geschätzt werden, darf es nicht bilanziert werden.

§ 57

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

Die Anlagen des Finanzvermögens müssen neu bewertet werden, weil die Anlagen des Finanzvermögens bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen.

Das Verwaltungsvermögen ist zu den Anschaffungswerten abzüglich der Abschreibungen oder zu einem tiefer liegenden Verkehrswert zu bilanzieren. Für die Neubewertung können die Gemeinden auf die bereits existierende Anlagebuchhaltung gemäss Kostenrechnung abstützen.

§ 58

Absatz 1

Die Nutzungsdauern müssen in der Verordnung geregelt werden.

Absatz 3

Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist neu linear in sechs Jahren abzutragen (bisher lineare Abschreibung innert 10 Jahren). Die Verschärfung erfolgt in Anlehnung an die Regelung des Haushaltgleichgewichts (§ 5). Wenn der aktivierte Bilanzfehlbetrag einen Drittel des ordentlichen Ertrags der Gemeindesteuern übersteigt, ist heute die Differenz im nächstfolgenden Voranschlag vollumfänglich als zusätzliche Abschreibung zu berücksichtigen. Auf diese Bestimmung soll, nicht zuletzt als Folge der verkürzten Abschreibungsdauer, verzichtet werden. Gemäss § 50 ist das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung dem Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag gutzuschreiben oder zu belasten. Damit kann der Bilanzfehlbetrag auch schneller abgetragen werden.

§ 59

Wie bisher hat Lustat Statistik Luzern die Finanzkennzahlen zu berechnen und zu veröffentlichen. Die Gemeinde hat die zur Berechnung notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.

§ 60

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

§ 61

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

Die Rechnungskommission kann auch - falls es keine Controlling-Kommission gibt - die Aufgaben des strategischen Controlling-Organs wahrnehmen. Diese Aufgaben sind in den §§ zum strategischen Controlling-Organ geregelt.

§ 62

Für die externe Revisionsstelle gelten sinngemäss die Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft (Art. 727 ff. OR; Abs. 3). Anwendbar ist somit auch Artikel 755 OR über die Revisionshaftung nach Aktienrecht. Demnach haftet die externe Revisionsstelle als professionelles Rechnungsprüfungsorgan bei absichtlicher oder fahrlässiger Verletzung der Pflichten. Dagegen sind die Mitglieder der Rechnungskommission und des selbständigen, unabhängigen Fachorgans der Verwaltung für den Schaden gemäss Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23) verantwortlich. Das heisst, sie haften nur bei absichtlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Pflichten.

§ 63

Übernimmt ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung die Prüfung, gelten für dieses dieselben Anforderungen für die Zulassung wie für eine externe Revisionsstelle.

Die Möglichkeit, dass ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung die Jahresrechnung einer Gemeinde prüft, setzt eine gewisse Grösse der Verwaltung voraus. Entsprechend anspruchsvoll ist die Prüfung der Jahresrechnung, was eine hohe fachliche Kompetenz des prüfenden Fachorgans erfordert. Zum Zeitpunkt der Vernehmlassung verfügt nur die Stadt Luzern über ein solches Fachorgan.

§ 64

Die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsorgans beschränkt sich auf die Prüfung der Rechnung sowie der Rechnungsablage über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Es prüft die richtige Kreditverwendung, die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Buchführung, die Übereinstimmung der Rechnungsablage, der Bücher und der dazugehörigen Register mit den Belegen, das Vorhandensein der Vermögenswerte und die Einhaltung der Bewertungsgrundsätze.

Im Falle einer Konsolidierung soll das Prüforgan die konsolidierte Rechnung hinsichtlich Gesetzeskonformität prüfen.

Das Prüforgan soll das Interne Kontrollsystem in den Gemeinden prüfen.

§ 65

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

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

§ 68

Für das Budget 2018 und die Rechnung 2018 soll jeweils ein Vorjahresvergleich möglich sein. Damit wirklich Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann, müssen folgende Elemente nach altem und neuen Recht erstellt werden:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017
- Voranschlag 2017
- Jahresrechnung 2017

Das Restatement wird bei vielen Positionen der Bilanz zu neuen Werten führen, die Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung haben werden. Um sicher zu stellen, dass dieser Prozess ordnungsgemäss im Sinn der neuen Vorschriften durchgeführt wird, ist die Umsetzung gemäss § 68 Abs. 1 bis 5 vom Rechnungsprüfungsorgan zu prüfen und der Finanzaufsicht gemäss § 99 ff. des Gemeindegesetzes einzureichen. Der Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2018 ist ebenfalls der Finanzaufsicht einzureichen und den Stimmberechtigten bzw. dem Parlament zu unterbreiten.

3.2 Gemeindegesetz

§ 1

Der Gegenstand des Gemeindegesetzes wird angepasst, weil der Finanzhaushalt neu im FHGG geregelt wird.

§ 2

Der Geltungsbereich des Gemeindegesetzes wird angepasst, weil der Finanzhaushalt neu im FHGG geregelt wird.

§ 5

Zusätzlich sind bei der Organisation und dem Controlling-System auch die Vorschriften des neuen FHGG zu berücksichtigen.

§ 7

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

§ 9

Absatz 1

Als politische Planungsinstrumente werden neu die Vision und das Legislaturprogramm eingeführt. Die Definition des politischen Leistungsauftrags ist einerseits für die einzelnen Aufgabenbereiche im AFP notwendig, andererseits als Leistungskomponente für die Budgetkredite. Der Beschluss über die Budget- und Nachtragskredite wird als Sachgeschäft in § 10 GG geregelt.

Absatz 1d

§11 Abs 1d GG wird überführt.

