



Gemeinde  
EMMEN

---

# **Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen**

(Finanzhaushaltsreglement)

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Allgemeine Bestimmungen</b> .....	4
Art. 1 Gegenstand .....	4
Art. 2 Geltungsbereich .....	4
Art. 3 Grundsätze .....	4
Art. 4 Begriffe.....	4
<b>II. Steuerung</b> .....	<b>5</b>
1. Finanzpolitische Steuerung .....	5
Art. 5 Ziel.....	5
Art. 6 Haushaltsgleichgewicht.....	5
Art. 7 Rechnungsüberschüsse.....	5
Art. 8 Ausnahmen.....	6
2. Aufgaben- und Finanzplan.....	6
Art. 9 Inhalt .....	6
Art. 10 Politischer Leistungsauftrag .....	6
Art. 11 Aufgabenüberprüfung .....	7
3. Budget.....	7
Art. 12 Nachtragskredite .....	7
Art. 13 Bewilligte Kreditüberschreitung.....	7
Art. 14 Kreditübertragung .....	8
Art. 15 Mittelverschiebungen .....	8
4. Berichterstattung .....	8
Art. 16 Jahresbericht.....	8
5. Controlling.....	9
Art. 17 Organisation des strategischen Controlling-Organs .....	9
Art. 18 Operatives Controlling.....	9
6. Steuerung auf Verwaltungsebene .....	9
Art. 19 Organisationseinheiten.....	9

Art. 20 Zuständigkeiten .....	9
Art. 21 Verantwortlichkeiten .....	10
Art. 22 Betriebliche Steuerung .....	10
Art. 23 Betrieblicher Leistungsauftrag .....	10
Art. 24 Qualitätsmanagement .....	11
Art. 25 Risikomanagement, Internes Kontrollsystem .....	11
<b>III. Rechnungslegung .....</b>	<b>11</b>
Art. 26 Allgemeines.....	11
Art. 27 Konsolidierte Rechnung.....	11
Art. 28 Aktivierung von Eigenleistungen .....	12
<b>IV. Revision .....</b>	<b>12</b>
Art. 29 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission.....	12
Art. 30 Externe Revisionsstelle.....	12
Art. 31 Aufgaben .....	12
Art. 32 Berichterstattung .....	13
<b>V. Schlussbestimmungen.....</b>	<b>13</b>
Art. 33 Inkrafttreten .....	13

# **Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen**

Der Einwohnerrat von Emmen erlässt gestützt auf Art. 57ff der Gemeindeordnung von Emmen folgendes Reglement (kurz FHR):

## **I. Allgemeine Bestimmungen**

### Art. 1 Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Reglement regelt

- a. die Steuerung der Finanzen und der Leistungen,
- b. die Ausgaben und deren Bewilligung,
- c. die Rechnungslegung und
- d. die Revision.

<sup>2</sup> Dieses Reglement ergänzt die finanzrechtlichen Bestimmungen der kantonalen Gemeindegesetzgebung.

### Art. 2 Geltungsbereich

Das Reglement gilt für den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen.

### Art. 3 Grundsätze

<sup>1</sup> Der Einwohnerrat und der Gemeinderat führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

<sup>2</sup> Diese Grundsätze sind auch für die Steuerung der Finanzen und der Leistungen massgebend.

<sup>3</sup> Die Verursacherinnen und Verursacher und die Nutzniessenden besonderer Leistungen der Gemeinde haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen (Verursacherprinzip).

### Art. 4 Begriffe

<sup>1</sup> Die Leistung ist die kleinste selbstständige Leistungs- oder Dienstleistungseinheit, die von einem Leistungsempfänger oder einer Leistungsempfängerin genutzt werden kann.

<sup>2</sup> Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen zusammen, welche innerhalb einer Aufgabe eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden.

<sup>3</sup> Die Leistungsgruppen werden entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang zu Aufgabenbereichen zusammengefasst. Ein Aufgabenbereich wird einer Organisationseinheit zugeordnet und es wird eine verantwortliche Leitung für sie bestimmt.

## **II. Steuerung**

### 1. Finanzpolitische Steuerung

#### Art. 5 Ziel

Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind der Erhalt des Eigenkapitals und eine tragbare Verschuldung. Damit sollen die langfristige Handlungsfähigkeit der Gemeinde und eine sichere Finanzierung der Leistungen und Infrastrukturen gewährleistet werden.

