

Bericht und Antrag 46 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Beitragsmanagement

– Erlass Reglement über das Beitragsmanagement

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 859 vom 13. Dezember 2023**

Vom Grossen Stadtrat erlassen am 29. Februar 2024

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

Mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 ([FHGG; SRL Nr. 160](#)) und der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 ([FHGV; SRL Nr. 161](#)) wurden auf kantonaler Ebene neue gesetzliche Grundlagen zur Steuerung der Finanzhaushalte der Gemeinden geschaffen. Im Anschluss daran wurde das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern revidiert ([B+A 35 vom 19. Dezember 2018](#): «Revision Beteiligungsmanagement»). Bei der Revision des Beteiligungsmanagements wurde entschieden, das Beteiligungs- und das Beitragsmanagement im Gegensatz zur bisherigen Regelung in getrennten Steuerungskreisen zu reglementieren.

Eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben und Aufgaben im öffentlichen Interesse werden nicht durch die Stadtverwaltung selbst, sondern durch Dritte erfüllt. Zur Abgeltung dieser Leistungen zahlt die Stadt Luzern jährlich Beiträge (Transferaufwand) von gegen 280 Mio. Franken aus. Das entspricht rund 42 Prozent des gesamten städtischen Finanzhaushalts. Mit einem Reglement über das Beitragsmanagement der Stadt Luzern sollen die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungen und der Prozess zur Vergabe und Überwachung von Beiträgen innerhalb der Verwaltung der Stadt Luzern vereinheitlicht werden. Das Reglement soll Begriffe definieren und Grundsätze zur Vergabe, zum Controlling und zur Compliance enthalten, die für die einzelnen Beiträge Anwendung finden. Zudem soll sichergestellt werden, dass Beiträge rechtmässig, zweckmässig, wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt, nach einheitlichen Kriterien gewährt, auf die finanziellen Möglichkeiten der Stadt abgestimmt und entsprechend überwacht werden.

Mit dem neuen Reglement werden regulatorische Lücken in Bezug auf das Beitragsmanagement geschlossen. Es geht hingegen nicht darum, bestehende Beiträge inhaltlich zu hinterfragen. Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, das Reglement über das Beitragsmanagement zu erlassen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
1.1 Problemstellung und Zielsetzung.....	4
1.2 Analyse des Transferaufwandes.....	5
1.3 Bestehende gesetzliche Regelungen.....	6
1.3.1 Kantonale Ebene.....	6
1.3.2 Kommunale Ebene.....	7
2 Grundzüge des Beitragsmanagements	9
2.1 Begriffe, Definitionen.....	9
2.2 Spezialrechtliche Bestimmungen zur Vergabe von Beiträgen	10
2.3 Offenlegung und Transparenz, Vollständigkeit.....	11
2.4 Abgrenzung zum Beteiligungsmanagement.....	11
2.5 Bedingungen und Vorgaben zur Gewährung von Beiträgen.....	12
2.6 Finanzielle Steuerung.....	13
3 Controllinginstrumente	15
3.1 Grundlagen und Ziele.....	15
3.2 Instrumente Stadt Luzern	16
3.3 Dem Controlling unterstellte Beiträge	17
4 Die Reglementsbestimmungen im Einzelnen	20
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen	25
6 Antrag	25

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 ([FHGG; SRL Nr. 160](#)) und der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 ([FHGV; SRL Nr. 161](#)) wurden auf kantonaler Ebene neue gesetzliche Grundlagen zur Steuerung der Finanzhaushalte der Gemeinden geschaffen. Im Anschluss daran wurde das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern revidiert ([B+A 35 vom 19. Dezember 2018](#): «Revision Beteiligungsmanagement»). Das bisherige Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 ([sRSL 0.5.1.1.4](#); nachfolgend RBBC) wurde mit Ausnahme der Artikel 9 und 10 ausser Kraft gesetzt.

