

kriens

Erlass Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens, 1. Lesung

**Bericht und Antrag an den Einwohnerrat Kriens
Nr. 026/2021**

vom 17. März 2021



Mediensperfrist
22. März 2021
09.00 Uhr

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Der Einwohnerrat hat am 5. November 2020 im Rahmen der Budgetberatung 2021 die Bemerkung überwiesen, dass er vom Stadtrat die Ausarbeitung eines Reglements über den Finanzhaushalt erwartet, welches die finanzpolitische Gesamtstrategie des Stadtrates Kriens 2020 – 2024 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» berücksichtigt.

2 Rechtsgrundlagen

Im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (SRL 160, FHGG) und in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 (SRL 161, FHGV) wird der gesetzliche Rahmen zur Führung eines Finanzhaushalts einer Gemeinde geregelt. Im vorliegenden Reglement werden die gesetzlichen Bestimmungen nicht wiederholt. Das Reglement beschränkt sich auf den verbleibenden Spielraum und regelt diesen im Rahmen der Gesetzgebung und Rechtsprechung. Weitere Präzisierungen, die in der Kompetenz des Stadtrates liegen, werden in einer Verordnung geregelt. Der Entwurf der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens liegt als Entwurf dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vor.

3 Reglementstexte im Einzelnen

Nachstehend werden die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens erläutert:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Grundsätze der Haushaltsführung

In diesem Artikel sind die Grundsätze der Haushaltsführung aufgeführt. Die Formulierung «wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung» kommt aus dem Beschaffungswesen und bezieht sich nicht nur auf den Preis, sondern auf alle gewichteten Positionen.

Art. 2 Gegenstand

Das Reglement ist eine Ergänzung und Präzisierung zu den Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (SRL 160, FHGG). Es wird bewusst auf Wiederholungen verzichtet.

Art. 3 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich gilt nur für den Finanzhaushalt der Stadt Kriens und nicht für allfällige Beteiligungen oder Tochtergesellschaften (z.B. Heime Kriens AG).

Art. 4 Begriffe

In diesem Artikel werden die Begriffe wie Aufgabenbereiche, Leistungen, Leistungsgruppen, Kostenträger und Kostenstellen beschrieben.

II. Steuerung

1. Finanzpolitische Steuerung

In den Artikel 5 bis 7 wird verbindlich festgelegt, auf welchen Grundlagen die finanzielle Steuerung in den nächsten Jahren erfolgen soll. Die Berechnungsdetails werden in der Verordnung zu diesem Reglement festgehalten. Übergangsbestimmungen für die Jahre 2020 – 2024 sind in den Artikel 22 bis 25 festgeschrieben. Die Grundlagen basieren auf dem Planungsbericht Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht», der vom Einwohnerrat am 25. Juni 2020 zur Kenntnisnahme genommen wurde.

Art. 5 Ziel: Mittelfristiger Ausgleich

Als mittelfristige Ausgleich wird vorgegeben, dass die Budgets und die Rechnungen über einen Zeithorizont von 5 Jahren mindestens ausgeglichen sein müssen. Gemäss Übergangsbestimmung (Art. 22) wird erstmals das Jahr 2020 einbezogen.

Art. 5 Abs. 1: Ausgegliche Budgets über 5 Jahre

Rechnung0	Budget1	Budget2	Fipla1	Fipla2	Fipla3	Fipla4

Art. 5 Abs. 1: Ausgegliche Rechnungen über 5 Jahre

Rechnung				
Rechnung-4	Rechnung-3	Rechnung-2	Rechnung-1	Rechnung0

Art. 5 Abs. 2 lit. a: Positive Abweichung der Rechnung gegenüber dem Budget / 50 % für Schuldenabbau

Falls die Rechnung zum Budget besser abschliesst, muss mindestens 50 % der Differenz zwischen der Rechnung und Budget für den Schuldenabbau verwendet werden.