#### Art. 6 Haushaltsgleichgewicht

<sup>1</sup> Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist,
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht und
- c. der Bruttoverschuldungsanteil maximal 200 Prozent beträgt.

<sup>2</sup> Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Gemeinderat Massnahmen ein und integriert sie in den Aufgaben- und Finanzplan.

<sup>3</sup> Reichen die Massnahmen gemäss Absatz 2 nicht aus, beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat bzw. den Stimmberechtigten eine Erhöhung des Steuerfusses.

#### Art. 7 Rechnungsüberschüsse

Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 3 Prozent des massgebenden Steuerertrags betragen. Der massgebende Steuerertrag wird analog der Berechnung der Kompetenzsummen gemäss Art. 58 Gemeindeordnung ermittelt.

## Art. 8 Ausnahmen

<sup>1</sup> Aufwand und Ausgaben für die Bewältigung ausserordentlicher Naturereignisse oder einer Pandemie sind der finanzpolitischen Steuerung gemäss Art. 6 und Art. 7 entzogen.

<sup>2</sup> Der Einwohnerrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 20% des massgebenden Steuerertrages gemäss Art. 58 Gemeindeordnung übersteigen, dem Artikel 6 Absatz 1a und Absatz 1b nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung (Sonderkredit).

## 2. Aufgaben- und Finanzplan

### Art. 9 Inhalt

<sup>1</sup> Der Gemeinderat gliedert die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Aufgabenbereiche.

<sup>2</sup> Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in mindestens drei weiteren Planjahren auf.

<sup>3</sup> Der Aufgaben- und Finanzplan enthält insbesondere

- a. die Lagebeurteilung,
- b. die Planung der Aufgaben und Finanzen,
- c. Erläuterungen,
- d. die Ergebnisse der Leistungsgruppen,
- e. die Entwicklung des Stellenplans,
- f. den Bericht des strategischen Controlling-Organs,
- g. den Kontrollbericht der kantonalen Finanzaufsicht.

### Art. 10 Politischer Leistungsauftrag

<sup>1</sup> Der politische Leistungsauftrag bezieht sich auf die gesamte Aufgabe oder einzelne Leistungsgruppen oder in Ausnahmefällen auf einzelne Leistungen.

<sup>2</sup> Der politische Leistungsauftrag enthält pro Aufgabe den Grundauftrag sowie die eigentlichen Vorgaben. Insbesondere wird festgelegt, wie und in welchem Umfang die Leistungserstellung und gegebenenfalls die Finanzierung für die nächste Planperiode erfolgt.

<sup>3</sup> Hinsichtlich Quantität und Qualität wird festgelegt, ob diese konstant gehalten, ausgebaut oder abgebaut werden sollen.

<sup>4</sup> Die Vorgaben bleiben in der Regel während vier Jahren unverändert. Zeigt die jährliche Analyse der aktuellen Lage Abweichungen, werden diese im Aufgaben- und Finanzplan kommentiert.

<sup>5</sup> Die Erläuterungen je Aufgabe ermöglichen das politisch-strategische Controlling.

<sup>6</sup> Der Einwohnerrat beschliesst mit dem Budget den Globalkredit sowie den politischen Leistungsauftrag.

### Art. 11 Aufgabenüberprüfung

<sup>1</sup> Die Aufgaben sind periodisch daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

## 3. Budget

### Art. 12 Nachtragskredite

<sup>1</sup> Enthält das Budget für ein Vorhaben keinen ausreichenden Kredit, ist beim Einwohner- rat rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen.

<sup>2</sup> Nachtragskredite sind nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredites unmöglich ist oder unverhältnismässig wäre.

### Art. 13 Bewilligte Kreditüberschreitung

<sup>1</sup> Der Gemeinderat kann in folgenden Fällen eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- a. wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz, ein kommunales Reglement oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben,
- b. bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte,
- c. für durchlaufende Beiträge,
- d. für Abschreibungen und Wertberichtigungen.

<sup>2</sup> Die Kreditüberschreitung ist nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredites unverhältnismässig wäre.

