

# Leitfaden

## für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung

### Anhang

Ergänzungen im Zusammenhang  
mit dem Finanzhaushaltsgesetz für  
Gemeinden (FHGG)

## Vorwort

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG) werden die Grundlagen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM 2) im Kanton Luzern eingeführt. Das neue Gesetz enthält die bislang im Gemeindegesetz enthaltenen Vorschriften zum Finanzhaushalt der Gemeinden. Gleichzeitig wurden die Vorschriften im Gemeindegesetz (GG) überarbeitet.

Neben den Rechnungslegungsvorschriften werden insbesondere das Kreditrecht, das Ausgabenrecht und die Vorgaben zu den politischen und betrieblichen Steuerungsinstrumenten modernisiert. Die Erarbeitung der Grundlagen sowie die Umsetzung in den Gemeinden sind im Projekt stark.lu eingebettet. Mit dem Projekt wurde das Handbuch komplett überarbeitet.

([http://www.lu.ch/verwaltung/fd/finanzaufsicht\\_gemeinden/handbuch\\_finanzhaushalt](http://www.lu.ch/verwaltung/fd/finanzaufsicht_gemeinden/handbuch_finanzhaushalt))

Die Gesetzesrevision bedingt verschiedene Anpassungen in den Gemeindeordnungen. Diese müssen bis zum 01.01.2018 vom Volk beschlossen werden. Um den Gemeinden die Arbeiten zu vereinfachen hat der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) seinen Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung ergänzt. Der Grossteil der Ausführungen im Leitfaden ist immer noch gültig, weshalb auf eine Totalrevision verzichtet wurde. Diese kann, wenn nötig, in einigen Jahren nachgeholt werden, wenn sich das neue Recht konsolidiert hat und sich die besten Lösungen zu den Problemstellungen herauskristallisiert haben.

Ziel des Projekts stark.lu war und ist, den Gemeinden eine möglichst schlanke Umsetzung von HRM 2 zu ermöglichen. Die Mustervorschriften sollen deshalb ebenfalls möglichst schlank gehalten werden. Der Anhang zeigt deshalb die Mindestvorgaben auf.

Ziele des Anhangs sind:

- Aufzeigen der notwendigen Änderungen im Zusammenhang mit dem FHGG
- Aufzeigen möglicher Formulierungen für die Problemstellungen

Der Anhang soll, anders als der bisherige Leitfaden, gepflegt werden. Aktuelle Entwicklungen oder neue Fragestellungen sollen bei Bedarf aufgenommen und bearbeitet werden. Wir hoffen, damit Ihren Bedürfnissen im Zusammenhang mit der Gemeindeordnung nachzukommen.

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg bei der Revision Ihrer Gemeindeordnung!

Luzern, November 2016

## A) Neue Instrumente

Das FHGG sieht neue Planungs- und Kontrollinstrumente vor. Diese sind in der Gemeindeordnung aufzunehmen und die Kompetenzen klar zuzuweisen. Die Kompetenzordnung ergibt sich weitgehend aus dem FHGG, doch ist es sinnvoll, die Vorschriften im Sinn einer klaren Lesbarkeit auch in der Gemeindeordnung zu wiederholen.

Neue zwingende Instrumente:

<b>Instrument</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Form</b>	<b>Periodizität</b>	<b>Option</b>
Gemeindestrategie	Stimmberechtigte Einwohnerrat	Kenntnisnahme	Alle 4 Jahre	Bemerkungen
Legislaturprogramm	Stimmberechtigte Einwohnerrat	Kenntnisnahme	Alle 4 Jahre	Bemerkungen
Aufgaben- und Finanzplan (AFP) mit Budget	Stimmberechtigte Einwohnerrat	Genehmigung (Budget mit Steuerfuss) Kenntnisnahme (AFP)	Jährlich	Bemerkungen (AFP)
Jahresbericht mit Jahresrechnung	Stimmberechtigte Einwohnerrat	Genehmigung	jährlich	
Beteiligungsstrategie	Stimmberechtigte Einwohnerrat	Kenntnisnahme	Alle 4 Jahre	Bemerkungen

