

kriens

Beantwortung Interpellation

Nr. 008/2025 Interpellation Lengwiler: Mit optimierten Prozessen zu realitätsnahen und mehrheitsfähigen Budgets

Eingang

02.02.2025

Zuständiges Departement

Finanzdepartement



Einleitung

Die Ausgaben der Stadt Kriens sind zu rund 90 % gebundene Ausgaben. Die Reduktion des Aufwandes für die Version 2 des Budgets 2025 stellten «weniger-Mehr-Aufwände» (Stellen, Nettoaufwand Bildung und Sozialdienste sowie Lohnmassnahmen Verwaltung) dar, welche hauptsächlich nach unten angepasst wurden.

Der Stadtrat teilt die Schlussfolgerung des Interpellanten nicht, dass die Globalbudgets im Budget 2025 (Version 1) künstlich aufgebläht waren und nicht der Realität entsprechen. Dies ist eine undifferenzierte Betrachtung ohne detaillierte Analyse. Der Prozess zur Erstellung des Budgets 2025 hat sich in den letzten 5 Jahren nicht grundlegend verändert. Dieser wird jedes Jahr aufgrund der Erfahrung der Vorjahre kritisch betrachtet und schrittweise im Rahmen des Möglichen optimiert. Dabei ist neben dem Prozess, den Daten und den Methoden, der Faktor «Mensch» mit seiner Kompetenz, Erfahrung und Kommunikation das entscheidende Element. Eine grundlegende und umfassende Analyse des Budgetprozess mit all seinen Dimensionen und Wirkungen kann nur mit externer zusätzlicher Ressource bewältigt werden. Der Stadtrat begrüsst eine solche mögliche Analyse und wird im Rahmen der Organisationsanalyse diese externe Dienstleistung in das Budget 2026 einstellen. Der Stadtrat ist der Meinung, dass durch die externe Einschätzung die Sicht des Einwohnerrat gleichzeitig objektiv erweitert und vertieft wird.

Die Globalbudgets auf der Basis von Ist-Werten aufzustellen ist eine mögliche Methode (vergangenheitsorientiert), entspricht aber nicht der Realität im Sinne der Leistungsaufträge und des Legislaturprogramms mit den Chancen und Risiken und nötigen Massnahmen, welche für die Zukunft zu planen sind, mit konsequent logischer Abweichung bzw. Entwicklung aus dem «Ist». Daher sind jedes Jahr für das Budget neue Projekte zu planen, anzupassen und die nötigen Ressourcen (vor allem Stellen) einzustellen. Der Stadtrat teilt die Meinung, dass für bestimmte Kostenarten eine differenzierte Analyse und Betrachtung nötig ist, um zu verhindern, dass durch reine mathematische oder «copy/paste»-Budgetierung die aktuelle Kostenstruktur mit den entsprechenden Bezugsgrössen nicht gemäss der aktuellen Realität geplant werden.

1. Welche Schlussfolgerungen hat der Stadtrat aus der Erstellung des Budgets 2025 (Version 1) gezogen und inwiefern fliessen diese in die Erstellung des Budgets 2026 ein?

Folgende Schlussfolgerungen sind in den B+A Stadtrat: AFP 2029-2029 mit Budget 2026: Prozess, Terminplan und Zielbudget 2026 Nr. 228 vom 9. April 2025 eingearbeitet:

Prozess und Terminplan

Der Prozess und der Terminplan werden aufgrund der Erfahrungen aus den Vorjahren angepasst. Für die Festlegung des Zielbudgets 2026 werden die Abteilungsleitungen involviert. Als Basis dient der Finanzplan 2026 vom AFP 2025-2028 mit Budget 2025. Die Zahlen und Fakten für den Finanzplan 2026 wurden für das B-Geschäft (14. Mai 2025) an den Stadtrat gemeinsam mit der Abteilung Finanzdienste / Bereichscontrolling vom 10. April 2025 bis 9. Mai 2025 überarbeitet und angepasst.