§ 10

Der Absatz c. „Finanzgeschäfte“ wird neu formuliert. Die Beschlüsse mit gleicher Natur werden jeweils in Unterabsätzen zusammengefasst:

Mit Budget- und Nachtragskrediten (Unterabs. c1) werden die finanziellen Mittel für die Gemeindeaufgaben beschränkt und priorisiert, der Steuerfuss (Unterabs. c2) bestimmt die Einnahmenseite des Budgets, und der Jahresbericht mit Jahresrechnung (Unterabs. c3) bildet als Rechenschaftsbericht das Gegenstück zu AFP und Budget. Bei den Sonder- und Zusatzkrediten (Unterabs. c4) handelt es sich um Ausgabenbewilligungen, die separat abgerechnet werden (Unterabs. c5); damit wird die klare Trennung zwischen Finanzplanung (Budget und Jahresrechnung) und Ausgabenkompetenz sichergestellt.

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

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

§ 11

Absatz 1

Die Regelungen zum strategischen Controlling-Organ und dessen Aufgaben sind im neuen FHGG geregelt.

§ 12

Absatz 1

Neu wird im FHGG zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden. Hier im Gemeindegesetz erfolgt die Anpassung an diese neuen Begriffe.

§ 13

Vgl. Kommentar zu § 10.

§ 17a

Die Planungsinstrumente der Gemeinden unterscheiden sich nach Planungshorizont. Für die langfristige Planung (ca. zehn Jahre) erstellt der Gemeinderat eine Vision. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Strukturierung der Vision ist die Gemeinde frei.

§ 17b

Für die mittelfristige Planung (vier Jahre) wird das Legislaturprogramm erstellt. Es entspricht den bisherigen Legislaturzielen. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Die Struktur orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Vision. Die Zielerreichung wird jährlich geprüft und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert.

Das Legislaturprogramm wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Die Planungsinstrumente werden weiter ergänzt mit dem Aufgaben- und Finanzplan und dem Budget. Die Berichterstattung erfolgt mit dem Jahresbericht. Die Instrumente sind vom Legislaturprogramm über den AFP, das Budget und den Jahresbericht immer gleich strukturiert, nämlich entlang der Aufgabenbereiche.

Auf das Jahresprogramm soll in Zukunft verzichtet werden, die Inhalte werden in der neuen Form des Budgets aufgenommen.

Zwischentitel vor § 23

Die Regelungen zum Rechnungsprüfungsorgan werden aus dem Gemeindegesetz entfernt und im neuen FHGG geregelt.

§ 23

Die Wahl des Rechnungsprüfungsorgans ist im neuen FHGG im Kapitel Revision geregelt.

§ 24

Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans sind im neuen FHGG im Kapitel Revision geregelt.

§ 25

Diese Regelungen sind neu im FHGG angesiedelt.

Zwischentitel vor § 26

Die Regelungen zur Controlling-Kommission werden aus dem Gemeindegesetz entfernt und im neuen FHGG geregelt.

§ 26

Die Aufgaben, die Berichterstattung und das Akteneinsichtsrecht des strategischen Controlling-Organs sind neu im FHGG geregelt unter dem Kapitel Controlling.

§ 27

Diese Regelungen sind neu im FHGG angesiedelt.

§ 28

Diese Regelungen sind neu im FHGG angesiedelt. Die Rechnungskommission nimmt Aufgaben im Bereich der Revision wahr. Zusätzlich übernimmt sie in Gemeinden ohne Controlling-Kommission auch deren Aufgaben.

4 Auswirkungen der Gesetzesänderung

In den Kapiteln 1 und 2 wurde nicht nur dargestellt, was verändert wird, sondern auch weshalb und was der Nutzen ist. Dem zusätzlichen Nutzen steht aber auch ein zusätzlicher Aufwand gegenüber.

Der zusätzliche Aufwand für eine Gemeinde pauschal zu beziffern ist nicht einfach. Er hängt stark von der Ausgangslage der einzelnen Gemeinden ab: Welches Wissen ist bei den Fachkräften in der Gemeinde bereits vorhanden? Mit welchen Instrumenten arbeitet die Gemeinde aktuell? Wie gross sind die Anpassungen in der Informatik? Wie gross ist die Gemeinde und wie umfangreich und kompliziert sind ihre Finanzanlagen, Beteiligungen etc.? Diese und weitere Faktoren beeinflussen den Aufwand, den die neuen Vorgaben verursachen.

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

In den folgenden beiden Unterkapiteln ist eine Schätzung zu finden, wie gross die Auswirkungen der einzelnen neuen Vorgaben für die Gemeinden und den Kanton ist.

