

Umgang mit Ausgaben und Budgetkrediten nach dem Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden des Kantons Luzern



Kilian Spörri, dipl. Wirtschaftsprüfer
Betriebsökonom FH

Das Rechnungsjahr 2019, in welchem das neue Finanzhaushaltsgesetz (FHGG) bei den meisten Gemeinden des Kantons Luzern erstmals angewendet wurde, liegt hinter uns. Bei unseren Revisionen stellten wir fest, dass die gesetzlichen Regelungen betreffend Ausgaben und Budgetkredit noch zu einigen Unsicherheiten führten und teilweise nicht eingehalten werden konnten. In diesem Artikel werden wir die wichtigsten Punkte dieser beiden Steuerungs- und Kontrollmittel erläutern und Fragen aus der Praxis aufnehmen.

Die Ausgabenbewilligung

Ein Schwerpunkt des FHGG ist die konsequente Trennung zwischen Ausgabenrecht und Finanzmittelplanung. Der von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament genehmigte Budgetkredit schafft die Grundlage für die Finanzierung einer Ausgabe. Ohne entsprechenden Budgetkredit ist somit eine Ausgabe nicht möglich. Dies gilt sowohl für die Ausgaben der Erfolgsrechnung als auch für die Investitionsrechnung. Ausgaben stellen somit die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel dar. Um eine Ausgabe tätigen zu können, benötigt man nebst dem Budgetkredit eine entsprechende rechtliche Grundlage und letztendlich eine Ausgabenbewilligung. Dabei ist jede Gemeinde frei, wie sie die Aufgabenbefugnisse festlegen will. Frei bestimmbare Ausgaben, welche im Kompetenzbereich der Stimmberechtigten oder der Gemeindeversammlung liegen, nennt man Sonderkredite.

Wie wird eine Ausgabe definiert?

Gemäss Gesetz gilt die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben als Ausgabe. Dies erfolgt entweder als Aufwand in der Erfolgsrechnung oder als Investition in das Verwaltungsvermögen über die Investitionsrechnung. Auf der anderen Seite gelten Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens, z. B. die Verwendung liquider Mittel für die Renovation einer Liegenschaft im Finanzvermögen, nicht als Ausgabe. Zu beachten ist, dass nicht nur der Geldfluss, sondern auch Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Einnahmeverzichte als Ausgaben gelten. Auch für Übertragungen von Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen, zum Beispiel aufgrund der Umnutzung einer Liegenschaft, gelten diese Bestimmungen und es ist eine entsprechende Ausgabenbewilligung einzuholen.

Keine Ausgabe ohne entsprechende Bewilligung

Dem Gesetzeswortlaut nach ist jede Ausgabe, wenn auch noch so klein, durch die entsprechende Stelle zu bewilligen. Wo die Ausgabe nicht als Sonderkredit gemäss Gemeindeordnung der Legislative vorgelegt werden muss, ist der Gemeinderat in der Gestaltung der Kompetenzregelung frei und kann diese im bestimmten Ausmass auch an unterstellte Organisationseinheiten delegieren. Die Erteilung der Ausgabenbewilligung durch den Gemeinderat und die unterstellten Organisationseinheiten hat in schriftlicher Form zu erfolgen. Der administrative Aufwand ist somit beträchtlich. Deshalb sind Erleichterungen möglich, wie zum Beispiel die

Unterzeichnung des Rechnungsbeleges. Da es sich dann jedoch um eine nachträgliche Bewilligung handelt, sollte sich diese Handhabung nur für geringe Ausgaben, allgemeine Verwaltungsaufwände und allenfalls gebundene Ausgaben beschränken. Um den Gemeinderat und allenfalls die Verwaltung nicht zu überlasten, empfiehlt es sich, die Zuständigkeiten zu optimieren und klar zu regeln, wie Ausgabenbewilligungen zu dokumentieren sind.

Höhe der Ausgabe

Gerade im Hinblick auf die Frage, ob es sich um einen Sonderkredit handelt oder die Ausgabe im Kompetenzbereich des Gemeinderates liegt, kommt es auf die Höhe der Ausgabe an. Wichtig ist zuerst, dass sich die Ausgabenhöhe immer an den Bruttokosten orientiert. Unter dem Grundsatz «Einheit der Materie» müssen Ausgaben, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen, gemeinsam betrachtet werden. Geht die Gemeinde Verpflichtungen ein, welche wiederkehrend zu Ausgaben führen, ist ebenfalls von einem Gesamtbeitrag auszugehen. Schliesst zum Beispiel eine Gemeinde einen Vertrag über die Auslagerung des Bauamtes ab, bemisst sich die Ausgabe nach den zu erwartenden jährlichen Kosten und der vertraglichen Mindestdauer der Dienstleistung. Wo keine fixen Kosten vereinbart werden, ist auf Erfahrungswerte abzustützen und wo die Ausgabendauer nicht bemessen werden kann, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend.