Anpassung Finanzplan 2026

a) Vorgaben und Zielbudget als Resultat aus

- Bezug zu Legislaturprogramm 2024-2028 / Chancen / Risiken
- Überarbeitung der Massnahmen und Projekte > Finanzplan 2026
- Anzahl Stellen und Investitionsplan > Finanzplan 2026
- Analyse freibestimmbare Ausgaben
- Kostenanalyse (Basisseffekt) – gebundene Ausgaben (Vollkostenmodell bei der Volksschule und Sozialdepartement)
- Benchmarking > KVP Projekte, jährlich mindestens ein neues Projekt/Departement
- Detaillierte Analyse > Wachstum Ø Steuerkraft nat. Personen und jur. Personen

b) Analyse freibestimmbare Ausgaben und gebundene Ausgaben

- Detaillierte Analyse IST/Soll - Rechnung(en)/Budget(s) durch Bereichscontrolling und Abteilungsleitung > «Learnings» für Zielbudget 2026
- Vorschlag B-Geschäft > Entscheid Vorgabe Stadtrat
- Umsetzung Abteilungsleitung und Bereichscontrolling
- Unterscheidung gebunden / freibestimmbare Budgetposition im Detailbudget 2026

Globalbudget wirksam einsetzen

Die Analyse der freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben als ein Element zum Einsatz der Globalbudgets soll zum wirksamen Einsatz beitragen. Bei der Analyse werden die Abweichungen Rechnungen zu Budget und die Veränderung Rechnung zu Vorjahr mit den Bezugsgrössen berücksichtigt.

Freibestimmbare Ausgaben

Für das Zielbudget wurden folgende freibestimmbare Ausgaben analysiert und mit der «Zero-base-budgeting» (ZBB) Methode für das Zielbudget festgelegt:

Konto / freibestimmbare Ausgaben	Bezugsgrösse / Messgrössen
3090.00 Aus- u. Weiterbildung Personal	Weiterbildungsanträge
3099.00 Übriger Personalaufwand	Stellenplan
3110.00 Anschaffung Büromöbel u. -geräte	Stellenplan
3113.00 Anschaffung Hardware	Stellenplan
3118.00 Anschaffung immaterielle Anlagen	Projekte/Verträge
3130.00 Dienstleistungen Dritte	Projekte/Verträge
3130.02 Telefon, Internet	Stellenplan
3131.00 Planungen u. Projektierungen Dritter	Projekte/Verträge
3132.00 Honorare externe Berater, Gutachter, etc.	Projekte/Verträge

Art. 4 FHV Stadt Kriens

¹Der Stadtrat legt jährlich als Vorgabe zum Budget die Kostenarten fest, welche im Detail durch die Abteilungsleiter begründet und priorisiert werden.

² Der Stadtrat entscheidet über den Budgetkredit der Kostenarten gemäss Details und Priorisierung.

Gebundene Ausgaben

Für das Zielbudget werden folgende gebundene Ausgaben mittels Vollkostenrechnung analysiert:

Aufgabenbereich	Bezugsgrösse / Messgrössen
GB 60 Sozialdienste	Anzahl Personen mit Leistungsbezug

GB 65 Gesundheits- und Gesellschaftsdienste	Inkassofälle, Pflage tage Heime Kriens und andere Heime, Pflegestunden, Betreuungsstunden, ständige Wohnbevölkerung
GB 85 Volksschule	Anzahl Lernende je Stufe, Personalstellen Schuldienste, Kinder SeT, Personalstellen SeT

Strukturen anpassen

Für das Zielbudget sind Handlungsempfehlungen aus den Benchmarking Berichte der Jahre 2020, 2022 und 2023 als mögliche Verbesserungspotentiale bzw. für ein KVP-Projekt pro Departement auszuarbeiten.

Steuereinnahmen sichern

Für das Wachstum Ø Steuerkraft nat. Personen und jur. Personen soll eine detaillierte Analyse durch das Ressort Steuern erstellt werden. Diese Analyse dient als Basis für die Festlegung der Plangrössen für das Zielbudget 2026.