4.1 Gemeinden

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Führungssystem	Ausarbeiten Vision / Legislaturprogramm	+	-	Die Erarbeitung der längerfristigen Planung in einer neuen Form bringt einen Mehraufwand bei der erstmaligen Erstellung mit sich. Durch die Zusammenfassung von Dokumenten und die Abstimmung aufeinander ist im laufenden Betrieb eine Reduktion des Arbeitsaufwands zu erwarten.
	Einführung AFP, erstes Budget mit politischen Leistungsaufträgen und Globalbudget	+++	0	Die erstmalige Erstellung ist sehr aufwendig, weil auch die Planungstools angepasst werden müssen zusammen mit dem Layout für die Botschaft. Weiter sind die Aufgabenbereiche zu definieren und die Leistungsaufträge müssen zum ersten Mal formuliert werden. Nach der erstmaligen Erstellung ist nicht mit mehr Aufwand gegenüber heute zu rechnen.
	Erarbeitung Beteiligungsstrategie	+	0	Die erstmalige Erstellung ist aufwendig, wird sich für die meisten Gemeinden aber in Grenzen halten, weil ihr Beteiligungsportfolio nicht sehr umfangreich ist. Da Beteiligungen in den meisten Gemeinden über Jahre dieselben bleiben, wird es kaum einen Folgeaufwand geben.
	Erstellen Beteiligungsspiegel	+	+	Der Aufwand hängt vom Umfang des Beteiligungsportfolios und dessen Dynamik ab. Die Erstellung und Fortführung des Beteiligungsspiegels ist für die meisten Gemeinden mit geringem Aufwand machbar, weil für Beteiligungen mit geringer Bedeutung reduzierte Anforderungen gelten.
	Beitragscontrolling	0/+	0/+	Es ist davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden mit ihren Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen haben, allenfalls unter einem anderen Namen. Die Vorgaben entsprechen Minimalstandards.
	Einführen Risikomanagement, IKS	+	+	Die Gemeinden werden mit Hilfsmitteln unterstützt.
	Qualitätsmanagement	0	0	In den meisten Gemeinden werden die Anforderungen des Qualitätsmanagements bereits erfüllt sein.
	Anpassung / Umstellen EDV-Systeme	++++	0	Je nachdem wie stark die Dokumente in Systeme eingebunden sind, ist der Anpassungsbedarf hoch oder kaum vorhanden.
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Ausgaben	Abrechnung Sonderkredite	0/+	0/+	Viele Gemeinden haben bereits heute die Abrechnung der Sonderkredite vorgelegt. Je nach gelebter Praxis ist mit keinem oder einem geringen Zusatzaufwand zu rechnen.
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Rechnungslegung	Neubewertung	++	0	Der Initialaufwand ist hoch: Neu zu bewerten sind die Anlagen des Finanzvermögens, da diese bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bewertet werden müssen. Diese Neubewertung muss nicht durch externe Gutachter erfolgen, sondern kann intern nach vorgegeben Richtlinien erfolgen. Bei den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens wird auf den vorhandenen Werten der Anlagebuchhaltung gemäss KORE abgestellt. Ziel ist es, den Anschaffungswert, die kumulierten Abschreibungen nach KORE und den Restwert nach KORE pro Anlage eins zu eins zu übernehmen. Voraussetzung dazu ist, dass die KORE-Werte schon heute die tatsächlichen Verhältnisse darstellen und dass die neu zu definierenden Nutzungsdauern nicht allzu stark von den bisherigen abweichen. Nach heutigem Kenntnisstand dürften beide

				Voraussetzungen gegeben sein. Dank der bereits vorhandenen Anlagebuchhaltung werden die Luzerner Gemeinden bedeutend weniger Aufwand haben als Gemeinden in anderen Kantonen.
	Restatement	+	0	Damit wirklich Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann, müssen folgende Elemente nach altem und neuen Recht erstellt werden: - Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017 - Voranschlag 2017 - Jahresrechnung 2017. Es sind dazu keine besonderen techn. Hilfsmittel notwendig, das Restatement kann mit Excel gelöst werden.
	Konsolidierung	+	+	Die Konsolidierung ist freiwillig, sie ist mit einem Aufwand verbunden.
	Anpassung / Erweiterung Kontenrahmen	++	0	Die Einführung ist mit hohem Aufwand verbunden. Tendenziell wird die Komplexität und der Aufwand auch im laufenden Betrieb zunehmen.
	Anpassungen Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung	++	+	
	Ergänzungen von Reports (Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anhang)	++	+	
	Einführung integrierte Kostenrechnung	++	-	Einführung mit hohem Aufwand verbunden. Der Folgeaufwand ist gegenüber heute aber tiefer.
	Erster Rechnungsabschluss nach HRM2 mit Jahresbericht	++	0	Der erstmalige Rechnungsabschluss nach HRM2 wird mit hohem Aufwand verbunden sein. In der Folge ist gegenüber heute mit keinem höheren Aufwand zu rechnen.
	Anpassung / Umstellen EDV-Systeme	++	0	Kosten sind schwer abzuschätzen. Erste Auskünfte haben gezeigt, dass die Software-Anbieter bereits grosse Erfahrung aus der Umstellung in anderen Kantonen haben. Während der Vernehmlassung findet eine Konsultation der Software-Anbieter statt.
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Änderung GO	Ausgabenrecht	+	0	Geringer Aufwand bei der Umstellung auf die neuen Regeln. Es ist geplant, dass der VLG ein Musterreglement zur Verfügung stellt.
	Budgetkredit	+	0	Geringer Aufwand bei der Umstellung auf die neuen Regeln. Es ist geplant, dass der VLG ein Musterreglement zur Verfügung stellt.
	Konsolidierung	+	0	Freiwillig: Anpassung
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Schulung	Rechnungslegung	++	0	Die Schulung wird zeitliche Ressourcen beanspruchen.
	Planung und Berichterstattung	++	0	Die Schulung wird zeitliche Ressourcen beanspruchen.

Legende:

- Weniger Aufwand
- 0 Kein zusätzlicher Aufwand
- + Geringer zusätzlicher Aufwand
- ++ Zusätzlicher Aufwand
- +++ Erheblicher zusätzlicher Aufwand

4.2 Kanton

Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Führungssystem	Vorlagen erstellen Beteiligungscontrolling	+	0	Die Erstellung von Schulungsunterlagen, Handbuch-Kapiteln und Mustervorlagen bringt einen geringen zusätzlichen Initialaufwand.
	Musterformulare AFP	+	0	
	Kapitel im Handbuch zu QM & RM	+	0	
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Rechnungslegung	Vorlagen und Begleitung Neubewertung / Restatement	++	0	Im Bereich der Rechnungslegung wird der grösste Aufwand entstehen im Bereich der Schulungsunterlagen, Handbuch und Mustervorlagen.
	Mindeststandards der funktionalen Gliederung festlegen	+	0	
	Kontenrahmen festlegen	+	0	
	Detaillierte Ausarbeitung der Verordnung / Handbuch	+++	0	
	Vorlagen Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung	+	0	
	Vorlagen Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis, Anhang	+	0	
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Änderung GO	Mustervorlagen GO erstellen	++	0	Der Kanton wird den VLG bei der Erstellung der Muster-GO unterstützen.
Teilbereich	Tätigkeit	Initialaufwand	Folgeaufwand	Beurteilung / Bemerkungen
Schulung	Ausarbeitung Konzept	+	0	Die Vorbereitung und Durchführung der Gemeinde-Schulungen wird kantonale Ressourcen beanspruchen.
	Erarbeiten der Inhalte	++	0	
	Vorbereitung Kurse / Module	+	0	
	Durchführung (ev. mit Externen)	++	0	

Legende:
 - Weniger Aufwand
 0 Kein zusätzlicher Aufwand
 + Geringer zusätzlicher Aufwand
 ++ Zusätzlicher Aufwand
 +++ Erheblicher zusätzlicher Aufwand

4.3 Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

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

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

Auswirkungen auf die Umwelt durch die neuen Vorgaben sind keine auszumachen.