<sup>3</sup> Kreditüberschreitungen sind dem Einwohnerrat mit dem Jahresbericht zur Genehmigung zu unterbreiten.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

#### Art. 14 Kreditübertragung

<sup>1</sup> Kann ein im Budget ausgewiesenes Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden.

<sup>2</sup> Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden dem Einwohnerrat im Jahresbericht zur Kenntnis gebracht.

<sup>3</sup> Übertragene Kredite dürfen nur für das ursprünglich vorgesehene Vorhaben verwendet werden. Wird dieses mit anderen Mitteln finanziert oder nicht weiterverfolgt, verfallen sie.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

#### Art. 15 Mittelverschiebungen

<sup>1</sup> Budgetkredite dürfen nur für den vorgesehenen Zweck beansprucht werden. Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen innerhalb des Aufgabenbereiches sind möglich, soweit dadurch die Erfüllung des Leistungsauftrages hinsichtlich sämtlicher Leistungsgruppen nicht wesentlich beeinflusst wird.

<sup>2</sup> Durch äussere Umstände verursachte Einsparungen oder Mehreinnahmen dürfen nicht für Mittelverschiebungen verwendet werden.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat kann Leistungsgruppen festlegen, welche explizit nicht für Mittelverschiebungen verwendet werden dürfen.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

### 4. Berichterstattung

#### Art. 16 Jahresbericht

<sup>1</sup> Der Gemeinderat legt im Jahresbericht Rechenschaft ab über die Umsetzung des Legislaturprogramms sowie über die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr.

<sup>2</sup> Der Jahresbericht enthält insbesondere

- a. den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms,
- b. die Berichte zu den Aufgabenbereichen,
- c. die Jahresrechnung,
- d. den Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans,
- e. den Kontrollbericht der Finanzaufsicht.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat den Jahresbericht zur Genehmigung.

## 5. Controlling

### Art. 17 Organisation des strategischen Controlling-Organs

Die Aufgaben des strategischen Controllings werden der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission übertragen.

### Art. 18 Operatives Controlling

<sup>1</sup> Die kommunalen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst die Zielsetzung sowie die Planung, die Umsetzung und die Überprüfung von Massnahmen.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat legt das operative Controlling-System der Gemeinde fest. Er definiert die Anforderungen an das Berichtswesen und bestimmt die Berichtsempfänger.

## 6. Steuerung auf Verwaltungsebene

### Art. 19 Organisationseinheiten

<sup>1</sup> Der Gemeinderat gliedert die Jahresrechnung nach Aufgabenbereichen und nimmt die Zuordnung zu den Organisationseinheiten vor.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

### Art. 20 Zuständigkeiten

<sup>1</sup> Die Finanzdirektion ist zuständig für die Organisation und Koordination des Finanz- und Rechnungswesens sowie dessen Weiterentwicklung und Anpassung an neue Be-

dürfnisse und berät den Gemeinderat in Finanzfragen. Sie besitzt einen umfassenden Informationsanspruch gegenüber den Direktionen.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat regelt das Nähere in der Verordnung.

#### Art. 21 Verantwortlichkeiten

<sup>1</sup> Die Gemeinderätin bzw. der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Direktion. Sie oder er ist insbesondere zuständig für eine sachgemässe, sparsame Budgetierung und die Einhaltung der Grundsätze gemäss §§ 3 und 44 FHGG, für die Einhaltung der bewilligten Budgetkredite sowie für eine ordnungsgemässe, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung.

<sup>2</sup> Die Gemeinderätin bzw. der Gemeinderat sorgt in ihrer oder seiner Direktion für ein stufengerechtes Qualitätsmanagement, Risikomanagement sowie ein internes Kontrollsystem, das auf die Risikobewirtschaftung des Gemeinderates abgestimmt ist.

#### Art. 22 Betriebliche Steuerung

<sup>1</sup> Die Organisationseinheiten erstellen pro Aufgabenbereich eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung basierend auf den Legislaturzielen sowie den Zielen der Aufgaben- und Finanzplanung.

<sup>2</sup> Sie geben ihren Aufgabenbereichen im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Dieser konkretisiert die mehrjährige Leistungsplanung, den Aufgaben- und Finanzplan und das Budget auf Stufe der Leistungen und Leistungsgruppen.

<sup>3</sup> Für die betriebliche Führung wird eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung geführt.