Art. 5 Abs. 2 lit. b: Negative Abweichung der Rechnung gegenüber dem Budget / 50 % Kompensation

Falls die Rechnung zum Budget tiefer abschliesst, muss 50 % der Differenz zwischen der Rechnung und Budget in den folgenden fünf Jahren kompensiert werden. Das Jahr 2020 soll gemäss Übergangsbestimmung (Art. 24) ausgeglichen bewertet werden, da in der Jahresrechnung 2020 einmalige grosse Abgangsschädigungen verbucht wurden, die in einem normalen Rechnungsjahr nicht kompensiert werden können. Der neue Stadtrat soll von dieser Hypothek entlastet werden.

Ein Beispiel dazu:

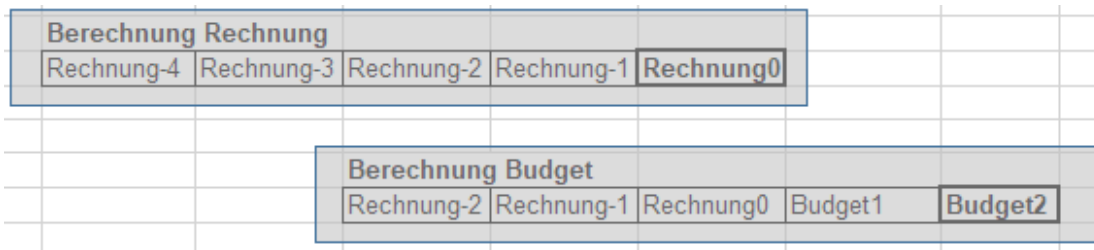
Budget0	Rechnung0	Budget1	Budget2	Fipla1	Fipla2	Fipla3	Fipla4	
200	-800							
Beispiel:								
Budget0	200		300	200	-400	300	-400	0 ohne Kompensation
Rechnung0	-800							
Differenz	-1000							
50% Ausgleich	-500		-500					-100 mit Kompensation

Beim obigen Beispiel wäre bei den Budgets über 5 Jahre ohne Ausgleich der negativen Rechnung0 von -800 keine Massnahmen notwendig. Mit Einbezug der negativen Rechnung0 mit -800 und einer Differenz zum Budget0 von -1000 muss mit einem 50 % Ausgleich von -500 über die nächsten 5 Jahre ausgeglichen werden (Ø 100 pro Jahr).

Art. 5 Abs. 3: Wird eine Vorgabe zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, muss der Stadtrat Massnahmen einleiten und diese in das Budget sowie in den Aufgaben- und Finanzplan integrieren. Reichen dies Massnahmen nicht aus, muss der Stadtrat für das Budgetjahr eine Erhöhung des Steuerfusses beantragen.

Art. 6 Investitionen / Desinvestitionen

Abs. 1: Der Selbstfinanzierungsgrad wird auf mindestens 80 % festgelegt. Für die Jahre 2020 – 2024 wird in den Übergangsbestimmungen (Art. 23) festgehalten, dass für die Jahre 2020 – 2024 ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 % gilt. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Stadt Kriens bis 2024 nicht weiter verschuldet und ab 2025 nur noch moderat verschulden kann. Mit diesem Artikel wird der Handlungsspielraum bei den Investitionen ab 2025 gegenüber dem Zeitraum 2020 – 2024 wieder etwas erhöht.



Für die Berechnung werden die Rechnungen ab 2020 berücksichtigt.

Abs. 2: Falls Desinvestitionen realisiert werden können, sind die Einnahmen mindestens zur Hälfte für den Schuldenabbau zu verwenden. Der andere Teil könnte für Neuinvestitionen verwendet werden. Für die Desinvestition Bosmatt wird in den Übergangsbestimmungen festgehalten (Art. 25), dass der Erlös vollständig zum Schuldenabbau verwendet werden muss.

Art. 7 Langfristige Finanzverbindlichkeiten

Im Planungsbericht Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» sind die langfristigen Finanzverbindlichkeiten auf die Limite von Fr. 220 Mio. festgehalten worden. Die maximale Höhe der langfristigen Finanzverbindlichkeiten soll jedoch nicht in dem Reglement festgeschrieben werden, sondern jährlich durch den Einwohnerrat im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplan (AFP) mit Budget festgelegt werden.