Folgende Schlussfolgerung sind in den B+A Stadtrat: AFP 2029-2029 mit Budget 2026: Zielbudget 2026 (C-Geschäft Nr. 228 vom 9. April 2025 & B-Geschäft Nr. 303 vom 14. Mai 2025) eingearbeitet: Der Stadtrat beschloss, den Verlust im Zielbudget auf 6.4 Mio. Franken zu begrenzen.

Detailbudget (bis Mitte Juni 2025)

Die Erfassung Detailbudget erfolgt getrennt nach gebundenen und freibestimmbaren Ausgaben.

2. Wie stellt der Stadtrat im 2025 sicher, dass die in den Globalbudgets möglicherweise nach wie vor vorhandene «Luft» nicht für willkürliche Ausgaben genutzt werden?

Es sind zahlreiche Regelungen und Instrumente im Gesetz und Verordnungen festgehalten. Durch die Befolgung stellt der Stadtrat dies sicher:

- a) Gesetzliche Vorgaben:
Der Stadtrat und die Abteilungsleitungen halten sich an die gesetzlichen Vorgaben (§33 FHGG und Kap. II Ausgaben in der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens) und das beschlossene Budget. In diesem Sinne sind «willkürliche» Ausgaben ausgeschlossen bzw. ist der Begriff «willkürlich» nicht korrekt.
Damit eine Ausgabe getätigt werden kann, braucht es
 - eine gesetzliche Grundlage,
 - einen Budgetkredit und
 - eine Ausgabenbewilligung (Finanzkompetenz) für die konkrete Ausgabe.
- b) Tertialcontrolling:
Für die unterjährige Steuerung erstellen die Aufgabenbereiche ein Tertialcontrolling per Ende Mai und Ende September. Die Finanzdienste koordinieren diese Aufgabe. Das Tertialcontrolling wird dem Stadtrat und der einwohnerrätlichen Kommission für Finanzen und Gemeindeentwicklung (KFG) unterbreitet.
- c) Bereichscontrolling:
Die Abteilungsleitung wird durch das Bereichscontrolling nach Bedarf laufend unterstützt. Regelmässig erfolgt eine gemeinsame Besprechung und Analyse der Abweichung von Rechnung zu Budget und die Fortschrittskontrolle der Massnahmen und Projekte.
- d) Freibestimmbare Ausgaben:
Der Stadtrat legt jährlich als Vorgabe zum Budget die Kostenarten fest, welche im Detail durch die Abteilungsleiter begründet und priorisiert werden. Der Stadtrat entscheidet über den Budgetkredit der Kostenarten gemäss Details und Priorisierung. Die Departementsleitungen sind verantwortlich für die Berichterstattung an

den Stadtrat über die Entwicklung und Abweichung der freibestimmbaren Ausgaben. Diese Berichterstattung wird an das Bereichscontrolling zur Ausführung delegiert.

- e) Betriebliche Kontrolle und Steuerung:
Die Departementsleitungen legen dem Stadtrat in der Regel halbjährlich einen kurzen schriftlichen Bericht vor. Der Bericht beinhaltet einen Ist-Soll-Vergleich mit folgenden Aussagen: a. Stand der Erreichung jedes im Leistungsauftrag festgelegten Ziels, Abweichungen, b. Stand der verwendeten und genehmigten Mittel, evtl. Hochrechnung auf das Jahresende, Abweichungen, c. Begründung allfälliger Abweichungen, d. Bericht über die vom Departement eingeleiteten Massnahmen zur Korrektur allfälliger Abweichungen, e. allfällige Anträge für Korrekturmassnahmen im Kompetenzbereich des Stadtrates. (Organisationsverordnung der Stadt Kriens (Erlass Nummer 0201) Art. 10)

3. Wie gedenkt der Stadtrat den Budgetprozess in Zukunft zu optimieren, damit die Globalbudgets nicht mehr künstlich aufgebläht werden?

