

Neues Finanzhaushaltsgesetz für Luzerner Gemeinden

Die Bestimmungen für den Finanzhaushalt der Gemeinden werden den neuen Entwicklungen bei den Luzerner Gemeinden und den veränderten Vorgaben für das kommunale Rechnungswesen angepasst.

Immer mehr Luzerner Gemeinden wählen flexible Lösungen, um ihre Aufgaben zu bewältigen: Sie lagern Aufgaben aus, lösen sie im Verbund mit anderen Gemeinden und wählen neue Führungsmodelle, welche die operativen und die strategischen Aufgaben stärker trennen. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) genügt

den heutigen Anforderungen nicht mehr. Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird gesamtschweizerisch die Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden modernisiert.

Vor beinahe zwei Jahren startete deshalb das Projekt «stark.lu». Die Abkürzung steht für die Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene. Im Projekt geht es um die Einfüh-

rung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) bei den Luzerner Gemeinden, ferner um Anpassungen im Kreditrecht und in den politischen sowie betrieblichen Führungsinstrumenten. Eine Projektgruppe mit Fachleuten der Gemeinden und der kantonalen Verwaltung hat einen Entwurf für das neue Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden erstellt. Die Vorlage ist bis Ende 2014 in der Vernehmlassung.

Ein «starkes» Projekt für starke Luzerner Gemeinden

Massgeblich ist der Gesetzesentwurf durch die Expertise der Gemeindevertreter im Projekt geprägt. In diesen Entwurf sind aber auch die Erfahrungen eingeflossen, die der Kanton aus der Umsetzung von HRM2 und den neuen Führungsinstrumenten gewonnen hat.

Sie sind eingeladen, sich im Rahmen der Vernehmlassung bis Ende 2014 eingehend mit der Vorlage zu befassen und mit Ihren Rückmeldungen zur Weiterentwicklung beizutragen. Ohne das grosse Engagement aller Beteiligten wäre die Gesetzesvorlage nie in dieser knappen Zeit zustande gekommen. Trotz hektischem Alltagsgeschäft wurde in den Projektsitzungen die Ist-Situation seriös aufbereitet, die Entwicklungen und Vorgaben

analysiert und mit viel Sachverstand und auch Kreativität passende Lösungen erarbeitet. Als Leiter der Projektsteuerung bedanke ich mich herzlich bei allen Beteiligten für die grosse Arbeit in den vergangenen Monaten: Projektsteuerung, Gemeinden, VLG, Mitarbeitende des Kantons – Sie alle haben für einvernehmliche Lösungen immer wieder Hand geboten.

Heinz Bösch
Leiter Projektsteuerung



Die Autonomie der Gemeinden wird gestärkt

Der Kanton Luzern hat die Rechnungslegung bereits auf HRM2 angepasst. Finanzdirektor Marcel Schwerzmann spricht über die Gründe für die Umstellung in den Gemeinden, über die Erfahrungen des Kantons und die Vorteile der neuen Vorlage für die Gemeinden.



HRM1, HRM2 – wo liegen die Unterschiede?

HRM1 ist begrifflich und methodisch veraltet. HRM2 führt moderne Begriffe in die kommunale Buchhaltung ein, zum Beispiel Budget anstatt Voranschlag. Ausserdem nimmt HRM2 den internationalen Trend zu mehr Transparenz auf. Das äussert sich u.a. darin, dass die Anlagen zu tatsächlichen Verhältnissen bewertet und stille Reserven aufgelöst werden – Stichwort «true and fair view».

Warum sind die Anpassungen für den Finanzhaushalt der Gemeinden nötig?

Aus zwei Gründen: Erstens haben sich die gesamtschweizerischen Vorgaben an das öffentliche Rechnungswesen geändert, Stichwort HRM2, zweitens haben sich die Luzerner Gemeinden verändert. Beide Entwicklungen fordern Anpassungen, die wir koordiniert in Angriff nehmen wollen.

Der Kanton hat seine Rechnungslegung bereits auf das Rechnungsjahr 2012 angepasst. Was hat die Revision dem Kanton gebracht?