2. Aufgaben- und Finanzplan

Art. 8 Inhalt und Aufgaben

Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt zusätzlich zu den im § 9 vorgeschriebenen Inhalten folgendes:

- Chancen / Risikobetrachtung
- Erfolgsrechnung Aufgabenbereich mit zweistufigen Sachgruppen
- Ergebnis pro Kostenträger mit Gesamtaufwand, -ertrag und Saldo
- Details zum Transferaufwand und -ertrag
- Erläuterungen zu den Finanzen
- Entwicklung der Stadt Kriens für die nächsten vier Planjahren

Art. 9 Politischer Leistungsauftrag

Pro Aufgabenbereich ist ein politischer Leistungsauftrag auszufertigen. Der Detaillierungsgrad soll sich auf die einzelnen Leistungsgruppen oder in Ausnahmefällen bis auf die einzelnen Leistungen beziehen. Der politische Leistungsauftrag enthält den Grundauftrag sowie die eigentlichen Vorgaben. Es wird festgelegt, wie und in welchem Umfang die Leistungserbringung und die Finanzierung erfolgen soll. Die Vorgaben sollen in der Regel während vier Jahren unverändert bleiben. Werden in der jährlichen Analyse Abweichungen festgestellt, müssen diese im Aufgaben- und Finanzplan kommentiert werden.

3. Budget

Art. 10 Verantwortlichkeit

Die jeweilige Abteilungsleitung ist für die Einhaltung des Globalbudget vor Umlagen verantwortlich. Die Verantwortung bezieht sich somit auf die direkt beeinflussbaren oder gebundenen Kosten.

Art. 11 Investitionen

Der Stadtrat erlässt Grundsätze, nach welchen Prioritäten die Investitionsplanung erfolgen soll. Die Prioritätenliste wird der Stadtrat in der Verordnung zu diesem Reglement festlegen.

Art. 12 Kompensationen

In diesem Artikel wird ausgeführt, wie mit Kompensationen umzugehen ist. Es wird ausgeführt, dass grundsätzlich Kompensationen innerhalb denselben Aufgabenbereichen zwischen den Leistungsgruppen möglich sind, sofern der Grundauftrag des Gesamtleistungsauftrages nicht wesentlich beeinflusst wird. Falls es zu Kompensationen zwischen den Aufgabenbereichen kommt, sind dazu Nachtragskredite notwendig. Falls es zu Einsparungen durch Dritte bzw. durch äussere Umstände kommen sollte (Gesetzesänderungen auf Bundes- oder Kantonebene, Mehrerträge bei den Steuereinnahmen, Sondersteuern, Konzessionseinnahmen, Finanzausgleich) dürfen diese nicht für Kompensationen verwendet werden. Im Weiteren dürfen Budgetkredite, die für einen Sonderkredit im Investitionsbudget eingestellt sind, nicht für Kompensationen verwendet werden. Ebenfalls können Budgetunterschreitungen bei Abschreibungen und Zinsen nicht für Kompensationen von Ausgaben verwendet werden.

Art. 13 Nachtragskredite

In diesem Artikel wird die Periodizität aufgezeigt, zu welchem Zeitpunkt in der Regel der Stadtrat Nachtragskredite dem Einwohnerrat zu unterbreiten hat. Dieser Artikel soll verhindern, dass sich der Einwohnerrat an jeder Sitzung mit Nachtragskrediten befassen muss.

4. Berichterstattung

Art. 14 Jahresbericht

Im § 17 FHGG ist festgelegt, dass der Stadtrat dem Einwohnerrat pro Legislatur einen Bericht über die Beteiligungsstrategien zur Kenntnis geben muss. Dieser Bericht bzw. die Eignerstrategie soll bis auf wenige spezifizierte Ausnahmen (z.B. Heime Kriens AG oder GICT) im Jahresbericht integriert dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahmen vorgelegt werden.

5. Controlling

Art. 15 Organisation des strategischen Controllings

Die Aufgaben des strategischen Controllings werden der Kommission für Finanz- und Gemeindeentwicklung (KFG) übertragen.

