



Gemeinde
EMMEN

Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen

(Finanzhaushaltsverordnung)

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeine Bestimmungen.....	4
Art. 1 Inhalt und Geltungsbereich	4
Art. 2 Grundsätze	4
Art. 3 Aufsicht über das Finanz- und Rechnungswesen.....	4
II. Steuerung	4
1. Finanzpolitische Steuerung	4
Art. 4 Haushaltsgleichgewicht.....	4
2. Aufgaben- und Finanzplan.....	5
Art. 5 Verfahren.....	5
Art. 6 Langfristige Investitionsplanung	5
Art. 7 Aufgabenüberprüfung	5
3. Budget.....	5
Art. 8 Spezialfinanzierungen	5
Art. 9 Nachtragskredite	6
Art. 10 Bewilligte Kreditüberschreitungen	6
Art. 11 Kreditübertragungen.....	6
Art. 12 Mittelverschiebungen	7
4. Controlling.....	7
Art. 13 Operatives Controlling.....	7
Art. 14 Berichterstattung an die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission	8
5. Steuerung auf Verwaltungsebene	8
Art. 15 Organisationseinheiten.....	8
Art. 16 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdirektion	8
Art. 17 Aufgaben der Direktionsvorsteherin/des Direktionsvorstehers.....	9
Art. 18 Arbeitsgruppe Investitionsplanung	9
Art. 19 Betrieblicher Leistungsauftrag	9

Art. 20 Inhalt des betrieblichen Leistungsauftrages	10
Art. 21 Interne Verrechnungen	10
Art. 22 Leistungsverrechnungen	10
Art. 23 Leistungen mit Abnahmeverpflichtungen / Umlagen.....	10
Art. 24 Leistungen an Dritte	11
Art. 25 Qualitätsmanagement.....	11
Art. 26 Risikomanagement	11
Art. 27 Internes Kontrollsystem	11
Art. 28 Versicherungswesen	12
Art. 29 Beschaffung	12
Art. 30 Benchmarking	12
III. Ausgaben	12
Art. 31 Zuständigkeiten	12
Art. 32 Ausgabenkompetenzen	12
Art. 33 Form der Ausgabenbewilligungen	13
Art. 34 Zusätzliche Formvorschriften	13
Art. 35 Fondseinlagen und -entnahmen.....	14
IV. Rechnungslegung	14
Art. 36 Aktivierungen	14
Art. 37 Aktivierung von Eigenleistungen	14
V. Schlussbestimmungen.....	15
Art. 38 Inkrafttreten	15

Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen

Der Gemeinderat von Emmen erlässt gestützt auf das Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen vom 18. Mai 2021 folgende Verordnung (kurz FHV):

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Inhalt und Geltungsbereich

Diese Verordnung regelt die Haushaltsführung der Gemeinde Emmen in Ausführung des übergeordneten Rechts und des Reglements über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen.

Art. 2 Grundsätze

¹ Die finanziellen Mittel sind so einzusetzen, dass sie die grösstmögliche Wirkung erzielen. Kann das Ziel eines Vorhabens auf verschiedene Weise erreicht werden, ist die wirtschaftlich günstigste Lösung zu wählen.

² Ausgaben sind immer auf die Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu überprüfen.

³ Die Ausgaben sind in der Reihenfolge der Wichtigkeit und Dringlichkeit zu tätigen.

Art. 3 Aufsicht über das Finanz- und Rechnungswesen

Das Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinde Emmen steht unter der Gesamtaufsicht der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission.

II. Steuerung

1. Finanzpolitische Steuerung

Art. 4 Haushaltsgleichgewicht

Massgebend für den Berechnungszeitraum des Haushaltsgleichgewichts gemäss Art. 6 Abs. 1 des Finanzhaushaltreglements sind folgende fünf Jahre:

- a. der Budgetentwurf (n);
- b. das für das laufende Jahr festgesetzte Budget (n-1);
- c. die Jahresrechnung der drei vorausgegangenen Jahre (n-2, n-3, n-4).

