

Finanzdepartement des Kantons Luzern
Herr Marcel Schwerzmann, Regierungsrat
Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern

Luzern, 4. Dezember 2014

Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (stark.lu)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Schwerzmann
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, mittels Vernehmlassung zum Entwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden Stellung nehmen zu dürfen. Zusätzlich zu den Antworten gemäss Fragebogen äussert sich der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) fristgerecht wie folgt:

Vorbildlicher Einbezug des VLG

Der Einbezug des VLG in das Projekt war vorbildlich. Die Zahl der Vertretungen in den Teilprojekten, die paritätische Berücksichtigung in der Projektsteuerung sowie die regelmässige Konsultation bei den Organen des VLG (Fachbereich und Vorstand) ermöglichte es, ein breit abgestütztes Ergebnis zu erzielen.

Grundsätzliche Zustimmung

Der VLG unterstützt die vorliegende Gesetzesrevision im Grundsatz. Der Wechsel zu HRM 2 schafft für die Gemeinden einen Mehrwert. Die Vereinheitlichung der Rechnungslegung erhöht die Transparenz und die Vergleichbarkeit - auch über den Kanton und die Staatsebenen hinaus. Die Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz, HRM 2 in der Schweiz flächendeckend umzusetzen, ist deshalb verständlich und zu unterstützen.

Unsere Kritikpunkte konnten wir im Rahmen des Fragebogens platzieren. Für den Erfolg des Projekts identifizieren wir im Moment insbesondere drei Schlüsselfaktoren, die in der Weiterbearbeitung der Vorlage genügend Gewicht erhalten müssen:

Schlüsselfaktor Zeit

Der VLG hat festgestellt, dass die Frage „warum eine Gesetzesrevision?“ oft kontroverser diskutiert wird als die Folgefrage „wie sollte das Gesetz aussehen?“. Gerade Personen, die zum ersten Mal mit HRM 2 in Berührung kommen, brauchen Zeit, um die Grundidee und die Wirkungsweise zu verstehen. Daraus schliessen wir, dass sowohl im Rahmen der Gesetzeserarbeitung als auch später in der Umsetzung genügend Zeit für die Prozesse vorzusehen ist. Der Zeitplan ist bereits heute als sportlich zu beurteilen. Die Einhaltung der Einführungsfrist ist in unseren Augen nur bei einem perfekten weiteren Projektverlauf möglich. Es ist unwahrscheinlich, dass alle Umsetzungsprojekte in allen Gemeinden perfekt verlaufen. Deshalb scheint uns die Verschiebung der Einführung um ein Jahr eine geeignete Massnahme, um den Gemeinden die notwendige Ruhe und Sicherheit für das Projekt zu geben. Wir schlagen vor, den Termin der Inkraftsetzung deshalb flexibel zu halten und an den Regierungsrat zu übertragen. Wir verweisen auf die Stellungnahme im Fragebogen.

Schlüsselfaktor Verordnung

Wesentliche Regulierungen erfolgen erst im Rahmen der Verordnung. Die Verordnung liegt zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht vor. Deshalb sind oft nur grundsätzliche Aussagen möglich. Für den VLG ist es unbedingt notwendig, dass zur Verordnung wie geplant eine erneute Vernehmlassung erfolgt. Zudem ist es zentral, dass das Ziel einer schlanken Umsetzung in der Verordnung bestätigt wird. Diesen Grundsatz wird der VLG im Rahmen der kommenden Vernehmlassung kritisch prüfen.

Schlüsselfaktor IT

Der VLG begrüsst es, dass die Frage der IT-Umsetzung rechtzeitig angegangen wird. Die Zusammenarbeit von Projekt und der VLG-internen Fachgruppe für Prozesse und Informatik (FAPI) unterstützen wir. Aufgrund der Rückmeldungen der Gemeinden haben wir festgestellt, dass diese Arbeiten regelmässig zu kommunizieren sind. Wir empfehlen deshalb, die Gemeinden über den Stand der IT-Umsetzungsarbeiten in regelmässigen Abständen zu informieren. Dies kann durch das Projekt oder durch den VLG erfolgen.