Aufgrund der aktuellen Kenntnisse hat der Stadtrat keine weiteren Massnahmen geplant den Budgetprozess zu optimieren, jedoch zielt er darauf ab, die bereits Eingeführten im Prozess und der Organisation zu stabilisieren. Es findet, wie erwähnt, eine jährliche kritische Beurteilung durch die Abteilung Finanzdienste statt und es erfolgt eine Optimierung im Sinne von kontinuierlichen Verbesserungsmassnahmen (KVP). Die Schulung und Beteiligung der involvierten Abteilungs- und Ressortleitungen wird weiter ausgebaut durch das Bereichscontrolling. Der Stadtrat kann sich eine externe Begleitung im Rahmen einer Organisationsanalyse gut vorstellen.

4. Welche Chance sieht der Stadtrat in der Umstellung auf die Budgetierungsmethode «Zero-Base-Budgeting»?

Die Antwort dazu ist die allgemein weitverbreitete Definition und die Vorteile der Anwendung im betriebswirtschaftlichen Kontext.

Mit dieser Methode muss die Ausgabe in jeder Budgetperiode neu begründet werden. Das Budget beginnt bei Null (also auch keine IST-Vorjahreszahlen) und wird vollständig anhand aktuellen Bedarfs (dazu dienen die Bezugsgrössen/Messgrössen/Indikatoren/Statistische Informationen) und Prioritäten aufgebaut. Sie ist eine anspruchsvolle, aber wirksame Methode, um Effizienz zu steigern und Budgets strategisch zu steuern.

Der Stadtrat sieht fünf Chancen:

1. Maximale Kostenkontrolle und Transparenz
2. Effizienzsteigerung
 - a. Ressourcen gezielt nach strategischen Prioritäten planen
 - b. Projekte müssen ihren Nutzen nachweisen relativ zu allen anderen
 - c. Fördert Kosten – und Nutzenorientierung
3. Förderung der strategischen Ausrichtung
4. Kulturwandel (Wertorientierung, Wirksamkeit)
 - a. Fördert kritisches Hinterfragen von Routinen
 - b. Aktiv mitdenken und nicht nur «verwalten»
5. Potential zur Kostensenkung

5. Wie gedenkt der Stadtrat nach der ablehnenden Kenntnisnahme des AFP 2025-2028 das Ausgabenwachstum in den nächsten Budgets zu begrenzen (nachhaltige Stabilisierung der Finanzentwicklung).

Das Ausgabenwachstum wird in erster Linie begrenzt durch die sinngemässe Einhaltung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Kriens (Erlass Nr. 9001). Nebst den allgemeinen Grundsätzen der Haushaltsführung, Budget, Controlling und Steuerung auf

Verwaltungsebene, erfolgt die Begrenzung durch die finanzpolitische Steuerung Art. 5, Art. 6 und Art. 7. Zusätzlich beachtet der Stadtrat bei der Planung eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes innerhalb der Bandbreiten bzw. maximalen Grenzwerte der Finanzkennzahlen gemäss FHGV Art. 2.

Der Stadtrat orientiert sich am Planungsbericht Finanzstrategie 2024-2028 (B+A 301/2024). Die Finanzstrategie «Mit Kompass in eine nachhaltige, solide Legislatur» zielt darauf ab, die Nettoschuld pro Einwohner unter Fr. 4'000.00 zu halten, durch eine Kombination der Begrenzung der jährlichen Verluste und der Selbstfinanzierung der Investitionen.

Die Umsetzung und Realisierung der Strategie erfolgt durch die definierten vier Stossrichtungen: Globalbudget wirksam einsetzen, Steuereinnahmen sichern, Investitionen optimieren und Strukturen anpassen.