Bei der Revision des Beteiligungsmanagements wurde entschieden, das Beteiligungs- und das Beitragsmanagement im Gegensatz zur bisherigen Regelung in getrennten Steuerungskreisen zu reglementieren. Dies dient u. a. auch der klaren Trennung von Eignerstrategie (Beteiligungen) und Leistungsvereinbarungen (Beiträge an Beteiligungen oder externe Dritte).

Im Beitragsmanagement stehen die Kriterien und die Kontrolle der Vergabe sowie die Kontrolle der Verwendung von Beiträgen im Fokus. Unter Beiträgen sind geldwerte Vorteile und Leistungen zu verstehen, die externen Empfängerinnen und Empfängern ausserhalb der Stadtverwaltung für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben oder für Leistungen im öffentlichen Interesse ausgerichtet werden. In der Erfolgsrechnung sind Beiträge als Transferaufwand verbucht. Sie umfassen ein Volumen von rund 280 Mio. Franken pro Jahr und machen rund 42 Prozent des städtischen Finanzhaushalts aus.

Mit dem neuen Beitragsmanagement sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Erarbeitung eines Regelwerkes zum Beitragsmanagement – sei dies in Form eines Reglements, einer Verordnung oder einer Richtlinie bzw. in Form einer Kombination der genannten Instrumente;
- das Regelwerk soll allfällige regulatorische Lücken in Bezug auf das Beitragsmanagement schliessen;
- das Regelwerk soll sicherstellen, dass Beiträge rechtmässig, zweckmässig, wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt, nach einheitlichen Kriterien gewährt und auf die finanziellen Möglichkeiten der Stadt abgestimmt werden;
- das Regelwerk soll die Begriffe definieren und Grundsätze zur Vergabe, zum Controlling und zur Compliance enthalten, die für die einzelnen Beiträge Anwendung finden;
- das Regelwerk soll sich am kantonalen Staatsbeitragsgesetz orientieren;
- das Beitragsmanagement ist vom Beteiligungsmanagement abzugrenzen.

1.2 Analyse des Transferaufwandes

Dem Transferaufwand (umgangssprachlich «Subventionen») kommt bei Bund, Kanton und Gemeinden eine grosse Bedeutung zu. Unter dem Begriff Transferaufwand werden alle Beitragszahlungen an Dritte zusammengefasst. Empfängerinnen und Empfänger von Beiträgen können andere Gemeinwesen (Bund, Kanton oder Gemeinden), öffentliche oder private Unternehmen, aber auch Privatpersonen sein.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung von Entschädigungen und Beiträgen¹ der Jahre 2011 bis 2022 der Stadt Luzern im Verhältnis zum laufenden Aufwand:

Entwicklung Entschädigungen und Beiträge der Stadt Luzern, 2011-2020, in 1'000 Fr.	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Konsolidierter laufender Aufwand	637'945	640'946	629'292	624'884	599'561	540'497	543'127	578'806	570'738	600'297	624'943	671'710
Entschädigungen und Beiträge	190'267	194'722	190'874	193'891	222'859	221'977	228'048	249'445	255'127	268'274	279'214	280'105
in % vom laufenden Aufwand	29.8%	30.4%	30.3%	31.0%	37.2%	41.1%	42.0%	43.1%	44.7%	44.7%	44.7%	41.7%

Quelle: LUSTAT Statistik Luzern - Gemeindefinanzstatistik; Geschäftsbericht 2022 Stadt Luzern

Tab. 1: Entwicklung Entschädigungen und Beiträge der Stadt Luzern, 2011–2022

Der Transferaufwand nimmt sowohl absolut wie auch relativ zu den Gesamtausgaben laufend zu. Die starke Veränderung im Jahr 2015 ist auf die Verselbständigung der städtischen Heime und Alterssiedlungen zur Viva Luzern AG zurückzuführen. Ausserdem werden ab 2019 gemäss HRM2 Einnahmenverzichtete und Abschreibungen auf Investitionsbeiträgen ebenfalls im Transferaufwand ausgewiesen, was zu einer entsprechenden Erhöhung des Transferaufwandes führt.