5 Ausblick

5.1 Projektorganisation

Dieselbe Projektorganisation, welche die vorliegende Vernehmlassungsbotschaft erarbeitet hat, wird die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung bearbeiten und dann die Botschaft zuhanden des Parlaments erarbeiten.

5.2 Zeitplan

Die Einführung der neuen Bestimmungen in den Gemeinden ist auf das Rechnungsjahr 2018 vorgesehen. Die Umstellung beginnt jedoch bereits 2016 mit den Schulungen, dem Entwurf der angepassten Gemeindeordnung. 2017 muss das Budget 2018 bereits nach den neuen Vorgaben gemacht werden.

Die Anpassung der Gemeindeordnung an die neuen Bestimmungen hat bis Mitte 2017 zu erfolgen, so dass sie gleichzeitig mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz in Kraft treten kann. Der VLG wird eine Mustervorlage für die Gemeindeordnung zur Verfügung stellen. Mit deren Hilfe bleiben den Gemeinden neun Monate für die Anpassungen.

Andere Anpassungen der Gemeindeordnung, die aus anderen Gründen vorgenommen werden, sind möglichst vor den Anpassungen aufgrund dieser Vorlage zu machen. So stehen beispielsweise zurzeit in vielen Gemeinden, unabhängig von den Anpassungen im Gemeindegesetz und dem neuen Finanzhaushaltsgesetz neue Führungsmodelle zur Diskussion (z.B. CEO-Modell). Es ist zu empfehlen diese Anpassungen in der Gemeindeordnung separat und zu einem früheren Zeitpunkt vorzunehmen als die Umsetzung durch das neue Gesetz. Einerseits weil damit die Einheit der Materie gewahrt wird, andererseits damit sich die Anpassungen aufgrund des neuen Finanzhaushaltsgesetzes bereits auf das allenfalls neue Führungsmodell beziehen können.

	2014				2015				2016				2017				2018				2019			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Vernehmlassung				■																				
Auswertung Vernehmlassung					■	■	■	■																
Botschaft erarbeiten									■	■	■	■												
Botschaft beraten im Parlament													■	■	■	■								
Entwurf Verordnung																								
Vernehmlassung Verordnung																								
Inkrafttreten Gesetz und Verordnung																								
Handbuch und Arbeitsvorlagen für Gemeinden erarbeiten																								
Muster-GO für Gemeinden erarbeiten (VLG)																								
Anpassung GO in den Gemeinden (Gemeinden)																								
Schulungen der Gemeinden																								
1. Budget nach HRM2																								
1. Rechnungsjahr nach HRM2																								
1. Rechnung nach HRM2																								

Abbildung 19: Terminplan stark.lu

5.3 Schulungen, Hilfsmittel

Die Einführung der neuen Vorgaben wird mit Schulungen für die Gemeinden begleitet. Die Schulungen werden nach Themen gestaffelt, so dass die Gemeinden zuerst für den Budgetierungsprozess vorbereitet sind und dann in einem zweiten Schritt für die Rechnungsablage geschult werden.

Von der Finanzaufsicht gemäss § 99 ff. des Gemeindegesetzes werden bereits heute das Handbuch Rechnungswesen Luzern und das Handbuch Rechnungskommissionen und Controlling-Kommissionen Luzerner Gemeinden herausgegeben. Zahlreiche Hilfsmittel begleiten diese beiden Handbücher. Diese Dokumente werden überarbeitet werden und den Gemeinden weiterhin zur Verfügung gestellt.

Entwurf Gesetz

siehe separates Dokument

Beilagen

Verzeichnis der Beilagen

Anhang 1 Muster-AFP, je für Aufgabenbereich Volksschule und Politische Führung

Anhang 2 Glossar

AFP 2014-17

Mustergemeinde

Volksschule

Volksschule

1 Auftrag

1.1 Leistungsauftrag*

Der Betrieb der Volksschule umfasst die Führung von Kindergärten, Primarschulen, Sekundarschulen und das Bereitstellen von Zusatzangeboten für Lernende mit besonderen Bedürfnissen.

1.2 Leistungsgruppen

Kindergarten

Primarstufe

Sekundarstufe

Schulische Dienste

Stufenübergreifend

1.3 Bezug zur Vision und Legislaturprogramm

Die Gemeinde fördert ein qualitativ gutes und für alle zugängliches Bildungsangebot, das die Persönlichkeitsentwicklung von Lernenden optimal unterstützt.

Die Gemeinde hält an der Strategie der Quartiersschulhäuser fest, stellt eine angemessene Infrastruktur und die nötigen Ressourcen zur Umsetzung des Bildungsauftrags für die Schule und weiteren gesellschaftlichen Bedürfnissen zur Verfügung.