2. Aufgaben- und Finanzplan

Art. 5 Verfahren

¹ Der Gemeinderat beschliesst auf Antrag der Finanzdirektion jährlich die Vorgaben für die Erstellung des Budgets und des Aufgaben- und Finanzplans.

² Das Finanzdepartement koordiniert die Erstellung des Budgets und des Aufgaben- und Finanzplans.

Art. 6 Langfristige Investitionsplanung

Die Investitionsplanung wird für die nächsten vier Jahre (Budgetjahr sowie drei Planjahre) erstellt. Zusätzlich sollen die Investitionen weitere Jahre in geeigneter Form angezeigt werden. Die Investitionsplanung gibt Auskunft über die bewilligten und die vorgesehenen Investitionsvorhaben mit den entsprechenden Jahrest ranchen.

Art. 7 Aufgabenüberprüfung

¹ Mit der strategischen Aufgabenüberprüfung soll eine systematische Analyse der staatlichen Aufgaben aus einer mittel- und langfristigen Perspektive vorgenommen werden.

² Die öffentlichen Aufgaben der Gemeinde Emmen sollen auf ihre Notwendigkeit und Effektivität überprüft werden.

³ Die Überprüfung soll periodisch, mindestens einmal je Legislaturperiode erfolgen. Eine gestaffelte Überprüfung der Aufgabenbereiche über vier Jahre ist möglich.

⁴ Eine Mehrjahresplanung erleichtert die Planung, Durchführung sowie Kontrolle.

⁵ Der Gemeinderat beschliesst auf Antrag der Finanzdirektion das Umsetzungskonzept.

3. Budget

Art. 8 Spezialfinanzierungen

Bei Aufgaben mit Spezialfinanzierung entspricht der Budgetkredit dem Saldo von Aufwand und Ertrag vor Einlage oder Entnahme aus der Spezialfinanzierung.

Art. 9 Nachtragskredite

¹ Kann ein Budgetkredit für eine Aufgabe nicht eingehalten werden, erstellt der zuständige Aufgabenbereichsverantwortliche einen Antrag für einen Nachtragskredit.

² Der Antrag muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- a. die Höhe der Kreditüberschreitung;
- b. die Ursachen der Kreditüberschreitung;
- c. die geprüften und die vorgenommenen Kompensationen;
- d. eine Begründung, weshalb eine Kompensation ganz oder teilweise unmöglich oder unverhältnismässig ist
- e. allfällige quantitative oder qualitative Änderungen bei den Leistungen.

Art. 10 Bewilligte Kreditüberschreitungen

¹ Anträge für die Bewilligung einer Kreditüberschreitung sind an das Finanzdepartement zu richten.

² Der Antrag muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- a. die Höhe der Kreditüberschreitung;
- b. die Ursachen der Kreditüberschreitung;
- c. die geprüften und die vorgenommenen Kompensationen;
- d. eine Begründung, weshalb eine Kompensation ganz oder teilweise unmöglich oder unverhältnismässig ist;
- e. allfällige quantitative oder qualitative Änderungen bei den Leistungen.

³ Das Finanzdepartement prüft die Anträge und gibt eine Empfehlung zur Bewilligung oder Rückweisung zuhanden des Gemeinderates ab.

Art. 11 Kreditübertragungen

¹ Anträge für Kreditübertragungen sind an das Finanzdepartement zu richten.

² Der Antrag muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- a. die Höhe der Kreditübertragung;
- b. das ursprünglich vorgesehene Vorhaben;

c. eine Begründung für die Kreditübertragung, insbesondere weshalb das Vorhaben nicht umgesetzt wurde.

³ Das Finanzdepartement entscheidet über die Zulässigkeit von Kreditübertragungen.

⁴ Ist der zuständige Aufgabenbereichsverantwortliche mit der Ablehnung einer Kreditübertragung nicht einverstanden, kann ein endgültiger Entscheid beim Gemeinderat beantragt werden.