Art. 16 Organisation des operativen Controllings

Der Stadtrat ist für das operative Controlling verantwortlich, welches aus dem Risikomanagement, dem internen Kontrollsystem und dem Qualitätsmanagement besteht.

6. Steuerung auf Verwaltungsebene

Art. 17 Betrieblicher Leistungsauftrag

Für die Erstellung des betrieblichen Leistungsauftrages ist die jeweilige Abteilungsleitung verantwortlich. Sie erstellt eine mehrjährige Planung, in der Regel über vier Jahre. Die Planung basiert auf den Legislaturzielen sowie den Zielen im Aufgaben- und Finanzplan. Der Stadtrat legt den Umfang und die Ausgestaltung (strategische Ebene) fest und die Abteilungsleitung konkretisiert den betriebliche Leistungsauftrag mit den jährlichen Vorgaben für seinen Aufgabenbereich (operative Ebene).

Art. 18 Kommerzielle Tätigkeiten

Der Stadtrat kann Verträge für kommerzielle Tätigkeiten mit Dritten abschliessen. Sie dürfen jedoch die Erfüllung der Leistungsaufträge nicht beeinflussen und das Angebot muss auf marktübliche Preise basieren. Beispiel: Die Immobilienabteilung übernimmt die Verwaltung einer Drittliegenschaft, in der die Stadt Kriens bereits eingemietet ist.

Art. 19 Risikomanagement, internes Kontrollsystem, Qualitätsmanagement

Der Stadtrat legt im Detail fest, wie die Umsetzung des Risikomanagements, des internen Kontrollsystems und des Qualitätsmanagements vollzogen werden soll.

III. Rechnungslegung**Art. 20 Konsolidierte Rechnung**

Das FHGG lässt es den Gemeinden offen zu entscheiden, ob sie eine konsolidierte Rechnung erstellen möchte (z.B. inkl. der Heime Kriens AG). Für die Stadt Kriens soll keine konsolidierte Rechnung erstellt werden. Bisher gibt es im Kanton Luzern keine Gemeinde, die eine konsolidiert Rechnung erstellt.

Art. 21 Abschreibungen

Die Nutzungsdauer der aktivierten Investitionen ist in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV, SRL 161) vorgegeben. Für die Investitionsprojekte im Hochbau soll die Nutzungsdauer auf Basis des 2-stelligen Baukostenplans (BKP) konkretisiert im Anhang zur Verordnung zu diesem Reglement festgelegt werden. Falls Abweichungen zum FHGV angewendet werden (nur Verschärfungen möglich), müssen diese im Jahresbericht aufgezeigt werden.

IV. Übergangsbestimmungen**Art. 22 Mittelfristiger Ausgleich Rechnung**

Für die Berechnung der ausgeglichenen Rechnung im Durchschnitt auf 5 Jahre wird erstmals das Jahr 2020 einbezogen. Die Jahre 2016 – 2019 sollen nicht berücksichtigt werden. Das Rechnungsjahr 2020 beinhaltet die Abgangsentschädigungen von Fr. 3.40 Mio. für die nicht mehr gewählten oder zurückgetretenen Stadträte per 31. August 2020 abzüglich die bereits im Restatement 2019 gebildeten Rückstellung von Fr. 1 Mio. Diese Abgangsentschädigungen sind einmalige Mehrausgaben, die nicht in einem normalen Rechnungsjahr kompensiert werden können. Der neugewählte Stadtrat soll ohne diese Hypothek starten. Das Rechnungsjahr 2020 soll deshalb nicht gewertet bzw. als ausgeglichen miteinbezogen werden.

Art. 23 Selbstfinanzierungsgrad

In den Jahren 2020 – 2024 gilt als Übergangsbestimmung ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 % gemäss Planungsbericht Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht». Die Berechnung startet ab dem Jahre 2020 und die Jahre 2016 – 2019 sollen nicht berücksichtigt werden. Mit diesem Artikel soll eine Neuverschuldung in den Jahren 2020 – 2024 verhindert werden.

Art. 24 Investitionsplafonds in den Jahren 2020 - 2024

Abs. 1: Im Planungsbericht Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» wurde festgehalten, dass der Investitionsplafonds inkl. Spezialfinanzierungen in den Jahren 2020 – 2024 maximal die Höhe des operativen Cashflows betragen darf.