2 Lagebeurteilung

2.1 Aktuelles Umfeld¹

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

2.2 Chancen- / Risikenbetrachtung

Chance/Risiko	Mögliche Folgen	Priorität	Massnahmen
Erhöhung Kostenbeteiligung Kanton von 25% auf 50%	Nettoaufwand für Gemeinde sinkt	hoch	strikte Kostenkontrolle
Steigende Schülerzahlen aufgrund Bevölkerungswachstum	Kostensteigerung, fehlende Infrastruktur	hoch	Periodische Aktualisierung Schulraumplanung

3 Massnahmen und Projekte

(Kosten in Tausend CHF)	Status	Kosten Total	Zeitraum	ER/IR	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
IF auf Sek I-Stufe	Umsetzung	367	2014-2017	ER		164	86	212	117
Aufbau 2-Jahreskindergarten	Umsetzung	646	2015-2017	ER			250	250	146
Tagesstrukturen - Hortstrategie	Umsetzung	365	2015-2017	ER			195	120	50
Schulhaus II	offen	25'000	2014-2017	IR		800	8200	11'500	4'500
Kindergarten	offen	2000	2016	IR				2'000	

4 Kennzahlen

4.1 Zielschwerpunkte und Indikatoren

Zielschwerpunkte	Indikatoren	Art	Benchmark	R 2012	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Integrative Förderung	Durchschnitt. Klassengrösse wird eingehalten	Anzahl	18.5-19	18.9	18.3	18.2	18.3	18.3	18.4
Einführung Zweijahres-Kindergarten bis 2016	Genügende Anzahl von Kindergartenplätzen	Anzahl		322	357	377	423	475	480

¹ Beinhaltet Abweichungen zu den Planungsgrundlagen und dem Vorjahres-AFP

AFP 2014-17

Mustergemeinde

Volksschule

4.2 Statistische Messgrössen

	Art	Benchmark	R 2012	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Personalstellen	Vollzeitstellen	175	174	174	174	175	175	175
Total Lernende	Anzahl / Klassen	2448 / 136	2'513 / 133	2'476 / 135	2'472 / 136	2'502 / 138	2'520 / 140	2'538 / 141
Kosten pro Schüler/in	CHF	18'278 (Durchsch. CH)	12'582	12'750	13'141	13'179	12'983	13'000

5 Entwicklung der Finanzen

5.1 Erfolgsrechnung

Leistungsgruppen (Kosten in Tausend CHF)		R 2012	B 2013	B 2014	Abw. %	P 2015	P 2016	P 2017
Kindergarten	Aufwand	2'044	2'609	2'988	14.53			
	Ertrag	716	771	921	19.46			
	Saldo	1'328	1'838	2'067	12.46			
Primarstufe	Aufwand	13'567	13'275	12'899	-2.83			
	Ertrag	7'335	6'721	6'813	1.37			
	Saldo	6'232	6'554	6'086	-7.14			
Sekundarstufe	Aufwand	10'309	10'920	10'471	-4.11			
	Ertrag	5'008	5'373	4'849	-9.75			
	Saldo	5'301	5'547	5'622	1.35			
Schulische Dienste	Aufwand	793	789	733	-7.10			
	Ertrag	44	29	30	3.45			
	Saldo	749	760	703	-7.50			
Stufenübergreifend*	Aufwand	3'794	3'920	4'261	8.70			
	Ertrag	330	325	367	12.92			
	Saldo	3'464	3'595	3'894	8.32			
Total	Aufwand	30'507	31'513	31'352	-0.51	31'360	31'400	31'500
	Ertrag	13'433	13'219	12'980	-1.81	12'960	12'950	13'000
Saldo Globalbudget		17'074	18'294	18'372*	0.43	18'400**	18'450**	18'500**

*Schulleitung / Schulbibliothek / Schulsozialarbeit / Volksschule übriges / Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen

5.2 Investitionsrechnung

Ausgaben und Einnahmen (Kosten in Tausend CHF)	R 2012	B 2013	B 2014	Abw. %	P 2015	P 2016	P 2017
Ausgaben	2'134	9'430	4'680*	-50	17'800**	14'500**	9'050**
Einnahmen							
Nettoinvestitionen	2'134	9'430	4'680	-50	17'800	14'500	9'050

5.3 Erläuterungen (inkl. Reporting zu Vorjahresbudget)

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

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

Für die Anforderungen betreffend familienergänzende Betreuung bedarf es bei den Schulräumen Anpassungen.

Für die Einführung des zweiten Kindergartenjahres bedarf es jährlich bis 2016/17 Kapazitätserweiterungen.

* Beschluss durch Gemeindeversammlung/Parlament

** Kenntnisnahme durch Gemeindeversammlung/Parlament

Politische Führung

1 Auftrag

1.1 Leistungsauftrag*

Die politische Führung der Einwohnergemeinde umfassen den Einwohnerrat und den Gemeinderat. Die politischen Behörden setzen die Ziele, leiten zeitgerecht die notwendigen Problemlösungsprozesse ein und sind dafür besorgt, dass der Souverän entscheiden kann und diese Entscheide korrekt umgesetzt werden.

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

1.2 Leistungsgruppen

Einwohnerrat

Wahlen und Abstimmungen

Gemeinderat und Kommissionen

1.3 Bezug zur Vision und Legislaturprogramm

Effizienzsteigerung durch Verbesserung der Abläufe und Strukturen

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

Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze in der Gemeindeverwaltung

2 Lagebeurteilung

2.1 Aktuelles Umfeld¹

Die finanziellen und personellen Ressourcen sind knapp um die von der Gemeinde geforderten Leistungen nachhaltig erfüllen zu können. Die heutige Gemeindeorganisation ist im Hinblick auf zukünftigen Anforderungen und mögliche Verbesserungspotenziale (Ineffizienzen und Schnittstellen) zu überprüfen. Es haben sich gegenüber dem letzten AFP keine Veränderungen ergeben.