Der Beschluss über das Budget enthält neu auch die Festsetzung des Steuerfusses. Eine separate Abstimmung entfällt. Das Instrument des Jahresprogramms wird abgeschafft, beziehungsweise in den AFP integriert. Der Beschluss der Stimmberechtigten über die zur Deckung des Finanzbedarfs notwendige Mittelaufnahme entfällt ebenfalls.

Über die Form der Kenntnisnahme (Abstimmung) entscheiden die Gemeinden wie bis anhin in eigener Kompetenz. Um die Steuerungsfähigkeit der Gemeindeversammlung zu stärken wird empfohlen, die Kenntnisnahme mittels Abstimmung vorzunehmen, wobei sich die Unterscheidung in zustimmende Kenntnisnahme, ablehnende Kenntnisnahme oder (neutrale) Kenntnisnahme in der Praxis durchgesetzt hat. Ebenfalls der Steuerungsfähigkeit dienen die Bemerkungen. Diesen gelten vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung als überwiesen, wenn ihr die Mehrheit zustimmt. Sie stellen einen Prüfungsauftrag dar und sind für den Gemeinderat nicht verbindlich.

Die Möglichkeit von Planungsberichten besteht weiterhin. Leitbilder sollten nach Möglichkeit in die Gemeindestrategie integriert werden. Sie sind aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

## **Regelungsbeispiel:**

### **Art. 14 Politische Planung**

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Planung der Gemeinde folgende Befugnisse:

- a. Kenntnisnahme der Gemeindestrategie
- b. Kenntnisnahme des Legislaturprogramms
- c. Kenntnisnahme des Aufgaben- und Finanzplans
- d. Kenntnisnahme der Beteiligungsstrategie
- e. Anregung einer Planung und Kenntnisnahme von Planungsberichten

Die Planungsunterlagen gemäss lit. a bis e können zustimmend, ablehnend oder nur zur Kenntnis genommen werden.

<sup>2</sup> Die Gemeindeversammlung kann zu den Planungsunterlagen gemäss Abs. 1 lit. a bis e Bemerkungen anbringen. Diese sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich.

## B) Neue Begriffe

HRM 2 sieht für zentrale Elemente der Rechnungslegung neue Begriffe vor. Diese sind in allen Erlassen anzupassen:

<b>Alter Begriff</b>	<b>Neuer Begriff</b>
Laufende Rechnung	Erfolgsrechnung
Bestandesrechnung	Bilanz
Voranschlag	Budget
Finanz- und Aufgabenplan (FAP)	Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Darüber hinaus wird die Mittelflussrechnung gestrichen und durch die artverwandte Geldflussrechnung ersetzt. Für den Ersatz der Begriffe kann auf ein Regelungsbeispiel verzichtet werden.

## C) Kreditrecht

Die Führung der Gemeinde erfolgt neu mit Leistungsvereinbarungen pro Aufgabenbereich und einem Globalbudget. Der Budgetkredit wird somit neu als Saldo des Aufwandes und des Ertrags festgesetzt. Dies hat wesentliche Implikationen für das Kreditrecht. Das Kreditrecht ist deshalb strikt vom Ausgabenrecht zu trennen.

Die Budgetkompetenz liegt ausschliesslich bei der Legislative. Die Stimmberechtigten oder das Parlament legen mit der Verabschiedung des Budgets die Budgetkredite der Aufgabereiche sowie den Steuerfuss fest. Zeigt sich während des Jahres, dass die Überschreitung eines Budgetkredits droht, so muss grundsätzlich versucht werden, durch interne Kompensation den Budgetkredit einzuhalten.