Der Transferaufwand im Jahr 2022 von 280,1 Mio. Franken teilt sich wie folgt auf die Direktionen auf:

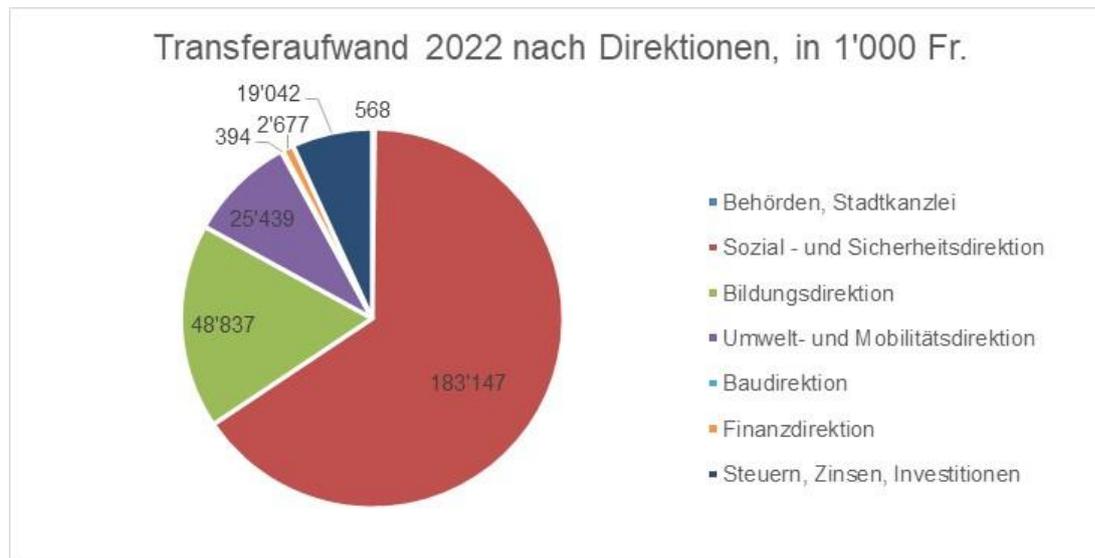


Abb. 1: Transferaufwand 2022 nach Direktionen

Gemäss Finanzstatistik der Schweiz betragen die Transferaufwendungen der Gemeinden durchschnittlich ein Drittel der Ausgaben.² Der Transferaufwand der Stadt Luzern ist mit über 40 Prozent der Gesamtausgaben überdurchschnittlich hoch. Dies ist unter anderem auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zurückzuführen, die im schweizerischen Vergleich überdurchschnittlich viele Sozialkosten auf die Gemeinden überträgt. Mit der Aufgaben- und Finanzreform 18 wurde diese Entwicklung weiter verstärkt.

¹ Unter HRM1 wird der Transferaufwand unter der Bezeichnung «Entschädigungen und Beiträge» ausgewiesen. Ab 2019 wird HRM2 angewendet, und die Zahlen sind mit den Vorjahren nur noch bedingt vergleichbar.

² Vgl. [Finanzstatistik der Schweiz 2017](#), Seite 56.

Im Transferaufwand werden Ertragsanteile, Entschädigungen, Finanzausgleichszahlungen, Beiträge und Abschreibungen auf Investitionsbeiträge unterschieden. Unter dem Begriff «Beiträge» werden finanzielle Leistungen oder geldwerte Vorteile der Stadt Luzern an Dritte verstanden, die ausgerichtet werden, um einen im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu erreichen (Beiträge im engeren Sinne). Bei Ertragsanteilen, Entschädigungen und Finanzausgleichszahlungen handelt es sich hingegen nicht um Beiträge im engeren Sinne und sie sind deshalb nicht Teil des Beitragsmanagements. Ausgenommen vom Beitragsmanagement sind ausserdem Leistungen des Staates an Dritte ohne bestimmte Zweckbindung, wie zum Beispiel Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung, Zusatzleistungen der Stadt Luzern zur AHV-, Hinterbliebenen- und IV-Rente (AHIZ) und andere soziale Fürsorgeleistungen.