Wir erlauben uns, der Projektorganisation zusätzlich folgende Hinweise, Vorschläge und Forderungen zu unterbreiten:

Bürgerfreundlichkeit / Miliztauglichkeit

Für den VLG sind die Ziele der Miliztauglichkeit (Sicht Behörde) und der Bürgerfreundlichkeit (Sicht Bürger) zentral. Der unterbreitete Vernehmlassungsentwurf ist mit diesen Zielen in unseren Augen vereinbar. Gerade diese beiden Ziele werden jedoch erst auf Verordnungsstufe konkretisiert. Wir empfehlen der Projektsteuerung, die Verordnung insbesondere auf Einhaltung dieser beiden Vorgaben zu überprüfen.

Zahl der Leistungsaufträge

Im Rahmen der Informationsveranstaltungen wurde immer wieder eine Vorgabe von 10-25 Leistungsaufträgen erwähnt. Der VLG ist klar der Meinung, dass es keine fixe Vorgabe an Leistungsaufträgen geben soll. Die Gemeinden müssen selber entscheiden, welche Leistungen sie zusammenfassen wollen. Die optimale Gruppierung hängt entscheidend davon ab, welche Leistungen ausgegliedert wurden.

Auswirkungen auf Finanzausgleich

Die Neubewertung der Aktiva hat nach unserer Analyse keine wesentlichen Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Grundsätzlich ist es möglich, dass sich die Ressourcen aufgrund der Neubewertung verändern. So könnten sich beispielsweise die Nettovermögenserträge verändern, weil bei einer Spezialfinanzierung eine Verpflichtung bilanziert werden muss und sich die Spezialfinanzierung bei der Gemeinde verschulden muss. Nach unserer Analyse gibt es keine Hinweise dafür, dass es sich dabei um relevante Beträge handeln könnte. Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich beurteilen wir deshalb als vernachlässigbar. Wir bitten die Projektorganisation jedoch, diesen Sachverhalt zu überprüfen und eine entsprechende Klärung in die definitive Botschaft aufzunehmen.

Wir bedanken uns für die geleistete Arbeit. Mit dem Gesetzesentwurf ist jedoch erst ein kleiner Teil dieses Projekts umgesetzt. Der VLG wird die Interessen der Gemeinden wie geplant auch in den folgenden Etappen kritisch vertreten.

Freundliche Grüsse

Verband Luzerner Gemeinden (VLG)



Hans Luternauer
Präsident



Ludwig Peyer
Geschäftsführer

Beilage:
Fragebogen

Kopie z. K.:

- Alle Gemeinden
- Armin Hartmann, Leiter Bereich Finanzen
- Einwohnerräte



Finanzdepartement

Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern
Telefon 041 228 55 47
Telefax 041 210 83 01
info.fd@lu.ch
www.lu.ch

**Vernehmlassung zum Entwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der
Gemeinden (stark.lu):
Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren**

Angaben zum Absender

Name und Adresse:

Verband Luzerner Gemeinden (VLG)
Geschäftsstelle
Tribtschenstrasse 7
Postfach 3065
6002 Luzern

Ansprechpartner/-in für Rückfragen: Armin Hartmann

Telefonnummer: 041 933 27 28

E-Mail-Adresse: gemeindeammann@schlierbach.ch

Wir bitten Sie, Ihre Stellungnahme bis spätestens **9. Januar 2015** an das Finanzdepartement des Kantons Luzern, Michèle Lipp, Kanzlei, Bahnhofstrasse 19, 6002 Luzern, zu senden.

Mit der Zustellung in elektronischer Form (Word-Format) an die E-Mail-Adresse michele.lipp@lu.ch erleichtern Sie uns die Arbeit. Sie finden sowohl die elektronische Fassung der Fragen als auch die Vernehmlassungsbotschaft unter <http://www.lu.ch/verwaltung/FD> (> Vernehmlassungen und Stellungnahmen).

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Einleitende Fragen

Frage 1

Sind Sie mit dem Gesetzesentwurf im Allgemeinen einverstanden?

ja nein

Bemerkungen:

Im Rahmen der Verordnung muss darauf geachtet werden, dass die Bürokratie im Zaun gehalten wird.

Frage 2

Erachten Sie die Gemeindeautonomie mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf als genügend berücksichtigt und gewahrt?

ja nein

Bemerkungen:

Insbesondere die Vorgabe eines einzigen Führungssystems schränkt die Gemeindeautonomie nachhaltig ein. Trotzdem befürwortet der VLG diesen Schritt. Mit der Vereinheitlichung profitieren die Gemeinden, aber auch die Bürgerinnen und Bürger. Mehr Transparenz und eine bessere Vergleichbarkeit sind im Interesse der Bürger. Der VLG gewichtet den Wunsch nach Vereinheitlichung in diesem Bereich höher, als den Verlust an Gemeindeautonomie.

