

Seite 1

Wirkungsorientierte Verwaltung

Seite 4

Aktivierung von Investitionen

Seite 5

Rechnungsabgrenzung

Seite 6

Dienstleistungen

Wirkungsorientierte Verwaltung als Führungssystem (WOV)



Das Luzerner Gemeindegesezt bietet den Gemeinden die Möglichkeit, ihre Verwaltungen oder Teile davon nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) zu führen. Bis heute hat keine Luzerner Gemeinde WOV flächendeckend eingeführt. Lediglich einige wenige Gemeinden haben dieses Führungsmodell in Teilbereichen im Einsatz. Eine Einführung von WOV ist jedoch in vielen Gemeinden immer wieder ein Thema.

Systemwechsel

Durch die Einführung von WOV vollzieht eine Gemeinde eine tiefgreifende Systemveränderung. Im Rahmen der Voranschlagsgemeindeversammlung diskutieren und beschliessen die Stimmberechtigten nicht mehr einzelne Positionen des Voranschlages, sondern lediglich noch Globalbudgets. Dies bedeutet, die Verwaltung wird nach Beschlussfassung des Voranschlages ermächtigt, Nettoausgaben zu tätigen und gleichzeitig verpflichtet, definierte Leistungen zu erbringen. Der bestens bekannte, detaillierte Voranschlag wird durch das Globalbudget ersetzt. Gleichzeitig sind Grundaufträge, Ziele und Merkmale dazu festzulegen. Das Augenmerk verschiebt sich somit auf die Leistungserfüllung. Aufgrund dieser wirklich grundlegenden Systemveränderung liegt die Beschlusskompetenz für die Einführung von WOV bei den Stimmberechtigten.



Controlling-Kommission

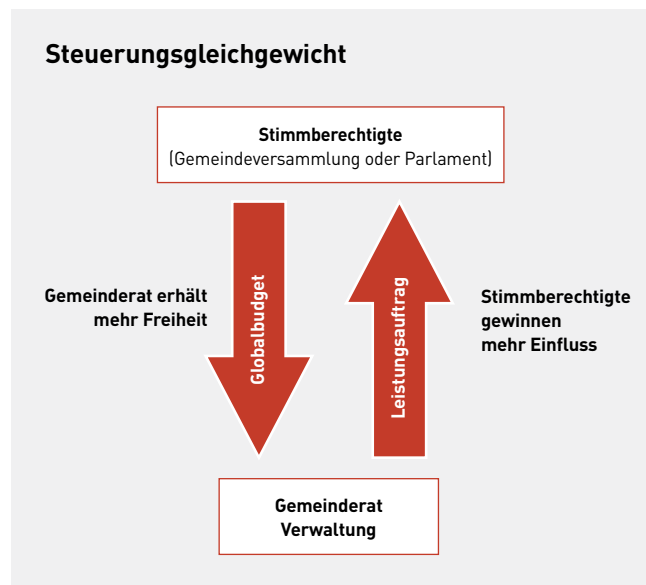
Im Rahmen von Gemeindeversammlungen kann keine vertiefte Diskussion von Leistungsaufträgen, Wirkungszielen und Merkmalen (Indikatoren) stattfinden, da die Versammlungsteilnehmer kaum über die notwendigen Geschäftskennntnisse verfügen. Daher sind Gemeinden, welche WOV einführen, verpflichtet, eine Controlling-Kommission durch die Stimmberechtigten wählen zu lassen. Die Controlling-Kommission übernimmt unter anderem die Aufgabe, die von der Gemeinde eingesetzten Instrumente zu überprüfen und zu kommentieren. Zudem hat die Gemeinde für allfällige Teilbereiche der Verwaltung, die nach WOV geführt werden, ein Controlling-System einzuführen, das den Prozess der Planung, Beschlussfassung, Kontrolle und Steuerung in den Bereichen Personal, Leistungen und Finanzen umfasst.

Zielsetzungen

Bei der Ausgestaltung von WOV sind die Gemeinden nicht völlig frei. Sie müssen dabei die Vorgaben des Kantons beachten. Für Gemeinden mit dem WOV-Führungsmodell gelten die gleichen generellen Zielsetzungen wie für kantonale WOV-Projekte:

- Die Gemeinde funktioniert wirkungsorientiert und verzichtet dabei auf die Steuerung über einzelne Kosten- und Aufwandpositionen. An ihre Stelle treten Zielvorgabe und Wirkungskontrolle.
- Die Leistungserbringer arbeiten kunden- und bürgerorientiert. Die Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheit ist massgebend.
- Die Verwaltungshandlungen sind kostenorientiert. Leistungs- und Ressourcenverantwortung liegen an jener Stelle, an welcher sie ausgeführt werden.
- Alle Aktivitäten der Gemeinde haben zu Leistungen zu führen, die den Bürgern / der Kundschaft nützen (leistungsorientiert).