Marcel Schwerzmann
Regierungsrat

Die Umstellung auf true and fair view hat uns bessere Entscheidungsgrundlagen und vor allem mehr Transparenz gebracht. Ebenso bewirkt das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudget, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung am selben Ort angesiedelt werden können. Auch die Einführung des Beteiligungscontrollings brachte uns eine bessere Übersicht. Das Beteiligungsportfolio des Kantons ist historisch gewachsen. Mit der Einführung einer Systematik wurde das Portfolio grundsätzlich analysiert und in einem ersten Schritt auch bereinigt.

Jetzt soll das Prinzip auch auf die Gemeinden übertragen werden.

Wie weit ist eine Harmonisierung Kanton-Gemeinden sinnvoll? Wie weit ist sie möglich?

In manchen Bereichen schlagen wir einfachere Lösungen für die Gemeinden vor, gerade beim eben erwähnten Beteiligungscontrolling. Wir legen Wert darauf, dass die Bestimmungen miliztauglich bleiben und bürgerfreundlich sind. So ist zum Beispiel die Strukturierung der Mehrjahresplanung auf die verschiedenen Gemeindegrossen anwendbar. Ein weiterer Grund spricht für eine möglichst weitgehende Harmonisierung: Viele Personen sind sowohl auf kommunaler als auch kantonaler Ebene tätig, sei es politisch oder in Arbeitsgruppen.

Wir legen Wert darauf, Begriffe zu vereinheitlichen, um die Zusammenarbeit zu erleichtern.

Inwieweit sind die unterschiedlichen Organisationsformen in den Gemeinden berücksichtigt?

Wir haben grossen Wert darauf gelegt, dass alle Führungsinstrumente für verschiedene Organisationsformen in den Gemeinden passen, sei es für Gemeinden mit oder ohne Parlament, Gemeinden mit traditionellem, CEO- oder Geschäftsführermodell, für kleine und grosse Gemeinden.

Was ziehen Sie für ein Fazit nach den bisherigen Arbeiten?

Ein äusserst positives! Im Projekt haben die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und des Kantons gemeinsam hervorragende Arbeit geleistet. Dafür spreche ich meinen aufrichtigen Dank aus. Das Projekt «stark.lu» trägt tatsächlich zu starken Luzerner Gemeinden bei.

Mit dem neuen Gesetz wird die Autonomie der Gemeinden weiter gestärkt. Ich bin überzeugt, dass die Gemeinden damit ein gutes Instrumentarium erhalten, um ihre Aufgaben in der Selbstverantwortung wahrnehmen zu können. Durch die erhöhte Transparenz werden die Resultate der Gemeinden untereinander besser vergleichbar. Das kann auch einen Anreiz schaffen für die Gemeinden.

Wesentlicher Mehrwert für die Gemeinden

Armin Hartmann, Vorstand VLG und Mitglied der Projektsteuerung von stark.lu spricht aus der Sicht der Gemeinden über das neue Gesetz, den Einbezug der Gemeinden sowie Chancen und Risiken.



Wir haben bereits das Gemeindegesetz. Warum soll es ein neues Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden geben?

Für die bessere Übersichtlichkeit werden die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem eigenen 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 und übersichtlicher. Nicht alle Paragraphen im FHGG sind neu, einige wurden 1:1 aus dem Gemeindegesetz übernommen oder nur leicht angepasst.

Wie sind die Gemeinden ins Projekt einbezogen?

Ziemlich genau die Hälfte der Projektgruppe besteht aus Gemeindevertretern, die vom VLG delegiert wurden. Diese brachten ihre Expertise und Erfahrungen in die Arbeiten ein. Aber selbstverständlich konnten auch die kantonalen Stellen viel zum erfolgreichen Ergebnis beitragen. Schliesslich sind viele kantonale Mitarbeitende bestens mit den Gemeindefinanzen vertraut. Seien es jene, die beruflich mit den Gemeinden verbunden sind, wie zum Beispiel die Mitarbeitenden der Finanzaufsicht für Gemeinden oder auch Personen, die in Nebenäm-

tern Gemeindeaufgaben wahrnehmen – sei es in Gemeinderäten, Rechnungs- oder Controlling-Kommissionen. Der VLG ist mit drei Vertretern in der Projektsteuerung vertreten und konnte sich so für die Anliegen der Gemeinden einsetzen. In allen Gruppen wurde darauf geachtet, dass die unterschiedlichen Strukturen der Luzerner Gemeinden angemessen berücksichtigt werden. So bestand gerade die Projektsteuerung aus je einem Vertreter einer grossen, einer mittleren und einer kleinen Gemeinde.