Art. 12 Mittelverschiebungen

¹ Anträge für Mittelverschiebungen sind an das Finanzdepartement zu richten.

² Der Antrag muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- a. die Höhe der Mittelverschiebung;
- b. die betroffenen (abgebende und erhaltende) Leistungsgruppen;
- c. eine Begründung für die Mittelverschiebung.

³ Die Leistungsgruppen, welche für Mittelverschiebungen gänzlich ausgeschlossen sind, sind im Anhang dieser Verordnung enthalten.

⁴ Das Finanzdepartement entscheidet über die Zulässigkeit von Mittelverschiebungen.

⁵ Ist der zuständige Aufgabenbereichsverantwortliche mit der Ablehnung einer Mittelverschiebung nicht einverstanden, kann ein endgültiger Entscheid beim Gemeinderat beantragt werden.

4. Controlling

Art. 13 Operatives Controlling

¹ Für jeden Aufgabenbereich werden von den Aufgabenbereichsverantwortlichen die Controllingdaten aufbereitet und durch das Finanzdepartement ausgewertet. Sie geben Auskunft über die Einhaltung und Entwicklung des Globalbudgets und der Leistungsziele und enthalten einen Soll-/Ist-Vergleich, eine Hochrechnung per Ende Jahr sowie Begründungen für wesentliche Abweichungen.

² Die Berichterstattung während des Jahres dient der Steuerung der Globalbudgets und stellt deren Einhaltung sicher.

³ Bei erheblichen Abweichungen der Hochrechnung vom Globalbudget oder von den Wirkungs- und Leistungszielvorgaben schlagen die Aufgabenbereichsverantwortlichen die zu treffenden Korrekturmassnahmen vor.

⁴ Die Berichterstattung wird zentral durch das Finanzdepartement sichergestellt.

Art. 14 Berichterstattung an die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

Der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission wird quartalsweise, jeweils per 31. März, 30. Juni und 30. September gemäss Art. 12 Bericht erstattet.

5. Steuerung auf Verwaltungsebene

Art. 15 Organisationseinheiten

Die Gliederung der Jahresrechnung in Aufgabenbereiche und deren Zuordnungen zu den Direktionen richten sich nach Anhang 1 der Verordnung.

Art. 16 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdirektion

Die Finanzdirektion hat die folgenden Aufgaben und Kompetenzen:

Strategie und Planung

- a. Entwicklung von Strategien zur Finanzpolitik;
- b. Mitwirkung in den übrigen strategischen Planungsprozessen;

Finanz- und Rechnungswesen

- c. Organisation und Führung des Rechnungswesens, insbesondere der Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung, des Cash-Managements sowie des Zahlungsverkehrs;

Controlling

- d. Festlegung von Anforderungen und Mindestinhalte an das externe und interne Berichtswesen;
- e. Quartalsweises Reporting an den Gemeinderat über die Hochrechnung des Finanzhaushaltes;

Inkassowesen

- f. Organisation und Führung des Inkassowesens, insbesondere die Gewährung von Raten- und Stundungsgesuchen sowie generelle Erlassgesuche (ohne Steuererlassgesuche);

Spezialaufgaben

- g. Bearbeitung von finanziellen und betriebswirtschaftlichen Fragen und Beratung der Direktionsleitungen und der Verwaltung;
- h. Mitarbeit in finanzpolitisch bedeutsamen Projekten;
- i. Stellungnahme zu Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen;
- j. Information über Tatsachen von Bedeutung für den Finanzhaushalt;

- k. Erlass von Richtlinien und Weisungen an die Direktionen und die Verwaltung betreffend fachlich-methodischen und instrumentellen Fragen, deren Regelung erforderlich ist, um eine ordnungsgemässe, wirtschaftliche und koordinierte Erledigung aller Aufgaben der Finanzdirektion zu gewährleisten;
- l. Erstellung von Finanzstatistiken.