2.2 Chancen / Risikenbetrachtung

Chance/Risiko	Mögliche Folgen	Priorität	Massnahmen
Demokratische Prozesse und Anforderungen	Hohe Kosten und Verzicht auf unpopuläre Massnahmen	klein	strikte Kostenkontrolle
Vertretung der Gemeinde gegen aussen und gegen den Kanton	Hohe Kosten, Ertrag für Gemeinde kaum messbar, Abseitsstehen, fehlende Vernetzung	hoch	Zusammenarbeitsformen überprüfen und Möglichkeiten für eine bessere Repräsentanz anstreben

3 Massnahmen und Projekte

(Kosten in Tausend CHF)	Status	Kosten Total	Zeitraum	ER/IR	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Ablauf- und Prozessanalyse zur Anpassung der Gemeindestrukturen	Start 2013	100	2013-2014	ER	50	50			
Planung Zentrum	Einw.-Rat 7.11.2013 Abstimmung 9.2.14	3'500	2015-2017	IR			1'000	1'000	1'500

¹ Beinhaltet Abweichungen zu den Planungsgrundlagen und dem Vorjahres-AFP

4 Kennzahlen

4.1 Zielschwerpunkte und Indikatoren

Zielschwerpunkte	Indikatoren	Art	Benchmark	R 2012	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Qualität der Vorlagen Einw-Rat	Zufriedenheit	mind.	Vorjahre	>90%	>90%	>90%	>90%	>90%	>90%
Zustellung Kommissionsprotokolle	Anzahl Tage nach Zustellung	max.	-	-	7	7	7	7	7

4.2 Statistische Messgrössen

	Art	Benchmark	R 2012	B 2013	B 2014	P 2015	P 2016	P 2017
Personalstellen	Vollzeitstellen	11	10.5	11.5	10.5	10.5	10.5	10.5
Sitzungen Einwohnerrat	Anzahl / in Std.	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58	10/58
Vorstösse/ Berichte und Anträge	Anzahl	60/40	70/40	60/40	70/40	70/40	70/40	70/40

5 Entwicklung der Finanzen

5.1 Erfolgsrechnung

Leistungsgruppen (Kosten in Tausend CHF)	R 2012	B 2013	B 2014	Abw. %	P 2015	P 2016	P 2017
Aufwand	184	154	173	12.33			
Einwohnerrat	0	0	0	0			
Saldo	184	154	173	12.33			
Aufwand	134	137	115	-16.01			
Wahlen und Abstimmungen	11	8	8	0			
Saldo	123	129	107	-17.05			
Aufwand	1'229	1'143	1'141	-0.17			
Gemeinderat und Kommissionen	7	8	8	0			
Saldo	1'222	1'135	1'133	-0.17			
Aufwand	1'546	1'435	1'430	-0.35	1'483	1'505	1'433
Total	18	16	16	0	16	16	16
Saldo Globalbudget	1'527	1'419	1'414*	-0.35	1'467**	1'489**	1'417**

5.2 Investitionsrechnung

Ausgaben und Einnahmen (Kosten in Tausend CHF)	R 2012	B 2013	B 2014	Abw. %	P 2015	P 2016	P 2017
Ausgaben			*		1'000**	1'000**	1'500**
Einnahmen							
Nettoinvestitionen					1'000	1'000	1'500