Bei der Erarbeitung der Vorlage wurde ausserdem Wert darauf gelegt, dass das neue System führungs- und miliztauglich bleibt. So wurde zum Beispiel ein Feldversuch mit den drei Luzerner Gemeinden Schlierbach, Buttisholz und Kriens durchgeführt. Dieser sollte testen, ob sich politische Leistungsaufträge mit Globalbudgets in Gemeinden verschiedener Grössenordnungen sinnvoll umsetzen lassen. Die Hochschule Luzern hat diesen Feldversuch durchgeführt und kam zum Schluss, dass sich für alle drei Gemeindegrossen eine sinnvolle Struktur und sinnvolle Formulierungen finden lassen.

Die Luzerner Gemeinden haben in den letzten Jahren viele Veränderungen erlebt. Wie sind sie für das neue Gesetz zu motivieren?

Die Einführung der neuen Instrumente bringt für die Gemeinden einen wesentlichen Mehrwert. Sie können damit Aufgaben von steigender Komplexität noch professioneller erfüllen. Diesen Schritt in die Zukunft sind die Gemeinden ihren Einwohnerinnen und Einwohnern schuldig. Dafür rechtfertigt sich auch ein Mehraufwand in der Übergangsphase.

Wie gross ist der Arbeitsaufwand betreffend der Einführung von HRM2?

Es ist nicht einfach, den zusätzlichen Aufwand für eine Gemeinde pauschal zu beziffern. 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 notwendigen Anpassungen in der Informatik? Wie gross ist die Gemeinde und wie umfangreich und komplex sind ihre Finanzanlagen,



Armin Hartmann
Vorstand VLG



«Gemeinsam konnte eine gute und für die Gemeinden sinnvolle Vorlage erarbeitet werden.»

Beteiligungen etc.? Diese und weitere Faktoren beeinflussen den Aufwand, den die neuen Vorgaben verursachen. Der Umsetzungsaufwand hängt aber auch davon ab, welche Ziele die Gemeinde mit der Einführung verfolgt. Für viele Gemeinden wird HRM2 sicher ein Anstoss für zusätzliche Reformen sein. Dieser Fall dürfte zu Mehraufwendungen führen, die man nicht nur auf HRM2 schieben kann, für die Gemeinde aber trotzdem einen Mehrwert bringen wird. Insgesamt war und ist es dem VLG aber wichtig, dass je nach Bedürfnis auch eine schlanke Umsetzung möglich ist.

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

Wie werden die Gemeinden unterstützt?

Während der Einführung der neuen Vorgaben gibt es für die Gemeinden

Schulungen. Ausserdem werden die Handbücher aktualisiert und Mustervorlagen zur Verfügung gestellt.

Bei Gemeindeprojekten kann auch die Informatik eine Herausforderung darstellen. Wie gehen Sie im Projekt damit um?

Hier zeigt sich, dass es ein Vorteil ist, nicht als Erster die Umstellung zu wagen. Andere Kantone haben bereits auf HRM2 umgestellt. Die Software-Anbieter sind also mit den wesentlichen Änderungen bereits vertraut. Wenn Gemeinden für ihre Anlagebuchhaltung jedoch eigene Lösungen entwickelt haben, muss dieser Schnittstelle besondere Beachtung geschenkt werden.

Was ziehen Sie für ein Fazit nach den bisherigen Arbeiten?

Mit dem neuen Gesetz können die Gemeinden ihre Aufgaben, deren Komplexität weiter zunehmen wird, noch professioneller erfüllen. Es wird sichergestellt, dass die Rechnungslegung den neuen Vorgaben genügt. Die Stimmberechtigten können ihre demokratische Mitsprache bei der kommunalen Planung besser wahrnehmen. Insgesamt wird die Autonomie der Gemeinden wesentlich gestärkt und die Gemeinden machen dadurch einen Schritt in die Zukunft. Dafür rechtfertigt

sich auch ein gewisser Mehraufwand in der Übergangsphase.

Ich finde, die Zusammenarbeit von Kantons- und Gemeindevertretern hat super funktioniert. Gemeinsam konnte eine gute und für die Gemeinden sinnvolle Vorlage erarbeitet werden.