Frage 3

Erachten Sie die Herauslösung der finanziellen Bestimmungen für die Gemeinden in ein eigenes Gesetz als nützlich?

ja nein

Bemerkungen:

Es ist sinnvoll, ein eigenes Gesetz zu machen, welches vom FD bewirtschaftet wird.

Frage 4

Ist der Gesetzesentwurf vollständig, d.h. wird das Regelungswürdige geregelt und das Regelungsunwürdige weggelassen?

ja nein

Bemerkungen:

Die Vernehmlassungsbotschaft enthält viele Verweise auf die Verordnung. Diese liegt aber nicht vor. Deshalb ist es für den VLG zentral, dass wie geplant eine Vernehmlassung zum Verordnungsentwurf durchgeführt wird.

Geltungsbereich

Frage 5

Für welchen Geltungsbereich sprechen Sie sich aus? (§ 2 E-FHGG)

- Für Anstalten, Gemeinde- und Zweckverbände sowie Korporationen gilt es [FHGG], soweit die Gesetzgebung oder die Statuten dies vorsehen. (Verweis auf § 51a E-GG) oder
- Für Anstalten, Gemeinde- und Zweckverbände gelten die Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss, soweit Gesetzgebung oder Statuten keine eigenen Regelungen enthalten.

Bemerkungen:

Es kann diesen Organisationen zugemutet werden, dass sie selbst die für sie beste Rechnungslegung bestimmen können. Variante A würde diesem Bestreben zuwider laufen, da die gültige Rechnungslegung vom Kantonsrat gewählt würde. Gemeinde- und Zweckverbände sollen aber ihre Rechnungslegung selber bestimmen können.

Steuerungsinstrumente

Frage 6

Sind Sie mit den Regelungen zur finanzpolitischen Steuerung einverstanden (§§ 4 - 7 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Die automatische Einlage des Ertragsüberschusses in das Eigenkapital unterstützen wir ohne Vorbehalte.

Bei der Interpretation der Finanzkennzahlen von Gemeinden muss weiterhin auf die Verschiedenartigkeit der Gemeinden geachtet werden (z.B. Zentrumsfunktion, Auslagerungen, Einnahmen usw.).

Frage 7

Sind Sie mit den Vorgaben zur Vision und zum Legislaturprogramm einverstanden (§§ 17, 17a, 17b E-GG)?

ja nein

Bemerkungen:

Der Begriff Vision ist zu wenig fassbar („wolkig“) und sollte ersetzt werden. Der Begriff „Leitbild“ mag etwas altbacken wirken, ist aber allgemein akzeptiert und trifft die Absicht besser. Analog zum Kanton wäre auch der Begriff „Gemeindestrategie“ denkbar.

Der VLG geht davon aus, dass das Leitbild kein Element der ständigen Planung ist und deshalb dem Stimmbürger nur alle vier Jahre vorgelegt wird.

Frage 8

Sind Sie mit dem Aufbau des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) einverstanden (§§ 8 - 9 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Frage 9

Sind Sie einverstanden, dass das Budget das erste Planjahr der vier Planjahre des Aufgaben- und Finanzplans darstellt? (§ 10 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Es ist sinnvoll, die Struktur hier dem Kanton anzugleichen. Ein Planungszeitraum von 6 Jahren muss jedoch weiterhin möglich sein – insbesondere für jene Gemeinden, welche sich für eine Schuldenbremse mit langer Laufzeit entscheiden.

Frage 10

Sind Sie mit der Einführung von Globalbudgets als Budgetkredit der Erfolgsrechnung für alle Aufgabenbereiche einverstanden (§ 11 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Die Reform ist zukunftsgerichtet und ermöglicht einen effizienten Mitteleinsatz. In der Übergangsphase ist es wichtig, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger umfassend zu informieren und mit dem neuen Konzept vertraut zu machen.

Die Zahl der Aufgabenbereiche muss von den Gemeinden selber gewählt werden können. Eine Mindestzahl würden wir nicht unterstützen.

Frage 11

Begrüssen Sie, dass der Budgetbeschluss an sich in Parlamentsgemeinden nicht mehr dem fakultativen Referendum untersteht, die Beschluss über eine Steuererhöhung oder -senkung hingegen dem obligatorischen Referendum unterstellt ist (§ 13 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Es macht Sinn, die Regelungen zum Finanzreferendum dem Kanton anzugleichen. Die Regelung für den Fall der Steuerfussänderung unterstützen wir.