Sonderkredite und Zusatzkredite

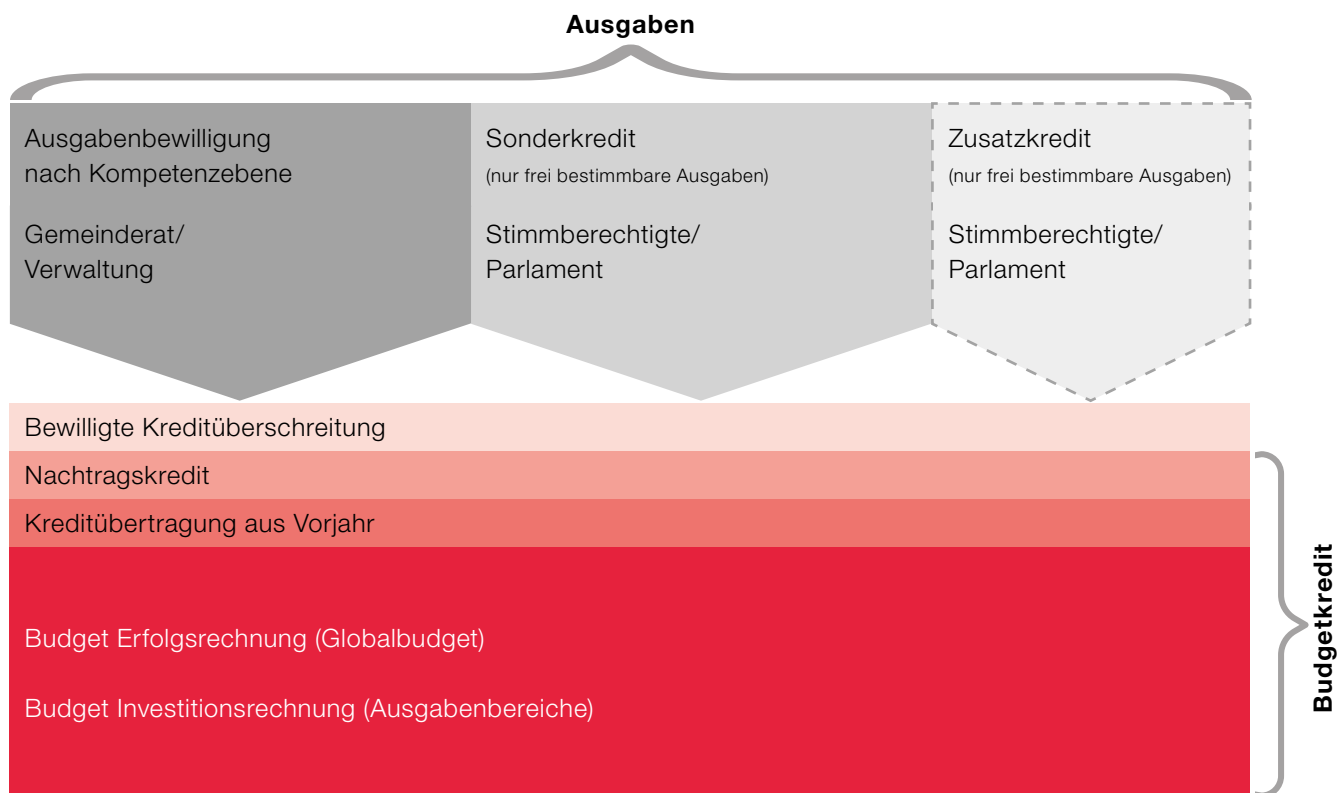
Unter dem Begriff Sonderkredite ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative zu verstehen. Zeichnet sich ab, dass der Sonderkredit nicht ausreicht, ist bei den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen. Folgt man der Logik des Gesetzgebers, ist der Zusatzkredit jedoch nur vor Tätigung der Ausgaben möglich. Dies erfordert eine mitschreitende Kostenkontrolle. Die vom Gesetzgeber vorgeschriebene Sonderkreditkontrolle ist dazu jedoch wenig geeignet, da diese in der Regel nur im Rahmen der Rechnungsablage erstellt wird. Überschreiten die Ausgaben die genehmigte Höhe des Sonderkredits, ohne dass ein entsprechender Zusatzkredit eingeholt wurde, muss der Gemeinderat die Kreditabrechnung mit einer entsprechenden Überschreitung der Ausgabenkompetenz der Legislative zur Genehmigung unterbreiten.