Abs. 2: Ebenfalls ist im Planungsbericht Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» festgehalten, dass die maximalen Investitionen in den Jahren 2020 - 2024 bei den Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser die Gesamteinnahmen (Anschlussgebühren) nicht übersteigen dürfen. Falls trotzdem in den Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser für den Werterhalt und zur Verhinderung von Folgekosten höhere Investitionen

getätigt werden müssen, so kann der Investitionsplafonds im Rahmen der Priorisierung innerhalb des operativen Cashflows die für die Spezialfinanzierung gesetzten Grenzen überschreiten.

Mit diesem Artikel soll eine Neuverschuldung in den Jahre 2020 – 2024 verhindert werden.

Art. 25 Schuldenabbau

Bereits im Bericht und Antrag Nr. 069/2013 «Zukunft Kriens – Leben im Zentrum» wurde darauf hingewiesen, dass unter anderen die Liegenschaft Bosmatt zur Finanzierung der Zentrumbauten veräussert und für den Schuldenabbau verwenden werden soll. Sofern es bei der Liegenschaft Bosmatt zu einer Veräusserung kommen sollte, ist der vollumfänglich Erlös für den Schuldenabbau zu verwenden.

V. Schlussbestimmungen

Art. 26 Inkrafttreten

Der Stadtrat wird das Inkrafttreten beschliessen. Das Reglement unterliegt dem fakultativen Referendum.

Würdigung des Stadtrates

Das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) ist seit 1. Januar 2018 in Kraft. Die Gemeinden sind verpflichtet ab dem Jahr 2019 ihre Budgets und Jahresrechnungen aufgrund der neuen Gesetzgebung aufzustellen und abzurechnen. Dies war eine grosse Herausforderung für alle Gemeinden, denn gleichzeitig zur Harmonisierung des Kontenplans auf eidgenössischer Ebene hat der Kanton Luzern die integrierte Kostenrechnung mit Globalbudgets eingeführt. Es mussten Erfahrungen mit der Umsetzung und Anwendung der neuen Gesetzgebung gesammelt werden. Viele Unklarheiten konnten geklärt werden. Es zeigt sich nun, dass einzelne Bestimmung auf kommunaler Ebene in einem Reglement oder Verordnung konkreter definiert werden sollen.

Der Einwohnerrat hat im Juni 2020 den Planungskredit Nr. 293/2020 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» behandelt und zur Kenntnis genommen. Im Rahmen des Budget 2021 hat er die Bemerkung überwiesen, dass er vom Stadtrat die Ausarbeitung eines Reglements über den Finanzhaushalt erwartet, welches die finanzpolitische Gesamtstrategie des Stadtrates Kriens 2020 – 2024 «Stadtfinanzen im Gleichgewicht» berücksichtigt. Mit diesem Reglement kommt der Stadtrat dieser Forderung nach.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit dem vorliegenden Reglement eine gute und erweiterte Grundlage für die Anwendung des FHGG's geschaffen wird. Weitere Konkretisierungen wird der Stadtrat in einer neuen Verordnung zu diesem Reglement festhalten. Diese Verordnung liegt dem Einwohnerrat als Entwurf vor.

Antrag

Der Stadtrat beantragt

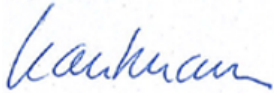
das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens in 1. Lesung zu beraten.

Bezug zum Legislaturprogramm:

Kriens verbessert die finanzielle Situation schrittweise durch Massnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite und die Investitionen sollen nach Abschluss der Werterhaltungen der Infrastrukturen (hoher Nachholbedarf) und der Realisierung der Zentrumsprojekte auf den Cashflow begrenzt werden. Es ist das Ziel, ab 2019 eine ausgeglichene Rechnung präsentieren zu können und Schulden abzubauen.

Berichterstattung durch Stadtrat Roger Erni

Stadtrat Kriens



Christine Kaufmann-Wolf
Stadtpräsidentin



Guido Solari
Stadtschreiber

kriens