Art. 17 Aufgaben der Gemeinderätin/des Gemeinderates

Die Gemeinderätin oder der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Direktion. Sie oder er hat insbesondere die Verantwortung für

- a. den Planungs- und Budgetierungsprozess;
- b. die ordnungsgemässe Abwicklung aller Belange des Finanzhaushalts auf Stufe Direktion, insbesondere die Regelung der Finanzbefugnisse sowie die Einhaltung der bewilligten Kredite;
- c. das Controlling;
- d. das Qualitätsmanagement, das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem;
- e. die Ausgabenbewilligung im Rahmen der Ausgabenbefugnisse.

Art. 18 Arbeitsgruppe Investitionsplanung

Der Gemeinderat setzt eine Arbeitsgruppe für die Investitionsplanung ein. Die Arbeitsgruppe ist zuständig für die Erstellung der langfristigen Investitionsplanung gemäss Art. 6 dieser Verordnung. Sie gibt eine Empfehlung der priorisierten Investitionsprojekte zuhanden des Gemeinderates ab. Gleichzeitig ist die Arbeitsgruppe für das Investitionscontrolling verantwortlich.

Art. 19 Betrieblicher Leistungsauftrag

¹ Der betriebliche Leistungsauftrag ist ein Führungsinstrument der Direktion und wird in der Regel pro Aufgabe und zusammen mit dem politischen Leistungsauftrag erstellt.

² Der Gemeinderat kann mit den Budgetrichtlinien konkrete Vorgaben beschliessen, die für alle Direktionen und Aufgabenbereiche gelten.

³ Die Gemeinderätin oder der Gemeinderat kann zusätzliche Vorgaben für ihre oder seine Direktion bestimmen.

⁴ Das Monitoring erfolgt zusammen mit dem politischen Leistungsauftrag im Quartalsbericht.

Art. 20 Inhalt des betrieblichen Leistungsauftrages

Soweit nicht bereits aus dem politischen Leistungsauftrag ersichtlich, umfasst der betriebliche Leistungsauftrag:

- a. eine Präzisierung dieser Vorgaben und Ziele;
- b. die in den Leistungsgruppen enthaltenen Leistungen;
- c. geeignete Indikatoren und Vorgaben, mit deren Hilfe die Quantität oder Qualität der einzelnen Leistungen gemessen werden kann.

Art. 21 Interne Verrechnungen

¹ Lieferungen und Dienstleistungen zwischen Leistungsgruppen werden in der Regel verrechnet und den internen Verrechnungskonten der Erfolgsrechnung gutgeschrieben und belastet. Interne Leistungen für ein Investitionsobjekt werden über die Investitionsrechnung abgewickelt.

² Es werden folgende interne Verrechnungen unterschieden:

- a. Leistungsverrechnungen;
- b. Umlagen.

Art. 22 Leistungsverrechnungen

Die Aufgabenbereichsverantwortliche vereinbaren die wesentlichen Elemente der Leistungserfüllung, wie insbesondere Preis, Menge und Qualität der Leistung. Die vereinbarte Leistung wird intern verrechnet.

Art. 23 Leistungen mit Abnahmeverpflichtungen / Umlagen

¹ Benötigt eine Leistungsgruppe für die Aufgabenerfüllung Vorleistungen oder Dienstleistungen, welche von einer anderen Leistungsgruppe innerhalb der Verwaltung erbracht werden, so müssen diese von der anbietenden Leistungsgruppe bezogen werden. Dies gilt für alle Leistungen bzw. Leistungsgruppen, welche als Kostenstellen definiert sind.

² Die Kosten bzw. Preise der Leistungen nach Abs. 1 werden den Leistungsgruppen belastet. Diese Belastung kann

- a. pauschal,
- b. proportional zu einer Bezugsgrösse,

- c. nach effektivem Aufwand oder
- d. kalkulatorisch erfolgen.