Warum ist es wichtig, dass sich die Gemeinden an der Vernehmlassung beteiligen?

Die Umsetzung von HRM2 ist ein grosses Projekt, das für die nächsten 20 Jahre den Rahmen für die Gemeindefinanzen abstecken wird. Die Gemeinden müssen sich die Zeit nehmen, um diesen grossen Schritt in die Zukunft zu begleiten und mitzugestalten. Eine breite Vernehmlassung ist wichtig, um das Ergebnis zu legitimieren und gestärkt auf den parlamentarischen Weg zu schicken. Wir erhoffen uns aber auch, dass das Ergebnis in der Vernehmlassung verfeinert werden kann und neue Einsichten und Stellungnahmen eine Verbesserung der Problemlösung bringen. In diesem Sinn ist jede Rückmeldung ein wertvoller Beitrag für ein politisch breit abgestütztes Werk.

Die wichtigsten Neuerungen

Das neue Gesetz führt zu modernen Steuerungsinstrumenten, zu einem übersichtlichen Ausgabenrecht und einer Rechnungslegung nach dem Prinzip „true and fair view“. Das Wichtigste in der Übersicht.



Die Projektleiterin, Dorothea Burkhardt-Suter, zeigt die Schwerpunkte der Vorlage auf und nimmt Stellung zu administrativen Fragen des Projekts.

Welches sind die wichtigsten Neuerungen?

- Eine Gemeinde soll in Zukunft hauptsächlich mit folgenden politischen Instrumenten geführt werden können: Vision (langfristige Optik), einem Legislaturprogramm (mittelfristige Optik, vier Jahre), dem darauf abgestimmten Aufgaben- und Finanzplan mit Budget (mittel- und kurzfristige Optik) und der jährlichen Berichterstattung mit Jahresbericht inklusive Jahresrechnung. Gegenüber heute stellt dies eine Vereinfachung dar.
- 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 eige-

nen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird.

- Das Beteiligungs- und Beitragscontrolling besteht aus den Instrumenten Beteiligungsstrategie (Planung), Beteiligungsspiegel (Berichterstattung) und Leistungsaufträgen.
- Das Ausgabenrecht wird übersichtlicher mit einer einfachen Systematik.
- Die Rechnungslegung erhält modernere Begriffe, die in der Allgemeinheit besser verstanden werden, z.B. Budget anstatt Voranschlag oder Bilanz anstatt Bestandesrechnung.
- Das Verwaltungs- und Finanzvermögen wird zu seinem tatsächlichen Wert bilanziert. Dazu wird es im Übergang auf HRM2 neu bewertet.
- Die Jahresrechnung enthält neu eine Geldflussrechnung und damit mehr Informationen zur Liquidität einer Gemeinde. Auch der Anhang der Jahresrechnung wird mit dem Eigenkapitalnachweis aussagekräftiger.
- Der Kontorahmen der Erfolgs- und Investitionsrechnung wird an HRM2 und somit an die aktuellen Anforderungen angepasst.

Wie weiter?

Ab wann sind die neuen Bestimmungen zu berücksichtigen?

Die Einführung der neuen Bestimmungen in den Gemeinden ist auf das Rechnungsjahr 2018 vorgesehen. Der Prozess beginnt jedoch bereits 2016 mit Schulungen und dem Entwurf der angepassten Gemeindeordnung. Für die Gemeindeordnung wird es eine Mustervorlage geben. Die Anpassung der Gemeindeordnung hat bis Mitte 2017 zu erfolgen, so dass sie gleichzeitig mit dem neuen Finanzhaushaltgesetz in Kraft treten kann.

Wie erfolgt in der Rechnungslegung die Umstellung von HRM1 auf HRM2?

Die Umstellung der Rechnungslegung erfolgt auf das Rechnungsjahr 2018. Es ist jedoch wichtig, dass jederzeit ein Vorjahresvergleich gemacht werden kann unter denselben Bewertungsbedingungen. Deshalb werden die Eröffnungsbilanz 2017, der Voranschlag 2017 sowie die Jahresrechnung 2017 sowohl nach altem wie auch nach neuem Recht dargestellt. Dies erfolgt in einem zweistufigen Restatement.



Dorothea Burkhardt-Suter,
Projektleiterin

Administrative Informationen

Wer arbeitet an der Gesetzesvorlage mit?