### Bei Kreditüberschreitungen sind folgende Fälle zu unterscheiden:

- Reicht ein Budgetkredit nicht aus und kann er auch nicht intern kompensiert werden, ist beim zuständigen Organ (Stimmberechtigte oder Parlament) rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen. Nachtragskredite erhöhen den Budgetkredit. Bei der Rechnungsablage wird als Budgetkredit der um den Nachtragskredit erhöhte Wert ausgewiesen. Nachtragskredite sind vor der Ausgabe zu beantragen und müssen vor Ende Jahr bewilligt werden, ansonsten sind sie im neuen Budget einzustellen.
- Unter gewissen Bedingungen (§ 15 Abs. 1 FHGG) muss kein Nachtragskredit beantragt werden und der Gemeinderat kann eine Kreditüberschreitung bewilligen. Eine bewilligte Kreditüberschreitung erhöht den Budgetkredit nicht.
- Kann ein im Budget ausgewiesenes Vorhaben nicht innerhalb der Rechnungsperiode fertiggestellt werden, können die eingestellten Mittel vom Gemeinderat ganz oder teilweise auf die neue Rechnung übertragen werden. Damit reduziert sich der Budgetkredit für das erste Jahr und der Budgetkredit für das folgende Jahr erhöht sich.

In der Jahresrechnung wird der Budgetkredit als Saldo folgender Veränderungen ausgewiesen (sog. ergänztes Budget):

Budgetkredit gemäss Budgetbeschluss Stimmberechtigte	1.0 Mio
+ Übertrag aus letztjährigem Budget (Kompetenz GR)	0.3 Mio
+ Nachtragskredit (Kompetenz Stimmberechtigte)	0.2 Mio
- Übertrag auf nächstjähriges Budget (Kompetenz GR)	<u>0.4 Mio</u>
Budgetkredit Jahresrechnung	<u>1.1 Mio</u>

Die Abläufe und die Kompetenzen sind im FHGG vollständig abgebildet. Für die Gemeindeordnung sind deshalb lediglich die Kreditarten zu definieren. Da die Grundstruktur des alten Leitfadens übernommen wird, werden Kredit- und ausgabenrechtliche Befugnisse wie bis anhin unter dem Begriff Finanzgeschäfte geführt. Das Regelungsbeispiel finden Sie im Kapitel D.

## D) Ausgabenrecht

Das Ausgabenrecht ist neu strikt vom Kreditrecht zu trennen. Mit der Festsetzung des Budgetkredits ist nicht mehr gleichzeitig auch die Ausgabe bewilligt. Es bedarf in jedem Falle einer Ausgabenbewilligung.

Um Ausgaben tätigen zu dürfen bedarf es einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung. Die Rechtsgrundlagen finden sich beispielsweise im Gesetz über die Volksschulbildung oder im Strassengesetz. Für den Budgetkredit verweisen wir auf den Abschnitt C zum Kreditrecht.

Die Ausgabenbefugnisse sind in einem rechtsetzenden Erlass zu regeln. Für gebundene Ausgaben ist gemäss FHGG zwingend der Gemeinderat zuständig. Für frei bestimmbare Ausgaben ist ein Grenzwert festzusetzen, ab dem die Stimmberechtigten zuständig sind. Die Stimmberechtigten erteilen ihre Ausgabenbewilligung durch Genehmigung eines Sonderkredits, der Gemeinderat durch Beschluss.

Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist wie bis anhin rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen. Neben teuerungsbedingten und gebundenen Ausgaben muss für voraussehbare freibestimmbare Ausgaben bis zu 10 % der Kreditsumme oder maximal Fr. 250'000.- weiterhin kein Zusatzkredit beantragt werden. Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung von diesen Grenzwerten abweichen.