Frage 12

Begrüssen Sie die Mindesthöhe (5% vom Budgetkredit) für Nachtragskredite (§ 14 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Frage 13

Haben Sie noch weitere Bemerkungen zu den Steuerungsinstrumenten (§§ 4 - 16 E-FHGG, §§ 17a / 17b E-GG)?

ja nein

Bemerkungen:

Die Regelung für den budgetlosen Zustand unterstützen wir.
Verschiedene Gemeinden stören sich an unbestimmten Begriffen wie „rechtzeitig“ (§ 14 Abs. 1). Es ist zu prüfen, ob diese nicht genauer spezifiziert werden sollen.
Die grosszügigere Regelung der Kreditübertragung unterstützen wir.

Berichterstattung

Frage 14

Halten Sie die vorgeschlagene Berichterstattung für sinnvoll (§ 17 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Controlling

Frage 15

Sind Sie mit den Bestimmungen zum Controlling einverstanden (§§ 18 - 21 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Der VLG ist der Meinung, dass der Schritt zu professionellen, externen Rechnungsprüfungsorganen notwendig ist. Gemeinden sollen verpflichtet werden, eine entsprechende Revisionsstelle einzusetzen.
Mit externen Revisionsstellen muss die Pflicht zu Controlling-Kommissionen verbunden werden (analog heutige Gesetzgebung). Diese Pflicht sollte in diesem Abschnitt aufgenommen werden.
Die Regelung der Wahl der Controlling-Kommission sollte im Gemeindegesetz geregelt werden. Im FHGG ist die Bestellung eines Organs am falschen Ort.

Steuerung auf Verwaltungsebene

Frage 16

Sind Sie mit den Vorgaben zur Steuerung auf Verwaltungsebene einverstanden? (§§ 22 - 25 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Das IKS muss nicht zwingend nur finanzielle Risiken auffangen. So wäre z.B. das Personalrisiko (Gefahr, dass Organe oder Kaderstellen nicht besetzt werden können) etwas, was ebenfalls im IKS integriert werden könnte. Der Wirkungskreis des IKS ist deshalb grosszügiger auszugestalten.

In der Verordnung und bei den Weisungen ist auf unnötige Vorgaben für das Qualitäts- und das Risikomanagement zu verzichten (keine unnötige Bürokratie).

Um das Risikomanagement möglichst einfach zu halten könnte sich der VLG vorstellen, nur ein Instrument, das IKS, zu führen.

Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung und Beitragscontrolling

Frage 17

Sind Sie mit den gesetzlichen Vorgaben zur Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligungen und zum Beitragscontrolling einverstanden (§§ 26 - 31 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Die Formulierung ist unserer Meinung nach nicht ganz klar. Die Beteiligung einer Gemeinde ist durch Finanzeinlage und/oder Einsitzrecht möglich. § 26 Abs. 1 verlangt nach unserer Auffassung beide Eigenschaften, was in unseren Augen zu restriktiv wäre (redaktioneller Hinweis).

Ausgaben

Frage 18

Sind Sie mit den Ausgabenkompetenzen einverstanden (§ 34 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

In § 34 Abs. 2 wird nur auf Absatz 1b Bezug genommen. Im Text wird aber offenbar auch Art. 1a zur Disposition gestellt. Der Gesetzestext sollte klarer formuliert werden.

Die Vorgabe für die Urnenabstimmung sollte erhöht werden, da sonst in kleinen, ressourcenschwachen Gemeinden bereits bei Fr. 200'000.- eine Urnenabstimmung notwendig wird. Allenfalls sollte die Limite auf Steuerertrag plus Finanzausgleichszahlungen Bezug nehmen (analog heutige Gesetzgebung).

Die Definition von frei bestimmbar Ausgaben ist nach wie vor unklar. Verschiedene Gemeinden wünschen sich eine klarere Umschreibung

Rechnungslegung

Frage 19

Sind Sie mit den Grundsätzen einverstanden (§§ 43 - 44 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Frage 20

Sind Sie damit einverstanden, dass Spezialfinanzierungen (im Eigenkapital) erst nach dem Rechnungsergebnis ausgeglichen werden (§ 49 Abs. 4 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Frage 21

Sind Sie mit der vorgesehenen Vereinfachung der Kostenrechnung einverstanden (§ 54 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Es ist darauf zu achten, dass die Vorgaben dem Grundsatz Rechnung tragen, dass die Kostenrechnung ein internes Führungsinstrument ist. Wo konzeptionell nicht unbedingt notwendig ist auf eine Offenlegung gegenüber dem Stimmbürger zu verzichten.