Mit jeder Zielformulierung sind Kennzahlen und Massnahmen definiert. Mittels Massnahmen sollen vor allem die Stossrichtungen "Globalbudget wirksam einsetzen" und "Strukturen anpassen" konkretisiert werden. Bei den aufgeführten Massnahmen geht der Stadtrat davon aus, dass die Umsetzung einen unmittelbaren direkten und effektiven Einfluss auf die finanzielle Entwicklung der Stadt Kriens hat und die Umsetzung bzw. Optimierung realistisch erscheint, d.h. die Zielsetzung erfolgt nach «SMART» Kriterien für die Planung und Steuerung.

Der Stadtrat erarbeitet zusammen mit den Abteilungs- und Ressortleitungen konkrete operativ auszuführende Massnahmen, welche in den nächsten Jahren umzusetzen sind.

6. Inwieweit werden die einzelnen Fachbereiche und Abteilungen in die Verantwortung gezogen, unternehmerisch zu denken, d.h. mit den Ressourcen sparsam umzugehen, nach Möglichkeit für Effizienzsteigerung zu suchen, neue Leistungen kritisch zu überprüfen

Grundsätzlich durch die Organisationsverordnung der Stadt Kriens (Erlass Nummer 0201) Art. 21 Führungsverantwortung:

Die Vorgesetzten aller Führungsebenen sind zuständig für alle ihre persönlich übertragene Aufgaben und tragen dabei die Führungsverantwortung für den ihnen unterstellten Zuständigkeitsbereich/Globalbudget. Diese umfasst insbesondere:

- a. die wirkungsorientierte und zielgerichtete Arbeitsorganisation und Koordination im unterstellten Zuständigkeitsbereich,
- b. den optimalen Einsatz des Personals und der sachlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung,
- c. die Auftragserteilung, Information, Instruktion und Überwachung der Mitarbeitenden,
- d. die Qualifikation und Förderung aller Mitarbeitenden.

Zusätzlich durch die KVP Projekte im Zielbudget (Finanzstrategie), die Zero-Base-Budgeting Methode, regelmässige Berichterstattung (Stadtrats-Geschäfte, Tertiärcontrolling, Controlling-Gespräche, etc.) und Empfehlungen der internen Revision.

Für neue Leistungen bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Der Leistungsauftrag wird jährlich im AFP/Budget durch den Stadtrat und Einwohnerrat beschlossen. In diesem Sinne, weil die gesetzliche Grundlage durch die Legislative beschlossen wurde, führt die Verwaltung aus. Die Verwaltung kann in begrenztem Umfang über die Art und Weise sowie Zeitpunkt der Umsetzung entscheiden. Falls die Verwaltung den Leistungsauftrag nicht mit internen Ressourcen umsetzt, sondern z.B. extern mittels betrieblichem Leistungsauftrag, erfolgt die kritische Überprüfung durch den Stadtrat beim Beschluss zum Leistungsauftrag. Mit dem Jahresbericht werden alle wesentlichen Leistungsaufträge (grösser Fr. 75'000.— finanzielle Zusicherung) an den Einwohnerrat berichtet.

7. Inwiefern werden die einzelnen Abteilungsleitenden und weitere Führungskräfte für den Budgetprozess geschult.

Die Schulung erfolgt zu Beginn des Budgetprozess durch umfassend dokumentierte Richtlinien, Präsentationen, Vorlagen und Bedienungsanleitungen für die Abteilungsleitungen und Ressortleitungen. Während der Budgetierung leistet die Abteilung Finanzdienste Unterstützung bei Bedarf, führt regelmässige Fortschrittskontrollen durch (Termin und Qualität) und gibt Feedback an die Abteilungsleitungen. Es besteht abschliessend das Angebot von regelmässigen «Budgetsprechstunden» für Fragen, Antworten, etc.

8. Welche konkreten Massnahmen ergreift der Stadtrat bei der Erstellung des Budget 2026, um ein mehrheitsfähiges Budget zu erstellen?

Siehe Frage und Antwort 1. und 2.