Die Zielsetzungen sind genau zu definieren, damit diese im Alltag konsequent verfolgt werden können. Bei der Umsetzung der einzelnen Zielsetzungen in das Führungsmodell arbeiten Exekutive und Verwaltung möglichst eng zusammen, so dass die gesetzten Ziele mit grösstmöglicher Effizienz erreicht werden. Es erfolgt eine klare Trennung der strategischen (politische Führung) und der operativen Ebene (ausführende Tätigkeiten). Leistungsauftrag und Globalbudget sind die Verbindung zwischen Gemeinderat und Bürgern.



Instrumente

Im Gemeindegesetz werden die Instrumente namentlich aufgeführt, welche auch im Zusammenhang mit WOV stehen:

Politische Planung:

- Leitbilder
- Legislaturziele
- Planungsberichte (fakultativ)
- Finanz- und Aufgabenplan
- Leistungsauftrag
- Voranschlag
- Jahresprogramm
- Bericht der Controlling-Kommission zum Voranschlag und zum Finanz- und Aufgabenplan

Kontrolle und Steuerung:

- Jahresbericht des Gemeinderates
- Bericht der Controlling-Kommission zur Rechnungsablage
- Bericht des Rechnungsprüfungsorgans

Eingriffsmöglichkeiten der Bürger

- Gemeindeinitiative
- Anregungen

Einige dieser Instrumente werden bereits in den «traditionellen» Führungsmodellen angewendet. Der konsequente Einsatz dieser Instrumente ermöglicht eine optimale strategische und operative Führung einer Gemeinde. Wenn sich die Bürger nach einer Übergangsphase an die neuen Instrumente gewöhnt haben, werden sie feststellen, dass ihre Informationsmöglichkeiten viel umfangreicher sind und sie sich viel einfacher ein Bild über die Qualität der erbrachten Dienstleistungen von Gemeinderat und Verwaltung machen können.

Autoren:



Fritz Suter

dipl. Steuerexperte
Inhaber Gemeindeschreiber- und Notariatspatent
Truvag Treuhand AG, Sursee

Fazit

Dass das WOV-Führungsmodell die Gemeinden noch nicht erreicht hat, ist aufgrund des doch sehr tiefgreifenden Systemwechsels nachvollziehbar. Durch den Einsatz zahlreicher Instrumente, welche auch bei «traditionellen» Führungsmodellen angewendet werden, wird der Weg zu WOV in den nächsten Jahren kürzer werden. Entschliesst sich eine Gemeinde WOV einzuführen, wird die Abklärung der Bedürfnisse der Gemeinde und die richtige Dosierung bei der Ausgestaltung der Instrumente entscheidend sein.

Es wird spannend zu verfolgen sein, ob dieses Führungsmodell in den nächsten Jahren den Weg zu den Luzerner Gemeinden findet.



René Kaufmann

Betriebsökonom FH, dipl. Wirtschaftsprüfer
Experte Swiss GAAP FER
zugelassener Revisionsexperte
Truvag Treuhand AG, Sursee

Externe Revisionsstelle bei Kirchgemeinden – Kanton Luzern

Die Anforderungen an die Mitglieder von Rechnungscommissionen werden immer anspruchsvoller. Gestützt auf das neue Kirchgemeindegesetz (seit 01.01.2008 in Kraft) und die Verordnung über den Finanzhaushalt der Kirchgemeinden (seit 01.01.2010 in Kraft) können deshalb auch privatrechtliche Prüfgesellschaften für die Prüfung der Kirchgemeinerechnung als Rechnungsprüfungsorgan der Kirchgemeinde eingesetzt werden. Dies muss jedoch in einer Kirchgemeindevorordnung geregelt und die externe Revisionsstelle durch die Stimmberechtigten gewählt werden.

Auch im Falle der Einsetzung einer externen Revisionsstelle muss eine Rechnungscommission eingesetzt werden. Diese übernimmt die verbleibenden Aufgaben im Sinne einer Controlling-Kommission. Die Rechnungscommission prüft in diesem Fall den Finanz- und Aufgabenplan, den Investitionsplan, den Voranschlag und das Jahresprogramm sowie den Jahresbericht.

Anstelle einer externen Revisionsstelle als Rechnungsprüfungsorgan können Prüfgesellschaften auch im Auftragsverhältnis für einzelne Prüfungstätigkeiten oder zur Begleitung der Rechnungscommission beigezogen werden.