Art. 24 Leistungen an Dritte

¹ Leistungsgruppen mit einem Leistungsauftrag und Globalbudget können Leistungen auch an Dritte erbringen, soweit diese mit den Hauptaufgaben in einem sachlichen Zusammenhang stehen, keine wesentliche zusätzliche Infrastruktur erfordern und im Vergleich zu den Hauptaufgaben lediglich von geringem Umfang sind. Die Erfüllung des Leistungsauftrages darf dabei nicht beeinträchtigt werden.

² Leistungen an Dritte sind zu Vollkosten in Rechnung zu stellen.

Art. 25 Qualitätsmanagement

¹ Die Aufgabenbereichsverantwortlichen überprüfen ihre Leistungen laufend und verbessern sie sofern nötig. Dabei sind die Bevölkerung, Spezialkundschaft, Interessengruppen und Fachleute in geeigneter Form mit einzubeziehen.

² Die Aufgabenbereichsverantwortlichen informieren über Qualitätsanstrengungen und -ergebnisse im Rahmen des Reportings.

Art. 26 Risikomanagement

¹ Der Gemeinderat sorgt für eine angemessene Risikobewirtschaftung und beschliesst auf Antrag des Lenkungsausschusses die Methoden und Prozesse.

² Die Direktionen und Aufgabenbereichsverantwortliche bewirtschaften die Risiken in ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie sind verantwortlich für die Verminderung der Risiken, die Einleitung der Massnahmen und deren Finanzierung.

Art. 27 Internes Kontrollsystem

¹ Die Aufgabenbereichsverantwortlichen errichten und pflegen ein auf ihre Anforderungen angepasstes und auf eine angemessene Sicherheit im Rechnungswesen angelegtes internes Kontrollsystem (IKS) für die Finanzprozesse.

² Dazu sind die für die Finanzprozesse wesentlichen Prozesse der Buchführung und der finanziellen Berichterstattung zu identifizieren, zu dokumentieren und zu kontrollieren. Das interne Kontrollsystem ist zu überwachen.

³ Der Gemeinderat beschliesst auf Antrag des Lenkungsausschusses die minimalen Anforderungen an das interne Kontrollsystem.

Art. 28 Versicherungswesen

¹ Das Finanzdepartement ist zuständig für die Betreuung und Bewirtschaftung des Versicherungsportfolios.

² Es regelt die Grundsätze für die Versicherung von Risiken und deren Finanzierung.

³ In besonderen Fällen kann der Gemeinderat die Betreuung einzelner Versicherungen an einen Aufgabenbereichsverantwortlichen delegieren.

Art. 29 Beschaffung

Bei Beschaffungen ist die Konkurrenzsituation unter den Anbietenden zur Erzielung eines optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses zu nutzen. Bei einer Vergabesumme ab CHF 10'000.00 sind in der Regel Offerten von mindestens drei Anbietenden einzuholen.

Art. 30 Benchmarking

Eine Vergleichbarkeit im Sinne eines Benchmarkings mit anderen Gemeinwesen über die Kosten- und Leistungsrechnung wird angestrebt und unterstützt.

III. Ausgaben

Art. 31 Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen für Ausgaben richten sich nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung und sind im Anhang dieser Verordnung zusammengefasst.

Art. 32 Ausgabenkompetenzen

¹ Soweit die Ausgabe die Ausgabenbefugnis der Abteilungen übersteigt, beschliessen die Direktionen über

- a. freibestimbare Ausgaben bis CHF 50'000.00;
- b. gebundene Ausgaben bis CHF 100'000.00.

² Die Abteilungen haben folgende Ausgabenbefugnisse:

- a. Departemente bis CHF 25'000.00;
- b. Bereiche bis CHF 10'000.00.

³ Die Departementsleitenden können bis zu einem Betrag von CHF 5'000 selber festlegen, welche Personen bis zu welchem Betrag visieren dürfen. Die Departementsleitenden müssen Personen und Limiten dem Finanzdepartement melden.