Um Projektentwicklungen jedoch nicht unnötig zu verzögern, sieht das FHGG Ausnahmen vor. So müssen Kreditüberschreitungen aufgrund von teuerungsbedingten Mehrausgaben, gebundenen Ausgaben und Überschreitungen bis zu einem gewissen Betrag nicht mittels Zusatzkredit bewilligt werden. Der Gesetzgeber sieht hier eine Überschreitung von 10 Prozent aber höchstens CHF 250'000 vor. Diese Schwelle kann in der Gemeindeordnung angepasst werden.

Mittels Kreditabrechnung ist der Legislative Rechenschaft abzulegen. Die Abrechnung hat innert zwei Jahren nach Abschluss des Projekts aber auch nach einer allfälligen Aufgabe des Vorhabens zu erfolgen.



Ausgaben und Budgetkredit: Zusammenspiel und Unterschied



Der Budgetkredit

Wo durch die Legislative keine Finanzierung mittels gesprochenem Budget zur Verfügung gestellt wird, ist keine Ausgabe möglich. Mittels Globalbudget hat der Gesetzgeber jedoch ein Mittel vorgesehen, um die unternehmerische Freiheit innerhalb der Aufgabenbereiche trotzdem teilweise wahrnehmen zu können.

Globalbudget der Erfolgsrechnung

Für die Erfolgsrechnung wird pro Aufgabenbereich ein einziges Globalbudget als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag beschlossen. Eine detailliertere Darstellung des Budgets nach Leistungsgruppen ist den Gemeinden freigestellt. Rechtlich verbindlich, sozusagen als Deckel für jeden Aufgabenbereich, bleibt der Saldo des Globalbudgets. In der Gestaltung der Aufgabenbereiche sind die Gemeinden frei. Es zeigt sich jedoch, dass sich diese oftmals an den Ressorts innerhalb des Gemeinderates orientieren. Diese Gestaltung ist nachvollziehbar, da dadurch die Budgetverantwortlichen klar bestimmt werden können.

Das Globalbudget gestattet es, Kreditüberschreitungen innerhalb des Aufgabenbereiches zu kompensieren. Demgegenüber ist eine Überschreitung des Globalbudgets pro Aufgabenbereich nur in bestimmten Fällen möglich. Deshalb ist nach wie vor eine genau und detaillierte Budgetierung notwendig.

Budgetkredite der Investitionsrechnung

Obwohl das Budget der Investitionsrechnung ebenfalls nach Aufgabengebieten dargestellt ist, wird der Budgetkredit pro Investitionsausgabe separat gesprochen. Es gibt somit keine Kompensationsmöglichkeit innerhalb des Aufgabenbereiches. Als Kredit werden nur die Ausgaben, also der Bruttokredit, gesprochen. Die Einnahmen werden separat aufgeführt.

Nachtragskredite und bewilligte Kreditüberschreitungen

Ist eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredits (Globalbudget oder Investitionsausgabe) nicht möglich, ist rechtzeitig ein Nachtragskredit bei der Legislative zu holen. Auch hier ist mit rechtzeitig «vor Tätigkeit der Ausgabe» zu verstehen. Die nachträgliche Unterbreitung von Nachtragskrediten, zum Beispiel im Zeitpunkt der Rechnungsablage, ist somit nicht rechtskonform. In der Praxis stellt diese Beschränkung eine echte Herausforderung dar, da Gemeindeversammlungen oder Urnengänge zu Gemeindegeschäften oftmals nur zweimal jährlich stattfinden. Zudem müssen Nachtragskredite konkret auf einzelne Mehrausgaben zurückgeführt werden können und dürfen nicht einfach auf Vorrat beantragt werden.