Die Truvag Revisions AG ist gerne bereit, Ihre Rechnungscommission zu unterstützen oder die Rechnungsprüfung als externe Revisionsstelle bei Ihrer Kirchgemeinde zu übernehmen. Durch die konstruktive Zusammenarbeit mit der Revisionsstelle steigt nicht nur die Qualität der Jahresrechnung, sondern auch das Vertrauen der Stimmberechtigten. Nutzen Sie zudem unsere erfahrenen Wirtschaftsprüfer als Berater.

Autoren:



Ivan Hodel

dipl. Wirtschaftsprüfer
zugelassener Revisionsexperte
Truvag Revisions AG, Willisau



Philipp Steinmann

MSc Business Administration
Wirtschaftsprüfer
Truvag Revisions AG, Willisau

Aktivierung von Investitionen – Kanton Luzern

Bis anhin war die Kompetenz der Gemeinden für die Aktivierung von Vermögenswerten mit mehrjähriger Nutzungsdauer durch gesetzlich vorgeschriebene Aktivierungsgrenzen eingeschränkt. Mit der Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden wird diese Einschränkung aufgehoben. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist dies positiv zu beurteilen.

Abgrenzung der Laufenden Rechnung von der Investitionsrechnung

In § 9 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern vom 9. November 2004 ist festgehalten, dass die Investitionsrechnung u.a. Ausgaben bzw. Investitionen mit mehrjähriger Nutzungsdauer enthält. Gleichzeitig wurde der Handlungsspielraum für die Gemeinden bei der Aktivierung von Vermögenswerten durch die Vorschrift in § 10 Abs. 1 eingeschränkt. Es wurden Aktivierungsgrenzen nach Anzahl Einwohner festgelegt. Nur wenn besondere Vorschriften des übergeordneten Rechts dies vorsehen, können auch Ausgaben unter diesen Limiten über die Investitionsrechnung verbucht werden (§ 10 Abs. 2).

Beispiel aus der Praxis

Gemäss § 10 Abs. 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden kann eine Gemeinde mit 1'001 bis 3'000 Einwohnern Ausgaben mit mehrjähriger Nutzungsdauer erst ab CHF 75'000 über die Investitionsrechnung verbuchen bzw. aktivieren. Der Kauf eines Feuerwehrfahrzeuges im Betrag von CHF 70'000 muss somit über den Aufwand verbucht werden und belastet die Laufende Rechnung, obwohl dieses eine langjährige Nutzung aufweist.

Problematik von Aktivierungsgrenzen

Eine Folge dieser Regelung ist die starke Belastung der Laufenden Rechnung in Jahren mit hohen Ausgaben für Vermögenswerten mit mehrjähriger Nutzungsdauer, die nicht aktiviert werden können. Im Weiteren wird dadurch auch die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen über mehrere Jahre eingeschränkt.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht machen solche willkürlich festgelegten Aktivierungsgrenzen keinen Sinn. Durch die Nicht-Aktivierung von Vermögenswerten mit mehrjähriger Nutzungsdauer werden stille Reserven gebildet und die Wertvermehrung nicht berücksichtigt. Die Problematik besteht nun einerseits darin, dass keine Kontrolle über die wirklichen Werte der Anlagen vorhanden ist. Andererseits zeigt die Gemeinderechnung kein den tatsächlichen Verhält-

nissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde («true and fair view»).

Da wesentliche Vermögenswerte nicht in der Anlagebuchhaltung erfasst werden, wird unter Umständen in der Investitionsplanung mit unvollständigen Zahlen gerechnet.

Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden

Aufgrund der oben geschilderten Tatsachen sowie auf Anregung der Regierungsratkonferenz und verschiedener Gemeinden trat per 01.01.2011 folgende Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden in Kraft:

§ 10 Absatz 2

Investitionen mit mehrjähriger Nutzungsdauer, die unter den Limiten gemäss Absatz 1 liegen, können der Laufenden Rechnung oder der Investitionsrechnung belastet werden.

Hinsichtlich dieser Änderung ist es empfehlenswert, eine gemeindeinterne Aktivierungsrichtlinie festzulegen, die als Grundlage für die Beurteilung der Aktivierung einer Investitionsausgabe dient und somit die Ausübung des Wahlrechts in § 10 Abs. 1 der Verordnung zum Finanzhaushalt der Gemeinden praktikabel regelt. Im einfachsten Fall wäre denkbar, neben der gesetzlichen eine interne Aktivierungsgrenze zu definieren (z.B. CHF 10'000). Für wesentliche Vermögenswerte, die nicht aktiviert werden, empfehlen wir zudem, ein Inventar mit Anschaffungsdatum und -kosten zu führen, damit zukünftige Reinvestitionen geplant werden können.