5.3 Erläuterungen (inkl. Reporting zu Vorjahresbudget)

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

* Beschluss durch Gemeindeversammlung/Parlament

** Kenntnisnahme durch Gemeindeversammlung/Parlament

Anhang 2

Abschreibungen	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsursache kann technischer (Verschleiss durch Gebrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen u.Ä.) sein. Im FHGG werden Anlagen des Verwaltungsvermögens je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Bei Anlagen des Finanzvermögens gibt es periodisch Verkehrswertanpassungen.
Aktiven	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Reihenfolge der Aktiven entspricht in der Regel der Liquidierbarkeit. Sie sind unterteilt in Umlauf- und Anlagevermögen. Das Anlagevermögen wiederum ist unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
Aktivierungsgrenze	Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab welchem eine Anlage aktiviert werden soll. Die Aktivierungsgrenze wird in der Verordnung festgelegt.
Anlage	Anlagen sind von den Ausgaben zu unterscheiden. Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenüber steht und der bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern. Darlehen, Grundstücke oder der Erwerb von Beteiligungen können demzufolge sowohl Ausgaben als auch Anlagen sein. Sie werden dementsprechend dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeteilt. Zahlungen zur Tilgung von Schulden sind keine Ausgaben.
Anlagebuchhaltung	Die Anlagebuchhaltung stellt eine Subbuchhaltung des Anlagevermögens dar. Erfasst werden alle Finanzvorfälle, die über die Investitionsrechnung verbucht werden. Sie gibt Auskunft über die Zusammensetzung der entsprechenden Positionen in der Bestandesrechnung (Anschaffungswert, Anlagerestwert, verbleibende Abschreibungsdauer). Die Anlagebuchhaltung dient zur Ermittlung der kalkulatorischen Kosten in der Kostenrechnung (Abschreibungen und Zinsen). Im Gegensatz zu den Gemeinden in den meisten anderen Kantonen verfügen die Luzerner Gemeinden bereits über eine Anlagebuchhaltung. Dank dieser Vorarbeit ist der Aufwand für die Neubewertung des Anlagevermögens tiefer als für Gemeinden in anderen Kantonen.
Anlagekategorie	Die Anlagekategorien bezeichnen die möglichen Arten von Anlagegütern. Die Abschreibungssätze (s. Abschreibung) unterscheiden sich je nach Anlagekategorie.
Anlagespiegel	Der Anlagespiegel befindet sich im Anhang zur Bilanz. Er informiert über die Wertentwicklung der einzelnen Bilanzpositionen des Anlagevermögens.
Anlagevermögen	Das Anlagevermögen zeichnet sich durch die Nutzung der Vermögensgüter über mehrere Jahre aus, im Gegensatz zur direkten Nutzung des Umlaufvermögens. Das Anlagevermögen umfasst sowohl Positionen des Finanz- wie auch des Verwaltungsvermögens.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	Zeigt die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren. Ersetzt die bisherigen Dokumente Voranschlag und Finanz- und Aufgabenplan (FAP).
Aufgabenbereich	Zusammenfassung von Staatsaufgaben nach fachlichen Gesichtspunkten. Im Idealfall entsprechen die einer Verwaltungseinheit zugewiesenen Aufgaben einem Aufgabenbereich. Pro Aufgabenbereich wird ein Globalbudget mit politischem Leistungsauftrag gesprochen.
Aufwand	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Aufwertungsreserve	Das Konto "Aufwertungsreserve" (295) dient im Fall der Bewertung nach dem True and Fair View-Prinzip und bei einem überhöhten Stand der Reserven nach Neubewertung dazu, in den Folgejahren die - allfällig überhöhten - Abschreibungen darüber zu verbuchen, so dass diese Abschreibungen in den Folgejahren nicht erfolgswirksam sind bzw. den Steuerfuss nicht unverhältnismässig belasten.
Ausgaben	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgaben bedürfen einer Rechtsgrundlage, eines 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.
Bestandesrechnung	Die Bestandesrechnung wird neu Bilanz genannt.
Beteiligung	Als Beteiligung gilt im FHGG nicht nur eine rechtlich selbständige Organisation, an die eine kommunale übertragen wurde und an der die Gemeinde finanziell beteiligt ist, sondern die Organisation gilt auch als Beteiligung, wenn die Gemeinde personell Einfluss hat, sei es über die Wahl des strategischen Leitungsorgans oder durch den Einsitz im strategischen Leitungsorgan.
Beteiligungsspiegel	Der Beteiligungsspiegel zeigt alle kapitalmässigen Beteiligungen und diejenigen Unternehmen auf, welche das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst. Er wird im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt.
Bewertungsgrundsätze	Bewertungsgrundsätze sind die Grundsätze, nach denen in der Rechnungslegung Bilanzpositionen bewertet werden. Im FHGG werden die Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der ordentlichen Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.
Bilanz	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). Die Bilanz wurde früher Bestandesrechnung genannt.
Bruttodarstellung	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).
Budget	Das Budget ist die zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge des Gemeinwesens für ein Jahr. Im Gemeindegesetz wurde der Begriff "Voranschlag" für das Budget verwendet. Neu ist das Budget Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans.
Budgetkredit	Mit dem Budgetkredit ermächtigt das Parlament oder die Stimmberechtigten den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Das Budget enthält für jeden Aufgabenbereich je einen Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Reicht ein Budgetkredit nicht aus, ist beim Parlament oder den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.
Controlling	Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung definiert. Controlling umfasst Tätigkeiten sowohl auf der strategischen wie auch auf der betrieblichen (operativen) Ebene. Strategisches Controlling: Das strategische Controlling umfasst Planung, Entscheidung, Kontrolle und Steuerung des politischen Führungskreislaufes. Operatives Controlling: Das operative Controlling umfasst die unterjährige Steuerung im betrieblichen Führungskreislauf (Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung).
Durchlaufende Beiträge	Durchlaufende Beiträge sind Beiträge, die der Kanton von anderen Gemeinwesen (in erster Linie Bund und Gemeinden) erhält und an Dritte weitergeben muss. Es handelt sich dabei um Vollzugsaufgaben, welche der Kanton erfüllt, ohne die Aufwendungen selber finanzieren zu müssen (z.B. Arbeitslosenkasse, Direktzahlungen an die Landwirtschaft u.a.m.). Sie sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
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 in einzelnen Bestandteilen des Eigenkapitals (Reserven, Fonds, Eigenkapital im engeren Sinne) aufgezeigt werden. Er ist im FHGG neuer Bestandteil der Jahresrechnung.
Einnahmen	Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung (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.
Eventualverpflichtungen	Tatbestände, aus denen sich in Zukunft eine wesentliche Verpflichtung der Gemeinde ergeben kann.
Finanzstatistik	Die Finanzstatistik ist eine Synthesestatistik und stellt die Ausweise der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen) sowie die Struktur ihrer Ausgaben, gegliedert nach Aufgabengebieten, auf eine vergleichbare Grundlage. Davon abgeleitet werden gesamtwirtschaftliche Kennziffern wie die Staats-, Defizit-, Fiskal- und Schuldenquote des Staates.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die nicht unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.
Fonds	Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben.
Fremdkapital	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Es wird in kurz- und langfristiges Fremdkapital gegliedert.
Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit	Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ist der Saldo aus finanzwirksamen Erträgen und finanzwirksamen Aufwendungen, welche sich aus der betrieblichen Tätigkeit ergeben. Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ein Indikator dafür, wie gut es gelungen ist, Zahlungsmittelüberschüsse zu erwirtschaften. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit	Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit ist der Saldo aus Finanzeinnahmen (z.B. Dividenden, Zinserträge, usw.) und Finanzausgaben (Zinsaufwand, Darlehens-tilgung usw.). Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit eine Kennzahl, die hilft, zukünftige Ansprüche von Kapitalgebern gegenüber dem öffentlichen Gemeinwesen abzuschätzen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Investitionstätigkeit	Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit ist der Saldo aus Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben, bereinigt um nicht kassawirksame Posten. Bei öffentlichen Gemeinwesen ist dieser Saldo meist negativ, da die öffentlichen Investitionen nicht durch Investitionseinnahmen gedeckt sind. Die Kennzahl gibt an, wieviele Aufwände für Ressourcen getätigt werden, welche künftige Erträge und Geldflüsse generieren sollen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt.
Globalbudget	Im Rahmen des FHGG gilt als Globalbudget der Erfolgsrechnung der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag je Aufgabenbereich. Die Aufteilung der Mittel liegt in der Kompetenz der entsprechenden Verwaltungseinheit.
Hauptaufgaben	Die zehn Hauptaufgaben gruppieren das Total der Staatsaufgaben und sind selbst wiederum in Aufgabenbereiche unterteilt.
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.
Internes Kontrollsystem (IKS)	Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen der Gemeinde zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und um die ordnungsgemässe Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das interne Kontrollsystem ist Bestandteil des Risikomanagements.
Interne Verrechnungen	Kosten und Erlöse zwischen den Dienststellen werden über die interne Verrechnung getätigt. Die Basis für die Verrechnung ist eine Leistungsvereinbarung zwischen Leistungserbringerin und Leistungsempfängerin. Die Buchung muss über die Kostenart des Erbringers mit 49nnnnnn und des Empfängers mit 39nnnnnn erfolgen. Interne Verrechnungen sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.