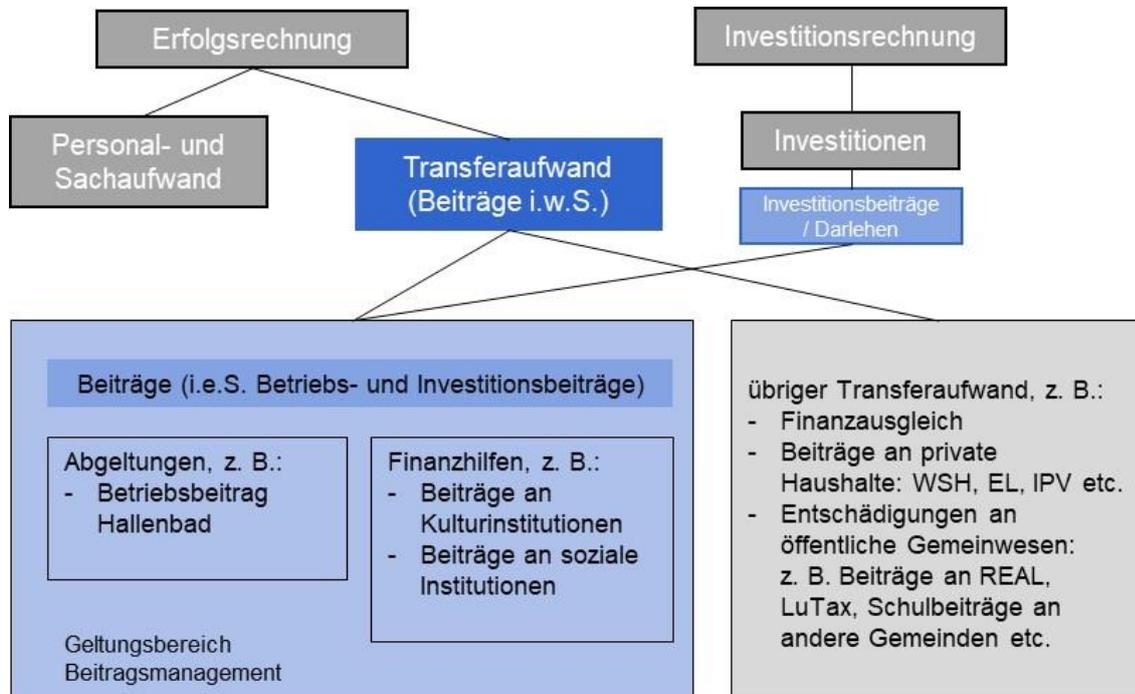


Abb. 2: Systematik der Beiträge

1.3 Bestehende gesetzliche Regelungen

1.3.1 Kantonale Ebene

Auf kantonaler Ebene werden die Grundlagen zur Übertragung von Aufgaben an Dritte und zum Beitragsmanagement in der Kantonsverfassung, im Gemeindegesetz und im FHGG geregelt. Das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Luzern vom 17. September 1996 ([SRL Nr. 601](#)) ist für Gemeinden jedoch nicht direkt anwendbar.

Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 ([KV](#); [SRL Nr. 1](#))

§ 13 Erfüllung der Aufgaben

¹ Kanton und Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben bevölkerungsnah, wirksam und kostenbewusst.

² Der Kanton erfüllt seine Aufgaben dezentral, wenn sie sich dafür eignen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel es erlaubt.

§ 14 Übertragung von Aufgaben

¹ Kanton und Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen.

² Sie können Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.

³ Das Gesetz stellt den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.

§ 15 Überprüfung der Aufgaben

¹ Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004 ([GG; SRL Nr. 150](#))

§ 3 Rechtsstellung der Gemeinden

¹ Die Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften.

² Sie haben im Rahmen des übergeordneten Rechts auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse.

³ Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch die kantonale und die eidgenössische Gesetzgebung bestimmt.