### Regelungsbeispiel:

#### **Art. 17** Finanzgeschäfte

*Die Gemeindeversammlung entscheidet folgende Finanzgeschäfte:*

- a. *Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss sowie über die Nachtragskredite*
- b. *Genehmigung des Jahresberichts mit der Jahresrechnung*
- c. *Erteilung einer Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 300'000 Franken durch Sonderkredite*
- d. *Beschluss über Zusatzkredite*
- e. *Genehmigung der Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite*
- f. *Abschluss von Konzessionsverträgen*
- g. *Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteinheit der Gemeindesteuern übersteigt*
- h. *Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten dessen Zweckbindung begründet haben.*

## **Art. 19 Kontrolle und Steuerung**

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Kontrolle und Steuerung der Gemeinde folgende Befugnisse:

- a. Genehmigung des Jahresberichts des Gemeinderates mit dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans
- b. Genehmigung der Jahresrechnung
- c. Genehmigung der Abrechnung über die Sonder- und Zusatzkredite
- d. Kenntnisnahme des Berichts der Controlling-Kommission

<sup>2</sup> Der Bericht der Controlling-Kommission kann zustimmend, ablehnend oder nur zur Kenntnis genommen werden.

<sup>3</sup> Die Gemeindeversammlung kann zum Bericht der Controlling-Kommission Bemerkungen anbringen. Diese sind für den Gemeinderat rechtlich nicht verbindlich.

## **Art. 25 Finanzkompetenzen des Gemeinderates**

<sup>1</sup> Der Gemeinderat entscheidet abschliessend über folgende kreditrechtlichen Finanzgeschäfte:

- a. Bewilligte Kreditüberschreitungen nach § 15 FHGG
- b. Kreditübertragungen nach § 16 FHGG

<sup>2</sup> Der Gemeinderat entscheidet abschliessend über folgende ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte:

- a. Ausgabenvollzug im Rahmen der von den Stimmberechtigten beschlossenen Sonder- und Zusatzkredite
- b. nicht vorhersehbare frei bestimmbare Ausgaben, die einen Sonderkredit je bis zu 10 % der bewilligten Kreditsumme, höchstens jedoch um Fr. 250'000.00 überschreiten
- c. freibestimmbare Ausgaben bis zu einem Betrag von Fr. 300'000.00
- d. gebundene Ausgaben

## **Art. 34 Grundsätze**

<sup>1</sup> Der Finanzhaushalt der Gemeinde richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

<sup>2</sup> Das Rechnungsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

**Hinweis: Art. 35 über die Kreditarten sollte ersatzlos gestrichen werden. Das Verständnis der Kreditarten hat sich grundlegend geändert und eine Definition in der Gemeindeordnung ist rechtlich nicht notwendig.**



## E) Übergangsbestimmungen

Die neuen Bestimmungen treten am 1. Januar 2018 in Kraft. Sie sind somit erstmals für das Budget 2019 anwendbar. Im Rahmen der Übergangsbestimmungen ist deshalb die kommunale Rechtsgrundlage für den Voranschlag und die Jahresrechnung 2018 zu klären. Gemäss FHGG gelten im Jahr des Inkrafttretens des FHGG für Budget und Rechnung (sowie die übrigen Instrumente wie Sonderkredite) die bisherigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes. Folglich sind auch die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung anwendbar.

### **Art. 38** *Übergangsbestimmung zur Revision vom \_\_.\_\_.2017*

Die Jahresrechnung 2018 sowie die dazugehörigen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente werden nach den Bestimmungen der bis zum \_\_.\_\_.2017 gültigen Gemeindeordnung erarbeitet, geprüft und beraten.

## F) Option

### Schuldenbremse

In den letzten Jahren ist in verschiedenen Gemeinden das Bedürfnis aufgekommen, das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht durch geeignete Bestimmungen in der Gemeindeordnung zu garantieren. Im Rahmen der Erarbeitung des FHGG wurde bewusst darauf verzichtet, eine Vorgabe für eine Schuldenbremse in die Vorlage einzubauen.