Um dies ein wenig zu entschärfen, sieht das FHGG die Möglichkeit der bewilligten Kreditüberschreitung vor. Diese liegen im Kompetenzbereich des Gemeinderates. Bewilligte Kreditüberschreitungen können in folgenden Fällen genehmigt werden:

- rechtlich zwingend zu tätigende Ausgaben;
- bei dringlichen Vorhaben aufgrund von vorhersehbaren Ereignissen, wenn der Aufschieb für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte
- für durchlaufende Beiträge
- bei Abschreibungen und Wertberichtigungen

Die Praxis zeigt, dass viele Kreditüberschreitungen durchaus mit diesem Verfahren legitimiert werden könnten. Aber auch hier ist die Bewilligung vor Tätigung der Ausgabe vorzunehmen. Dies bedingt, dass die Verantwortlichen den finanziellen Stand aber auch die Entwicklung bis Ende Jahr für ihren Aufgabenbereich genau kennen. Gerade bei Aufgabenbereichen mit unsicheren finanziellen Faktoren kann dies schwierig sein. Eine zuverlässige, regelmässige finanzielle Berichterstattung, auch unter dem Jahr, ist somit unabdingbar.

«Heilen» kann man Überschreitungen des Budgetkredits im Nachhinein nicht. Es bleibt auch hier nichts anderes übrig, als dies den Stimmberechtigten entsprechend offenzulegen und zur Genehmigung zu unterbreiten.

Möglichkeit der Kreditübertragung

Können Projekte und Ausgaben nicht wie vorgesehen realisiert werden, sieht das FHGG die Möglichkeit einer Kreditübertragung ins Folgejahr vor. Dabei erhöht sich der Budgetkredit fürs nächste Jahr um den übertragenen Betrag, ohne dass dies nachträglich genehmigt werden muss. Die Mittel dürfen jedoch nur für den ursprünglich budgetierten Zweck verwendet und können nicht willkürlich eingesetzt werden. Aber Vorsicht: Übertragungen sind nur dann möglich, wenn das Budget für diesen Aufgaben- bzw. Ausgabenbereich in diesem Umfang nicht ausgeschöpft wurde. Hier gilt es zu beachten, dass ein Nachtragskredit den Budgetkredit erhöht, eine bewilligte Kreditüberschreitung allerdings nicht. In der Praxis wird diese Möglichkeit vor allem in der Investitionsrechnung umgesetzt. Auch hier bedingt die korrekte Nutzung dieser Gestaltungsmöglichkeit eine sorgsame Planung und Kostenkontrolle, um den Spielraum zu kennen.

Quellen: Handbuch zum Gesetz für den Finanzhaushalt der Gemeinden (Finanzdepartement Kanton Luzern)



Verbuchung von Geschäftsfällen im Zusammenhang mit CoVid19 im Gemeinwesen



Andreas Schläpfer, Dipl. Experte in Rechnungslegung und Controlling

Gelten Aufwände und Erträge sowie Investitionen im Zusammenhang mit Corona als ausserordentlicher Geschäftsfall? Um diese Frage zu beantworten, hat das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor eine Stellungnahme veröffentlicht. In diesem Artikel fassen wir die Überlegungen und Schlussfolgerungen daraus kurz zusammen.

Wann gilt eine Position als ausserordentlich?

Um als ausserordentlich eingestuft zu werden, müssen Investitionsausgaben und -einnahmen sowie laufende Erträge und Aufwände eines Geschäftsfalls folgende vier Kriterien kumulativ erfüllen:

1. in keiner Art und Weise konnte damit gerechnet werden
2. Entzug der Einflussnahme und Kontrolle
3. nicht durch betrieblichen Leistungsprozess verursacht
4. der Betrag muss wesentlich sein

Diese Kriterien werden bezüglich der Auswirkungen der Pandemie wie folgt beurteilt:

Kriterium	Urteil	Begründung
1	nicht erfüllt	<ul style="list-style-type: none"> – Spezifische Rechtsgrundlage existiert (Epidemiengesetz EpG) – Staat muss Massnahmen für resultierende, finanzielle Konsequenzen ergreifen – Mit zu ergreifenden Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen konnte grundsätzlich gerechnet werden – Massnahmen sind vom Bund und von den Kantonen zu ergreifen – Nur weil der zu verbuchende Geschäftsfall nicht budgetiert war, darf er nicht als unvorhersehbar angesehen werden
2	nicht erfüllt (mit Ausnahme)	<ul style="list-style-type: none"> – Schutz und Kontrollmassnahmen basieren auf Entscheidungen der Behörden – Massnahmen basieren auf bestehenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen (EpG) oder neuen Bestimmungen zur Bekämpfung von Epidemien – Unsicherheiten bei Subventionen oder sozialen Transferleistungen bestehen immer, trotzdem bleibt das öffentliche Gemeinwesen für Festlegung und Zugang der Leistung zuständig – Ausnahme: Kantone müssen vom Bund angeordnete Massnahmen, bzw. Gemeinden müssen vom Kanton angeordnete Massnahmen (übergeordnet) einführen
3	nicht erfüllt (mit Ausnahme)	<ul style="list-style-type: none"> – Die beschlossenen Massnahmen sind Teil der operativen Tätigkeit – Die gewährten Leistungen (Pflegeleistungen, Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung etc.) sind von ähnlicher Art wie zu normalen Zeiten – Leistungen sind in den Bestimmungen der Bundes- und Kantonsverfassung verankert – Betrag übersteigt bei einigen Leistungen das übliche Niveau, liegt aber in anderen Bereichen darunter – Ausnahme: Falls ein Gesetz ohne verfassungsrechtliche Grundlage eingeführt wird (Dringlichkeitsgesetz Art. 165 Bundesverfassung oder entsprechende Grundlage Kantonsverfassung), werden die entsprechenden Massnahmen als ausserhalb der operativen Tätigkeit liegend betrachtet
4	unterschiedlich	<ul style="list-style-type: none"> – Schwellenwert für Wesentlichkeit ist von Gemeinwesen zu Gemeinwesen unterschiedlich (im Kanton Luzern gilt zum Beispiel der Schwellenwert von 0.5 Prozent des Ertrages aus Gemeindesteuern und dem Ressourcenausgleich)