Eine klare Regelung führt zu mehr Transparenz, fördert die langjährige Vergleichbarkeit der Laufenden Rechnung und verhindert willkürliche Bildung von stillen Reserven.

Autoren:



Philipp Steinmann
MSc Business Administration
Wirtschaftsprüfer
Truvag Revisions AG, Willisau



Heinz Huber
dipl. Treuhandexperte, KMU-Diplom HSG
zugelassener Revisionsexperte
Truvag Revisions AG, Luzern

Rechnungsabgrenzung in Theorie und Praxis

Die Rechnungsabgrenzungen in den Gemeinderechnungen wurden in der Vergangenheit von einzelnen Gemeinden bzw. Rechnungsführern unterschiedlich gehandhabt. In der Ausübung unserer Tätigkeit als externe Revisionsstelle stossen wir immer wieder auf die Problematik der Rechnungsabgrenzung.

Richtlinie der Konferenz der Regierungsratthalter

In der Richtlinie zur Rechnungsabgrenzung (für Luzerner Gemeinden) gemäss Konferenz der Regierungsratthalter heisst es: «Bei periodisch wiederkehrenden Rechnungen kann auf eine Abgrenzung verzichtet werden, sofern ein voller Jahresaufwand in der Laufenden Rechnung enthalten ist. Sollten sich aber grössere Abweichungen ergeben, ist der Aufwand dennoch abzugrenzen. Auch bei dieser Regelung wäre jedoch die korrekte und vollständige Abgrenzung vorzuziehen.»

Insbesondere diese Bestimmung führte in der Praxis zu Problemen bei Gemeinden, welche diese offen interpretierten und deshalb jährlich wiederkehrende Aufwendungen immer im Folgejahr verbuchten.

Beispiel aus der Praxis

Die Gemeinde X stellte der Gemeinde Y für das Kalenderjahr 2009 Schulgeldbeiträge in der Höhe von CHF 1.5 Mio. in Rechnung. Die Gemeinde X verbucht den Ertrag vollständig im Rechnungsjahr 2009. Die Gemeinde Y verbucht den Aufwand vollständig im Rechnungsjahr 2010. Per 01.01.2010 fusionieren die beiden Gemeinden.

Eine korrekte Abgrenzung wurde mit dem Argument «bei periodisch wiederkehrenden Rechnungen kann auf ein Abgrenzen verzichtet werden, sofern ein voller Jahresaufwand in der Laufenden Rechnung enthalten ist» bei der Gemeinde Y in der Vergangenheit unterlassen und von der Rechnungsprüfungskommission akzeptiert. Mit der Fusion per 01.01.2010 musste daher der Jahresaufwand im Rechnungsjahr 2010 zweimal verbucht werden (Schulbeitrag Kalenderjahr 2009 und 2010).

Weitere Beispiele mit derselben Argumentation waren in der Praxis anzutreffen.

Vollständigkeit der Jahresrechnung

Aus Sicht des Rechnungsprüfungsorgans kann bei der Argumentation für nicht vorgenommene Abgrenzungen nicht vorbehaltlos auf die Richtlinie zur Rechnungsabgrenzung gemäss Konferenz der Regierungsratthalter verwiesen wer-

den. Dies zeigt u.a. das vorstehende Beispiel. Wir schlagen vor, eine gemeindeinterne Richtlinie zu formulieren, die die Handhabung zur Vornahme von Abgrenzungen detailliert regelt. Insbesondere sollte definiert werden, ab welcher Höhe wiederkehrende Aufwendungen als «grössere Abweichungen» beurteilt werden und somit abzugrenzen sind. Zudem sollten einzelne, jährlich wiederkehrende Aufwendungen ab einer bestimmten Höhe auf jeden Fall abgegrenzt werden. Dabei nehmen wir auch Bezug auf die Fachempfehlung Nr. 5 des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2). Darin wird darauf hingewiesen, dass ein einzelner Geschäftsvorfall abgegrenzt werden muss, falls dieser einen minimalen, auf die Grösse des Gemeinwesens bzw. dessen Finanzhaushalt abgestimmten Wert überschreitet.