Die Gemeinden sollen weiterhin in eigener Kompetenz für die Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts sorgen. Die nachfolgenden Worte sollen aber den Aufbau einer eigenen Schuldenbremse erleichtern.

Eine Schuldenbremse besteht in der Regel aus drei Teilen (u.A. gemäss Gutachten Prof. Ch. Schaltegger):

1. Die sogenannte Grundregel hält fest, was das Ziel der Schuldenbremse ist, und in welchen Instrumenten dieses in der Buchhaltung umgesetzt wird.
2. Die sogenannte Steuerungsregel hält fest, wann die Schuldenbremse greift beziehungsweise wann das Ziel gemäss der Grundregel nicht mehr eingehalten ist.
3. Die sogenannte Sanktionsregel hält fest, welche Aktivitäten erfolgen müssen, um das System wieder ins Gleichgewicht gemäss der Grundregel zu bringen.

Die kantonale Schuldenbremse sieht einen Ausgleich von Erfolgsrechnung und Geldflussrechnung über fünf Jahre hinweg fest. Die Ansatzpunkte Erfolgs- und Geldflussrechnung dürften bei den Gemeinden die gleichen sein.

Die teilweise deutlich kleineren Gemeinden haben wesentlich grössere Investitionsspitzen, weshalb insbesondere der Ausgleich der Geldflussrechnung über fünf Jahre hinweg teilweise schwierig sein wird. Die Gemeinden müssen selber festlegen, welcher Ausgleich für sie realistisch und trotzdem zielführend ist. Im Regelungsbeispiel wird deshalb eine Frist von 7 Jahren vorgeschlagen. Längere Ausgleichszyklen werden nicht empfohlen, da sie teilweise in zukünftige Legislaturperioden eingreifen.

Die Einhaltung des Ausgleichs wird durch eine Rückwärtsbetrachtung sowie eine Vorwärtsbetrachtung überprüft. Bei einer siebenjährigen Ausgleichsfrist wären somit für das Budget 2020 das Ergebnis der Rechnungen 2017 und 2018, die Budgets 2019 und 2020 sowie die AFP-Ergebnisse 2021-23 zu berücksichtigen.

Auf kommunaler Ebene werden häufig zwei Ausnahmen für den Geltungsbereich der Schuldenbremse gemacht: Einerseits wird festgehalten, dass die Schuldenbremse nur gelten soll, solange eine Nettoverschuldung besteht. Andererseits werden Naturkatastrophen oft ausgenommen, da sie insbesondere für kleinere Gemeinden erhebliche Auswirkungen haben können. Weitergehende Ausnahmeartikel werden jedoch nicht empfohlen.

## **Regelungsbeispiel:**

### **Art. 36 (neu) Ziel und Gegenstand**

<sup>1</sup> Die finanzpolitische Steuerung dient dem Erhalt des Eigenkapitals und der Vermeidung neuer Schulden.

<sup>2</sup> Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Erfolgsrechnung und die Geldflussrechnung.

### **Art. 37 (neu) Geltungsbereich**

Die Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung gemäss Art. 36 treten ausser Kraft, wenn das prognostizierte Finanzvermögen am Ende des Budgetjahres das prognostizierte Fremdkapital übersteigt.

### **Art. 38 (neu) Mittelfristiger Ausgleich**

<sup>1</sup> Innert sieben Jahren sind auszugleichen:

- a. die Erfolgsrechnung
- b. die Geldflussrechnung

<sup>2</sup> Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Gemeinderat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan.

<sup>3</sup> Reichen die Massnahmen gemäss Abs. 2 nicht aus, um die Vorgaben gemäss Absatz 1 zu erfüllen, beantragt der Gemeinderat den Stimmberechtigten eine Steuererhöhung.

### **Art. 39 (neu) Ausnahmen**

Aufwand und Ausgaben für die Bewältigung ausserordentlicher Naturereignisse sind der finanzpolitischen Steuerung gemäss Art. 38 entzogen.