Das Projektteam setzt sich aus Gemeindevertretern und Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zusammen. Die Gemeindevertreter wurden vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) delegiert.

Auch die Projektsteuerung setzt sich paritätisch aus Kantons- und Gemeindevertretern zusammen, wie die Abbildung zeigt (Stand Oktober 2014). Zudem konnte auf die Erfahrungen des Kantons Zürich zurückgegriffen werden. In der Projektsteuerung war der Leiter der Abteilung Gemeindefinanzen des Kantons Zürich mit beratender Stimme vertreten.

Projektsteuerung

Heinz Bösch

Departementssekretär, FD (Leitung)

Armin Hartmann

Vorstand VLG (Gemeindeammann Schlierbach)

Hansjörg Kaufmann

Leiter Dienststelle Finanzen, FD

Judith Lauber

Leiterin Amt für Gemeinden, JSD

Markus Stocker

VLG (Finanzvorsteher Hochdorf)

Paul Winiker

VLG (Gemeindepräsident Kriens)

Heinz Montanari

Leiter Abteilung Gemeindefinanzen, ZH (beratende Stimme)

Wie sieht der Zeitplan für das neue Gesetz aus?

Die Vernehmlassung zur neuen Vorlage dauert bis am 9. Januar 2015. Danach wird die definitive Botschaft ausgearbeitet sowie der Entwurf der Verordnung erstellt. Die Beratung der Botschaft im Parlament ist für das erste Halbjahr 2016 geplant, das Gesetz soll per 1. Juli 2017 in Kraft treten. 2018 ist das erste Rechnungsjahr, das vollständig nach den neuen Bestimmungen verlaufen wird. Die Vorbereitungsarbeiten beginnen jedoch bereits frü-

her: 2016 beginnen die Schulungen, die Gemeinden haben bis 30. Juni 2017 ihre Gemeindeordnungen anzupassen und die Bilanz per 1. Januar 2017 sowie das Budget 2017 auf die neuen Vorgaben zu übertragen.

Wie können sich die Gemeinden auf die Umstellung vorbereiten?

Der Kanton sieht Schulungen für die Gemeinden Ende 2016/Anfangs 2017 vor. In diesen Schulungen werden die Gemeinden detailliert mit den neuen gesetzlichen Anforderungen bekannt gemacht. Für die Schulungen und die Vorbereitungsarbeiten wird den Gemeinden empfohlen, in den Übergangsjahren 2017 und 2018 personelle Ressourcen einzuplanen. Verschiedene Beratungsunternehmen und Schulen bieten Weiterbildungen zu HRM2 an. Diese Weiterbildungsangebote decken nicht den ganzen Bereich des neuen Luzerner Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden ab, das ja über HRM2 hinausgeht. Ein Besuch dieser Weiterbildungsangebote kann helfen, das Verständnis für HRM2 zu erhöhen, ist aber nicht nötig, um die neuen Luzerner Vorgaben umsetzen zu können.

Wo erhalte ich weitere Informationen?

Weitere Informationen zum Projekt sind auf der eigens dafür eingerichteten Website www.stark.lu.ch aufgeführt.

Zudem werden im November 2014 drei Informationsveranstaltungen durchgeführt. Diese dienen dazu, die Vorlage vorzustellen und den Gemeinden einen ersten Einblick zu verschaffen. Es handelt sich nicht um detaillierte Schulungsveranstaltungen, diese folgen erst ab 2016.

Textverantwortung:

Dorothea Burkhardt-Suter, Projektleiterin

Alle Vernehmlassungsunterlagen sind in elektronischer Form unter <http://www.lu.ch/verwaltung/FD> (> Vernehmlassungen und Stellungnahmen) abrufbar. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis am 9. Januar 2015.

An folgenden drei Informationsveranstaltungen werden interessierte Personen aus erster Hand über die Vorlage informiert:

- Donnerstag, 6. November 2014
17.00 – 18.30 Uhr Ebikon, Pfarreiheim
- Montag, 10. November 2014
14.00 – 15.30 Uhr Schenkon, Zentrumssaal
- Mittwoch, 19. November 2014
14.00 – 15.30 Uhr Emmen, Gersag

Aus organisatorischen Gründen wird um eine Anmeldung gebeten bis am 25. Oktober 2014 an folgende E-Mail-Adresse: michele.lipp@lu.ch