Mit dem Revisionsbericht bestätigt das Rechnungsprüfungsorgan den Stimmberechtigten die Vollständigkeit der Jahresrechnung. Wird auf wesentliche Abgrenzungen von einmaligen oder periodisch wiederkehrenden Rechnungen, die grossen Schwankungen unterliegen, verzichtet, **ist die Vollständigkeit der Jahresrechnung grundsätzlich nicht gegeben.**

Die Erfahrung zeigt, dass nebst den Schulgeldbeiträgen insbesondere in folgenden Bereichen periodisch wiederkehrende Rechnungen auf die Vollständigkeit der Abgrenzung hin genau zu prüfen sind:

- Siedlungsentwässerung: ARA-Verbandsrechnungen, Abwassergebühren, Anschlussgebühren
- Schule: Materialabrechnungen, Musikschulbeiträge, usw.
- Verwaltung/Heime: Ferien- und Überzeitguthaben, Materialaufwand
- usw.

Bei Fragen zur Rechnungsabgrenzung stehen Ihnen unsere Fachpersonen gerne zur Verfügung.

Autoren:



Ivan Hodel
dipl. Wirtschaftsprüfer
zugelassener Revisionsexperte
Truvag Revisions AG, Willisau



Stefan Lutz
dipl. Treuhandexperte
zugelassener Revisionsexperte
Truvag Revisions AG, Reiden

Unser Know-how ist Ihr Profit

Unsere Mandatsleiter verfügen als ehemalige Gemeinbeschreiber, Behörden- oder Kommissionsmitglieder nicht nur über theoretische Kenntnisse, sondern bringen praktische Erfahrungen mit – zum Nutzen unserer Kunden.

- Erbschaftserledigungen, Steuer- und Sondersteuerveranlagungen, Bau- und Gestaltungsplanbewilligungen, Buchführungen und Erstellung von Abschlüssen.
- Übernahme von Erbschaftsverwaltungen und Teilungsbeistandschaften
- Stellvertretungen vor Ort bei Vakanz und personellen Engpässen
- MSWT-Beratungen und MWST-Riskcheck
- Beratung und Begleitung bei der Erstellung von Leitbildern, Strategien und Legislaturzielen
- Moderation von Klausurtagungen und Begleitung von Projekten als Projektleiter oder -koordinator
- Unterstützung bei der Erarbeitung von Finanz- und Aufgabenplänen
- Beratung bei Umsetzung und Nutzung der Kostenrechnung
- Einführung von internen Kontrollsystemen (IKS) inkl. Riskmanagement
- Organisationsanalysen und Umsetzung der Optimierungsmassnahmen
- Rechnungsprüfungsmandate
- Begleitung von Rechnungs- und Controlling-Kommissionen



Ihre Revisions-Spezialisten

- 1 **Ivan Hodel**
Leiter Wirtschaftsprüfung und Wirtschaftsberatung Willisau, dipl. Wirtschaftsprüfer, zugelassener Revisionsexperte
- 2 **Heinz Huber**
Leiter Wirtschaftsprüfung und Wirtschaftsberatung Luzern, dipl. Treuhandexperte, KMU-Diplom HSG, zugelassener Revisionsexperte
- 3 **Philipp Steinmann**
Mandatsleiter, MSc Business Administration, Wirtschaftsprüfer
- 4 **Judith von Matt**
Mandatsleiterin, Treuhänderin FA
- 5 **Stefan Lutz**
Leiter Wirtschaftsprüfung und Wirtschaftsberatung Reiden, dipl. Treuhandexperte, zugelassener Revisionsexperte, Präsident einer Rechnungskommission

Ihre Beratungs-Spezialisten

- 6 **René Kaufmann**
Betriebsökonom FH, dipl. Wirtschaftsprüfer, Experte Swiss GAAP FER, zugelassener Revisionsexperte, ehemaliger Gemeindepräsident
- 7 **Fritz Suter**
dipl. Steuerexperte, Inhaber Gemeinbeschreiber- und Notariatspatent, Mitglied einer Controlling-Kommission
- 8 **Isabelle Manz**
Mandatsleiterin, Fachfrau Finanz- und Rechnungswesen FA, FA für luzernische Steuerfachleute
- 9 **Susanne Riedweg**
Mandatsleiterin, Treuhänderin FA, FA für luzernische Steuerfachleute
- 10 **Paula Zemp**
Mandatsleiterin, Inhaberin Gemeinbeschreiberpatent, FA für luzernische Steuerfachleute

Truvag Revisions AG
www.truvag-revision.ch
info@truvag-revision.ch

Leopoldstrasse 6
6210 Sursee
Tel. 041 818 77 77
Fax 041 818 77 99

Hallwilerweg 2
6003 Luzern
Tel. 041 818 78 78
Fax 041 818 78 99

Hauptstrasse 36
6260 Reiden
Tel. 041 818 76 76
Fax 041 818 76 99

Ettiswilerstrasse 12
6130 Willisau
Tel. 041 818 75 75
Fax 041 818 75 99