#### Art. 23 Betrieblicher Leistungsauftrag

<sup>1</sup> Der Gemeinderat entscheidet über Umfang und Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrages.

<sup>2</sup> Die Gemeinderätin bzw. der Gemeinderat konkretisiert im betrieblichen Leistungsauftrag die jährlichen Vorgaben, die sich auf die Aufgabe, eine Leistungsgruppe oder einzelne Leistungen beziehen können.

## Art. 24 Qualitätsmanagement

Die Organisationseinheiten sorgen für ein angemessenes, stufengerechtes Qualitätsmanagement.

## Art. 25 Risikomanagement, Internes Kontrollsystem

<sup>1</sup> Die Gemeinde überprüft systematisch ihre Risiken und die getroffenen Massnahmen.

<sup>2</sup> Das interne Kontrollsystem (IKS) ist Bestandteil des Risikomanagements, mit welchem die finanzrelevanten Risiken bearbeitet werden.

<sup>3</sup> Die Gemeinde trifft mit dem internen Kontrollsystem die notwendigen regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, um

- a. das Vermögen zu schützen,
- b. die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen,
- c. Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken,
- d. die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

<sup>4</sup> Das interne Kontrollsystem ist angemessen und risikoorientiert auszugestalten und berücksichtigt dabei die Verhältnismässigkeit und Wesentlichkeit.

## **III. Rechnungslegung**

### Art. 26 Allgemeines

<sup>1</sup> Die Rechnungslegung vermittelt ein umfassendes, die tatsächlichen Verhältnisse wiedergebendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde.

<sup>2</sup> Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Bruttodarstellung, der Stetigkeit und der Periodengerechtigkeit.

### Art. 27 Konsolidierte Rechnung

Die Gemeinde Emmen verzichtet auf eine konsolidierte Rechnung.

## Art. 28 Aktivierung von Eigenleistungen

<sup>1</sup> Eigenleistungen der Verwaltung für die Herstellung einer aktivierbaren Anlage werden aktiviert.

<sup>2</sup> Aktivierbare Leistungen sind abschliessend:

- a. Baubegleitung,
- b. Eigentümerversammlung,
- c. Projektleitung,
- d. Interne Leistungen, welche auch von Dritten erbracht werden können.

## IV. Revision

### Art. 29 Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission

<sup>1</sup> Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ist das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde Emmen gemäss § 60 FHGG.

<sup>2</sup> Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht in die Akten der Gemeinde nehmen. Die Gemeindeorgane sind verpflichtet, die notwendigen Auskünfte zu erteilen.

<sup>3</sup> Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission amtet als Kollegialbehörde. Sie kann einzelne Prüfungsaufgaben Kommissionsausschüssen oder, je nach Höhe der damit verbundenen Ausgabe gestützt auf einen Beschluss der Stimmberechtigten, des Einwohnerrates oder des Gemeinderates, Dritten übertragen.

### Art. 30 Externe Revisionsstelle

Wird für die Rechnungsprüfung eine externe Revisionsstelle bestimmt, hat diese die Anforderungen nach dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) zu erfüllen.

### Art. 31 Aufgaben

Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts der Gemeinde. Sie prüft namentlich

- a. die Jahresrechnung und die ihr zugrundeliegenden separaten Rechnungen gemäss § 46 FHGG,

- b. die Verwendung und Abrechnung der Sonder- und Zusatzkredite,
- c. ob ein internes Kontrollsystem gemäss § 25 FHGG existiert.

#### Art. 32 Berichterstattung

<sup>1</sup> Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission erstattet dem Gemeinderat schriftlich umfassend Bericht. Der Bericht enthält Feststellungen über die Rechnungslegung, das interne Kontrollsystem sowie die Durchführung und das Ergebnis der Revision.

<sup>2</sup> Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission verfasst zuhanden des Einwohnerrates einen zusammenfassenden Bericht über das Ergebnis der Revision und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite. Sie gibt zur Genehmigung der Jahresrechnung eine Empfehlung ab.

### **V. Schlussbestimmungen**

#### Art. 33 Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Reglement tritt sofort in Kraft.

<sup>2</sup> Dieses Reglement unterliegt dem fakultativen Referendum.

Emmenbrücke, 18. Mai 2021

Für den Einwohnerrat

Markus Schumacher  
Ratspräsident

Patrick Vogel  
Ratsschreiber