Der Stadtrat weiss, dass das Budget 2025 im November 2024 durch den Einwohnerrat mit 19:9 zurückgewiesen wurde. In jedem Exekutiv-Gremium wird jedes Jahr gerungen, diskutiert und am Schluss entschieden bzw. beschlossen. Wir veränderten den Prozess und versuchen die «Learnings» des letzten Jahres einzubinden. Die Exekutive kann keine Garantie für ein mehrheitsfähiges Budget hier abgeben. Und: der Krienser Stadtrat setzt sich konkordant zusammen.

9. Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit das Budget früher im Jahr im Einwohnerrat zu beraten, um das Risiko eines budgetlosen Zustandes zu reduzieren?

Früher im Jahr würde beispielsweise gemäss aktuellem Sitzungsplan 2025 des Einwohnerrates 25. September 2025 anstelle vom 6. November 2025 bedeuten. Dies reduziert das Risiko eines budgetlosen Zustands nicht; im Gegenteil, die Verwaltung hat rund einen Monat (Zeitraum) weniger für die Detailarbeit zur Verfügung. Beispielsweise sind die Budgetvorgaben des Kanton Luzern jeweils erst Anfang September verfügbar. Diese müssen aus Sicht des Stadtrates in das Budget eingearbeitet werden und benötigen allenfalls Anpassungen und Korrekturen durch alle Budgets der Abteilungen. Gleichzeitig ist mit den Erkenntnissen aus dem Tertialcontrolling und Hochrechnung August, welche im September verarbeitet werden, eine bessere Datenbasis zur Beurteilung des Budgets für das Folgejahr möglich.

10. Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit das Budget statt in einer, in zwei Lesungen zu beraten, um das Risiko eines budgetlosen Zustandes zu reduzieren?

Zwei Lesungen haben denselben Effekt wie die Beratung früher im Jahr (Frage 9.)

Der Stadtrat empfiehlt bei der Sitzung der Kommissionen am 28. und 29. Oktober 2025 die Detailberatung des Budgets mit konkreten gewünschten Anpassungen vorzunehmen. Da Anfang Oktober die Herbstferien sind, ist eine Vorverschiebung der Kommissionsitzungen nicht möglich.

Dies bedingt vorgängig mit dem Versand am 29. September 2025 zusätzliche Unterlagen zu versenden sowie Vorbereitung durch die Verwaltung und die Kommissionsmitglieder zur Detailberatung. Der Stadtrat entscheidet im Herbst 2025, ob und welche zusätzlichen Unterlagen den Kommissionen versendet werden. Somit kann zu der Sitzung am 6. November 2025 ein hoffentlich mehrheitsfähiges Budget zum Beschluss vorgelegt werden.

Aufgrund der Erfahrung und den vorgenommenen Optimierungen der Details zum Budget, besteht die Möglichkeit, falls das Budget am 6. November 2025 abgelehnt wird, ein neues Budget (Version 2) zu der Einwohnerratssitzung vom 11. Dezember 2025 am 21. November zu versenden.

11. Gibt es vergleichbare Gemeinden oder Städte, die das Budget in zwei Lesungen oder wesentlich früher im Parlament beraten?

Wir können hier die Situation der K5-Gemeinden aufzeigen.

Gemeinde	Datum geplant	2. Lesung	Referendumsfrist
Ebikon	18. Nov. 2025	bei Rückweisung 16. Dez. 2025	60 Tage
Horw	20. Nov. 2025	---	60 Tage
Emmen	11. Nov. 2025	---	60 Tage
Luzern	23. Okt. 2025	---	60 Tage

Die Stadt Luzern unterbreitet seinem Parlament das Budget jeweils nach den Herbstferien. Dies bedingt jedoch, dass sie (vgl. Frage 9) die Budgetinformationen des Kantons in ihren Budgets nicht verarbeiten kann. Der Vorteil des früheren Zeitpunktes wird mit dem Nachteil der ungenaueren Budgetierung/realitätsferner ausgeglichen.

Kriens, 28. Mai 2025