Fazit

Prinzipiell sind die vier Kriterien für die Verbuchung eines ausserordentlichen Geschäftsfalls hinsichtlich des Coronavirus kumulativ nicht erfüllt. Zwar können die Kriterien «Entzug der Einflussnahme und Kontrolle» sowie

«nicht durch betrieblichen Leistungsprozess verursacht» gegebenenfalls eintreffen, die Unvorhersehbarkeit kann jedoch nicht geltend gemacht werden. Die Geschäftsfälle sind somit grundsätzlich in der funktionalen Gliederung in der gewohnten Form zu erfassen.

Lufida Revisions AG – Ihr Partner

Die Lufida Revisions AG weist eine langjährige Erfahrung im Bereich Jahresabschlussprüfung, Unterstützung und Beratung von öffentlichen Verwaltungen und KMU mit Tätigkeiten in verschiedenen Branchen aus.

Die Lufida Revisions AG, mit Hauptsitz in Luzern, besteht seit über 40 Jahren und ist stark in der Zentralschweiz verwurzelt. Die lokale Verankerung ist uns sehr wichtig. Durch unsere sieben Standorte können wir unsere Dienstleistungen aus nächster Nähe anbieten. Wir sind überzeugt, dass die Lufida Revisions AG Sie nach Ihren Bedürfnissen optimal unterstützen kann.

Haben Sie Fragen zu unseren Texten in dieser Ausgabe des Gemeinde MEMO oder weiteren Themen? Rufen Sie uns an. Wir sind gerne für Sie da.

Ihre Ansprechpartner



Kilian Spörri
Geschäftsleiter
Dipl. Wirtschaftsprüfer
Betriebsökonom FH
041 319 93 27
kilian.spoerri@lufida.ch



Christian Bieli
Dipl. Wirtschaftsprüfer
Betriebsökonom FH in Finance & Banking (BSc)
041 319 93 28
christian.bieli@lufida.ch



Christian Granert
Treuhänder mit eidg. Fachausweis
041 319 93 25
christian.granert@lufida.ch



Hansueli Nick
Dipl. Wirtschaftsprüfer
Betriebsökonom FH in Finance & Banking (BSc)
041 319 93 26
hansueli.nick@lufida.ch



Andreas Schläpfer
Dipl. Experte in Rechnungslegung und Controlling
MAS in Corporate Finance
MSc in Math. Statistics and Actuarial Science
041 319 93 29
andreas.schlaepfer@lufida.ch



Irene von Wyl
Assistentin Wirtschaftsprüfung
Sachbearbeiterin Rechnungswesen
Administration
041 319 93 30
irene.vonwyl@lufida.ch

Niederlassungen

Hauptstrasse 5, 6281 Hochdorf
041 914 36 00

Bodenstrasse 23, 6403 Küssnacht am Rigi
041 854 15 15

Hauptstrasse 48, 6170 Schüpfheim
041 485 71 71

Achereggstrasse 10, 6362 Stansstad
041 618 26 26

Bahnhofstrasse 20, 6210 Sursee
041 926 09 60

Oberneuhofstrasse 1, 6340 Baar/Zug
041 726 56 50

Lufida Revisions AG, Eichwaldstrasse 15, 6002 Luzern, 041 319 93 93, info@lufida.ch, www.lufida.ch

Mitglied von



EXPERTSuisse zertifiziertes Unternehmen

TREUHAND | SUISSE