Frage 22

Sind Sie damit einverstanden, dass eine Konsolidierung nicht explizit gefordert ist, sondern in der Gemeindeordnung geregelt werden kann (§ 55 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Aufgrund des Periodenproblems (Konsolidierung wäre wohl erst ein Jahr nach dem entsprechenden Abschluss möglich) macht eine generelle Konsolidierung keinen Sinn.

Frage 23

Sind Sie mit der Aufwertung des Verwaltungsvermögens und der vorgesehenen Verwendung der Aufwertungsreserve einverstanden (§ 68 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Sollte sich im Rahmen des Restatements zeigen, dass eine Gemeinde neue hohe Verpflichtungen bilanzieren muss und dadurch ein wesentlicher Bilanzfehlbetrag entsteht, müsste eine Übergangsregelung für die Abtragung des Bilanzfehlbetrags in Betracht gezogen werden (Frist von 10 Jahren statt 6)

Frage 24

Sind Sie damit einverstanden, dass eine Schuldenbremse nicht explizit gefordert ist, sondern in der Gemeindeordnung geregelt werden kann?

ja nein

Bemerkungen:

Die Vorgabe einer konkreten Schuldenbremse dürfte zu Verwerfungen führen. Der VLG könnte sich eine Vorgabe vorstellen, wonach die Gemeinden eine Schuldenbremse einführen müssen, die konkrete Ausgestaltung aber offen gelassen wird. Unter Würdigung der Gemeindeautonomie kann sich der VLG mit der vorliegenden Fassung jedoch einverstanden erklären.

Frage 25

Haben Sie weitere Bemerkungen zum Kapitel Rechnungslegung (§§ 43 - 59 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Viele Gemeinden wünschen eine klare Zuweisung von Ausgaben in die Laufende Rechnung oder die Investitionsrechnung. Die entsprechende Regelung muss in der Verordnung möglichst scharf erfolgen.

Revision

Frage 26

Sind Sie mit den Regelungen zur Revision einverstanden (§§ 60 - 65 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Die obligatorische Einsetzung einer qualifizierten externen Revisionsstelle im Sinn von § 62 E-FHGG (oder auch ein Fachorgan gemäss § 63) sollte im Gesetz verankert werden. Das vertrauensbildende Anliegen einer professionellen Revision ist höher zu gewichten als die Gemeindeautonomie.

Frage 27

Sind Sie mit den Übergangsbestimmungen und Formulierungen zur Bilanzanpassungen, die den Übergang von HRM1 nach HRM2 regeln, einverstanden (§§ 67 - 68 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Abschliessende Fragen

Frage 28

Sind Sie mit dem Zeitplan für die Einführung einverstanden (§§ 69 - 70 E-FHGG)?

ja nein

Bemerkungen:

Je nach Ergebnis der Vernehmlassung muss eine Verschiebung der Einführung um ein Jahr auf 01.01.2019 ernsthaft in Betracht gezogen werden. Um pragmatisch entscheiden zu können sollte die Kompetenz zur Inkraftsetzung an den Regierungsrat übertragen werden. Liegen alle Instrumente und Schulungsunterlagen rechtzeitig vor, ist eine Einführung auf den 01.01.2018 noch möglich. Gibt es Verzögerungen, soll die Regierung die Möglichkeit haben, das Gesetz erst auf Mitte 2018 in Kraft zu setzen. Der VLG ist in den Entscheid über die Inkraftsetzung einzubeziehen.

Frage 29

Haben Sie noch weitere Bemerkungen zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden?

ja nein

Bemerkungen:

§ 42: Es ist fraglich, ob eine (nachträgliche) Genehmigung von abgelehnten Sonderkreditsabrechnungen durch den Regierungsrat wirklich notwendig ist. Allenfalls würde es sich rechtfertigen, die Abrechnung als „nicht genehmigt“ stehen zu lassen.

Frage 30

Haben Sie weitere Bemerkungen zu den Anpassungen im Gemeindegesetz?

ja nein

Bemerkungen:

Frage 31

Haben Sie noch weitere Bemerkungen zu nicht im Fragenkatalog enthaltenen Themen?

Bemerkungen:
Siehe Begleitbrief.

Vielen Dank für Ihre Rückmeldungen!