Art. 33 Form der Ausgabenbewilligungen

¹ Die Ausgaben der Direktionen werden durch Beschluss der zuständigen Stelle bewilligt.

² In folgenden Fällen gilt die Unterzeichnung des Rechnungsbelegs durch die berechtigte Person als Ausgabenbewilligung:

- a. Ausgaben bis zum Betrag von CHF 5'000.00;
- b. Löhne und Sozialleistungen;
- c. gesetzlich vorgeschriebene Abgaben und Gebühren;
- d. Rechnungen für Telefonie (ohne Telefoninstallationskosten und Gebührenablösungen) und für Frankaturen;
- e. Gebühren und Spesen von Post und Banken;
- f. Strom-, Gas-, Wasser- und Fernwärmerechnungen;
- g. Kapitalrückzahlungen, Umschuldungen, Neufinanzierungen und Zahlungen von Zinsen;
- h. interne Verrechnungen.

³ In folgenden Fällen gilt die Vertragsunterzeichnung als Ausgabenbewilligung für alle aus dem Vertrag resultierenden Folgezahlungen:

- a. jährlich wiederkehrenden Zahlungen gleicher Höhe;
- b. Teilzahlungen;
- c. Zahlungen basierend auf einem schriftlichen Vertrag, wenn die Summe der Zahlungen bei Vertragsunterzeichnung bekannt ist und der Gesamtbetrag gemäss den Ausgabenbefugnissen in Art. 32 bewilligt wurde.

Art. 34 Zusätzliche Formvorschriften

Ausgabenbewilligungen, welche einen Gemeinderatsbeschluss gemäss Kompetenzregelungen benötigen, enthalten

- a. die genaue Umschreibung des Gegenstandes;
- b. die Kreditsumme;
- c. die Rechtsgrundlage;
- d. die beanspruchte Budgetposition oder die Vormerkung im Aufgaben- und Finanzplan;
- e. die rechtliche Qualifikation der Ausgabe (freibestimmbar oder gebunden);
- f. die zu belastenden Konten;
- g. weitere Angaben, wie Nutzungsdauer oder betriebliche, personelle oder indirekte Folgeaufwendungen und -erträge.

Art. 35 Fondseinlagen und -entnahmen

Die Einlage oder Entnahme aus Fonds im Eigenkapital bedarf der Zustimmung des Gemeinderates.

IV. Rechnungslegung

Art. 37 Aktivierungen

¹ Wertvermehrnde Investitionen über der Aktivierungsgrenze von CHF 50'000.00 werden in der Investitionsrechnung verbucht. Wertvermehrnde Investitionen unter der Aktivierungsgrenze und werterhaltende Ausgaben werden der Erfolgsrechnung belastet.

² Wertvermehrnd ist eine Investition, wenn dadurch zusätzlicher künftiger wirtschaftlicher Nutzen geschaffen oder die Nutzung gesteigert wird durch:

- a. Verlängerung der ursprünglichen Nutzungsdauer;
- b. Erhöhung der ursprünglichen Kapazität;
- c. Massgebliche Verbesserung des Standards;
- d. Verringerung der Betriebs- und Unterhaltskosten.

Art. 38 Aktivierung von Eigenleistungen

¹ Der Gemeinderat regelt das Nähere im Anhang dieser Verordnung.

² Das Finanzdepartement entscheidet über die Zulässigkeit von aktivierten Eigenleistungen.

V. Schlussbestimmungen

Art. 39 Inkrafttreten

¹ Diese Verordnung tritt per sofort in Kraft.

Emmenbrücke, 1. September 2021

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Änderungen:

- Art. 32 Abs. 2 lit. a und b geändert, Art. 32 Abs. 3 neu und Art. 38 Abs. 1 und 2 geändert gemäss Beschluss des Gemeinderates vom 14. Dezember 2022