Investitionsanteil	Diese Kennzahl zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen auf.
Investitionsausgaben	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, insbesondere Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ferner Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionseinnahmen	Einnahmen aus der Veräusserung von Sachanlagen und Rückerstattungen von Investitionsbeiträgen, eingehende Investitionsbeiträge, Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens und Rückzahlungen oder Verkäufe von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionsrechnung	Element der Jahresrechnung, welches die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenüberstellt.
Jahresbericht	Rechenschaftsbericht des Gemeinderats an das Parlament oder die Gemeindeversammlung über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr. Der Jahresbericht enthält insbesondere den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms, die Berichte zu den Aufgabenbereichen und die Jahresrechnung.
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Sie umfasst den Finanzhaushalt der Gemeinde
Kapitaldienstanteil	Mass für die Belastung des Haushalts durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der Laufende Ertrag durch den Zinsdienst und die Abschreibungen (=Kapitaldienst) belastet ist.
Kreditüberschreitung (bewilligte)	Die bewilligte Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Budgetkredites durch den Gemeinderat.
Kreditübertragung	Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Voranschlagskredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mittels Kreditübertragung auf die neue Rechnung übertragen werden.
Legislaturprogramm	Für die mittelfristige Planung (4 Jahre) wird das Legislaturprogramm festgelegt. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Die Struktur orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Vision. Die Zielerreichung wird jährlich geprüft und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert. Das Legislaturprogramm wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt.
Leistungsauftrag	Politischer Leistungsauftrag: Darstellung von Finanzen und Leistungen, welche jährlich dem Parlament oder der Gemeindeversammlung unterbreitet wird. Neu Teil der Darstellung eines Aufgabenbereichs im Aufgaben- und Finanzplan. Betrieblicher Leistungsauftrag: Der Gemeinderat gibt seinen nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Rahmen seiner rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Er legt darin auch die Art und Weise der Auftragserfüllung fest.
Leistungsvereinbarung	Analog zu Leistungsaufträgen innerhalb der Verwaltung werden für Leistungen, die ausserhalb der Verwaltung erbracht werden, Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Eine Leistungsvereinbarung regelt insbesondere a. die zu erfüllende Aufgaben, b. die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung, c. die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgets durch die Stimmberechtigten oder das Parlament, d. die Berichterstattung.
Nachtragskredite	Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites.
Nettoinvestitionen	Saldo zwischen Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben.
Neubewertungsreserve	Das Konto "Neubewertungsreserve" dient dazu, dass Auf- oder Abwertungen des Finanzvermögens im Zeitpunkt der Neubewertung nicht erfolgswirksam sind bzw. keine unverhältnismässigen Auswirkungen auf den Steuerfuss haben.
Operatives Ergebnis	Das operative Ergebnis ist der Erfolg aus der operativen Tätigkeit des Gemeinwesens. Es ist die Summe des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und des Ergebnisses aus der Finanzierung.
Passiven	Auf der Passivseite wird ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital (d.h. die finanziellen Mittel) im Rahmen der Finanzierung (Mittelbeschaffung) beschafft

	wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
Qualitätsmanagement	Darunter werden alle aufeinander abgestimmten Tätigkeiten zum Leiten und Lenken der Gemeinde verstanden. Diese zielen darauf ab, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können und dass mit den erbrachten Leistungen die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen auf Dauer bestmöglich erfüllt werden können. Explizit wird unter dem Begriff Qualitätsmanagement für die Gemeinden nicht ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem verstanden, welches zertifiziert werden soll. Das Qualitätsmanagement wird als Führungsinstrument für die Gemeindeverantwortlichen verstanden, indem sämtliche Tätigkeiten einem Regelkreis folgen.
Rechnungsperiode	Die Rechnungsperiode ist der Zeitraum, auf den sich die Erfolgsrechnung bezieht. Sie beträgt meist ein volles Jahr (Rechnungsjahr).
Restatement	Ein Restatement bezeichnet den Vorgang der rückwirkenden Neudarstellung von Rechnungselementen in Folge von geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen. Es beinhaltet insbesondere eine Bilanzanpassung auf Grund der Neubewertung von Aktiven und Passiven. (Umstellung auf Rechnungslegung nach FHGG).
Risiko / Risikomanagement	Unter dem Begriff Risiko werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und / oder die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde haben. Die Risiken werden im Risikomanagement systematisch bewirtschaftet.
Rückstellungen	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss sind. Zudem können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie der Empfänger bestehen.
Rückstellungsspiegel	Der Rückstellungsspiegel ist eine Aufstellung aller bestehenden Rückstellungen.
Selbstfinanzierungsanteil	Diese Kennzahl zeigt auf, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.
Selbstfinanzierungsgrad	Bisher verwendete Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil seiner Nettoinvestitionen der Kanton aus eigenen Mittel finanzieren kann. Diese Kennzahl ist nicht mehr relevant für die Schuldenbremse.
Sonderkredite	Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative. er ist die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Reicht er nicht aus, ist rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen.
Spezialfinanzierung	Eine Spezialfinanzierung ist die vollständige oder teilweise Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Aufgaben.
Umlaufvermögen	Teil des Vermögens, welcher direkt bei der Betriebstätigkeit verwendet wird.
Vision	Für die langfristige Planung (ca. 10 Jahre) erstellt die Gemeinde eine Vision. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Struktur der Vision ist die Gemeinde frei.
Zusatzkredite	Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Sonderkredites.