⁴ Der Regierungsrat führt die im Kanton Luzern bestehenden Einwohnergemeinden in einer Verordnung auf.

§ 4 Rechtsetzung der Gemeinden

¹ Die Gemeinde beschliesst im Rahmen des übergeordneten Rechts für ihren Aufgabenbereich rechtsetzende Erlasse, welche die Rechte und Pflichten der natürlichen und der juristischen Personen in ihrem Gebiet, die Organisation der Gemeinde und das Verfahren vor den Behörden ordnen.

² Die Stimmberechtigten beschliessen rechtsetzende Erlasse in der Form einer Gemeindeordnung und von Reglementen; der Gemeinderat erlässt Verordnungen.

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 ([FHGG; SRL Nr. 160](#))

Die kantonalen Vorgaben zum Steuerungskreislauf des Beitragswesens im FHGG beschränken sich auf die §§ 30 Leistungsvereinbarung und 31 Berichterstattung.

2.8 Beitragscontrolling

§ 30 Leistungsvereinbarung

¹ Wird die Erfüllung kommunaler Aufgaben Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen, schliesst die zuständige Stelle mit ihnen eine Leistungsvereinbarung ab.

² Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere

- a. die zu erfüllenden Aufgaben,
- b. die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung,
- c. die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits durch die Stimmberechtigten oder das Parlament,
- d. die Berichterstattung.

§ 31 Berichterstattung

¹ Die Berichterstattung über das Beitragscontrolling und die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen erfolgt im Jahresbericht gemäss § 17.

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen ([IVöB 2019 SRL Nr. 733b](#), Inkraftsetzung im Kanton Luzern per 1. Januar 2023)

Art. 9 Übertragung öffentlicher Aufgaben und Verleihung von Konzessionen

Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Verleihung einer Konzession gilt als öffentlicher Auftrag, wenn dem Anbieter dadurch ausschliessliche oder besondere Rechte zukommen, die er im öffentlichen Interesse wahrnimmt, und ihm dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt. Spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts gehen vor.

1.3.2 Kommunale Ebene

Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 ([RBBC; sRSL 0.5.1.1.4](#)) stellte ein Pionierwerk im Bereich der Public Corporate Governance dar. Seit dessen Erlass gab es indessen Anpassungen im kantonalen Recht und in den Standards der Public Corporate Governance (PCG), sodass sich eine Überarbeitung als notwendig erwies. Ziel der Revision war, die politische Einflussnahme zu optimieren sowie die Kompetenzen zu klären, die Transparenz, die Oberaufsicht und

die strategische Steuerung zu verbessern. Dabei wurde beschlossen, ein neues Reglement über das Beteiligungsmanagement zu schaffen und das Beitragsmanagement separat zu regeln, das heisst zwei unterschiedliche Steuerungskreisläufe zu schaffen. Die Bestimmungen zum Beitragscontrolling (Art. 9 und 10) wurde belassen (Art. 1–8 und 11–18 wurden aufgehoben) und die Bestimmungen zum Beteiligungsmanagement wurden in einem neuen Reglement zusammengefasst (Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement; [sRSL 0.5.1.1.3](#)).

Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004

([RBBC: sRSL 0.5.1.1.4](#))

Art. 9 Beitragscontrolling über vertragliche Leistungserbringer

¹ Das politische Controlling über vertragliche Leistungserbringer im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. c richtet sich nach dem Inhalt der Leistungsvereinbarung. Diese wird nach den Erfordernissen der konkreten Situation ausgestaltet. Die Leistungsvereinbarung enthält mindestens folgende Elemente:

- a. Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers;
- b. Abgeltung der Leistung durch die Stadt;
- c. Vertragsdauer (Dauer der gegenseitigen Verpflichtung);
- d. Umfang der Berichterstattung (Reporting);
- e. Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte der Controllingstelle über den vertraglichen Leistungserbringer;
- f. Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

² Die Controllingstelle prüft bei jeder Erneuerung der Leistungsvereinbarung, ob die Voraussetzungen der Delegation (Art. 4 Abs. 1 lit. b) weiterhin erfüllt sind. Sie prüft periodisch, ob die vertraglichen Leistungen in der vereinbarten Qualität und Quantität erbracht werden.

³ Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

Art. 10 Beitragscontrolling über externe Beitragsempfänger

¹ Durch das politische Controlling über externe Beitragsempfänger im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. d prüft die Controllingstelle vor jedem Beitragsentscheid die Berechtigung des Beitrags aufgrund der Kriterien gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b. Sie prüft insbesondere, ob der externe Beitragsempfänger für die zweckmässige Verwendung des Beitrags Gewähr bietet und ob der Beitrag in der zuzusprechenden Höhe

- a. durch das öffentliche Interesse am Angebot gedeckt ist;
- b. durch die Qualität und Quantität des Angebots gerechtfertigt ist;
- c. für das private Angebot bzw. dessen Aufrechterhaltung erforderlich ist;
- d. im Vergleich mit anderen Gesuchstellern rechtsgleich zugesprochen wird.

² Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

Beitragsverordnung vom 22. März 2006 ([sRSL 9.3.1.1.1](#))

Die Beitragsverordnung orientiert sich am Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004.

Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement; [sRSL 0.5.1.1.3](#)).

Im Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement, BR) wurde die Voraussetzung für eine Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe wie folgt normiert:

Art. 4 Auslagerungen

¹ Die Auslagerung einer Aufgabenerfüllung in eine städtische Beteiligung setzt voraus, dass die Aufgabenerfüllung ausserhalb der städtischen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann.

² Schafft die Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine rechtlich selbstständige Organisation, kann sie dafür eine Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts vorsehen.

³ Bei neuen Auslagerungen richtet sich die Wahl der Rechtsform nach dem Bedarf nach politischer Steuerung, der Art der zu erbringenden Leistung, der Wettbewerbssituation sowie der Beteiligung Dritter.

2 Grundzüge des Beitragsmanagements

2.1 Begriffe, Definitionen

Bei Beiträgen wird generell zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen unterschieden. Mit Abgeltungen sollen die finanziellen Lasten gemildert oder ausgeglichen werden, die sich aus der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ergeben, welche auf Dritte ausserhalb der Verwaltung übertragen werden. Finanzhilfen werden als geldwerte Vorteile definiert, die einer Empfängerin oder einem Empfänger ausserhalb der Verwaltung gewährt werden, um freiwillig erbrachte Leistungen im öffentlichen Interesse zu erhalten oder zu fördern.

Die Unterteilung von Beiträgen in Abgeltungen und Finanzhilfen hat sich bei Bund und Kantonen durchgesetzt und soll nun auch auf städtische Beiträge angewendet werden. Die Unterscheidung ist relevant, weil die Anforderungen des Legalitätsprinzips unterschiedlich sind und weil für die beiden Arten in verschiedener Hinsicht unterschiedliche Regelungen erforderlich sind.

Die hier verwendeten Begriffsdefinitionen stützen sich auf das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Luzern vom 17. September 1996 ([SRL Nr. 601](#)) ab.

Folgende Merkmale kennzeichnen eine Finanzhilfe:

- Geldwerter Vorteil oder Vergünstigung
Die Empfängerin oder der Empfänger einer Finanzhilfe erhält eine finanzielle Entschädigung, ohne dafür eine marktübliche Gegenleistung zu erbringen. Es handelt sich folglich nicht um ein Austauschverhältnis wie zum Beispiel bei einem Kaufvertrag, einem Werkvertrag oder bei einer Besoldung. Damit grenzt sich die Finanzhilfe vom Sach- und Personalaufwand ab.
- Freiwillige Tätigkeit
Die Empfängerin oder der Empfänger ist aus rechtlicher Sicht frei, darüber zu entscheiden, ob sie oder er eine durch Finanzhilfe geförderte Tätigkeit ausüben will. Es darf keine rechtliche Verpflichtung zu einer bestimmten Tätigkeit vorliegen. Die Finanzhilfe fördert somit Aufgaben, die nicht von der Stadt delegiert sind und die auch ohne von der Stadt übertragenes Recht ausgeübt werden können und dürfen.
- Verhaltensbindung
Die Gewährung einer Finanzhilfe ist an die Erfüllung einer bestimmten (freiwilligen) Aufgabe geknüpft. Eine Finanzhilfe wird immer zweckgebunden ausgerichtet. Mit welcher Art von Zweckbindung die Finanzhilfe verbunden ist, zum Beispiel Förderung sozialer Tätigkeit, Kulturförderung, Förderung von Wirtschaftsbranchen, spielt dabei keine Rolle. Die geförderte Tätigkeit muss aber im öffentlichen Interesse liegen und sich aus einer gesetzlichen Zweckbestimmung ableiten (Legalitätsprinzip).
- Ausserhalb der Stadtverwaltung
Bei der Empfängerin oder dem Empfänger muss es sich um Dritte ausserhalb der städtischen Verwaltung handeln. Es kann sich um juristische oder natürliche Personen handeln.

Die Abgeltung unterscheidet sich in folgenden Merkmalen von der Finanzhilfe:

- Erfüllung bundes-, kantonal- oder kommunalrechtlich vorgeschriebener Aufgaben oder Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Die Aufgabenerfüllung oder Aufgabenübertragung muss im Gesetz vorgesehen oder dadurch abgedeckt sein. Die Aufgabenübertragung an eine bestimmte Person oder Institution kann durch Rechtsetzung, Schaffung einer Institution des öffentlichen Rechts, durch Vertrag oder durch Konzession erfolgen.
- Milderung und Ausgleich finanzieller Lasten
Ein Gesetz kann vorsehen, dass die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung entschädigt wird. Die Leistung einer Entschädigung ist aber nicht zwingend. Wird sie dennoch gewährt, handelt es sich um eine Abgeltung.

Oftmals wird für Beiträge auch der Begriff Subvention verwendet. Als Subventionen werden in der Regel Leistungen aus öffentlichen Mitteln an Dritte zur Förderung eines bestimmten Zwecks oder Verhaltens bezeichnet. Es gibt jedoch keine einheitliche Definition. In der Stadt Luzern wird der Begriff Subvention bzw. Subventionsverträge einzig im Kultur- und Sportbereich verwendet. In Art. 3 Abs. 3 des Reglements über den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport vom 27. Juni 1991 ([sRSL 3.5.1.1.3](#)) ist festgehalten, dass der Stadtrat mit Genehmigung des Grossen Stadtrates über jährliche Beiträge zulasten des Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport «Subventionsverträge» abschliessen kann. Aus den Bestimmungen des zitierten Reglements ist jedoch nicht erkennbar, ob es sich bei diesen Subventionen bzw. Subventionsverträgen um Abgeltungen oder Finanzhilfen handelt. Künftig soll der Begriff Subventionsvertrag³ ausschliesslich zur vertraglichen Regelung von in der Regel mehrjährigen Finanzhilfen verwendet werden. Es handelt sich dabei um ein Instrument analog zur Leistungsvereinbarung bei den Abgeltungen.

2.2 Spezialrechtliche Bestimmungen zur Vergabe von Beiträgen

Im städtischen Recht finden sich mehrere spezialrechtliche Reglemente, die die Ausrichtung und Finanzierung von Beiträgen an Dritte bezwecken, insbesondere:

- Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 20. Oktober 2010 ([RNöG](#); [sRSL 1.1.1.1.1](#));
- Reglement über den Fonds zur Förderung und Unterstützung von kulturellen Aktivitäten vom 27. Juni 1991 ([sRSL 3.5.1.1.1](#));
- Reglement über den Fonds zur Förderung des Jugendsports vom 25. Juni 2009 ([sRSL 3.5.1.1.2](#));
- Reglement über den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport vom 27. Juni 1991 ([sRSL 3.5.1.1.3](#));
- Reglement über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen vom 27. Oktober 2011 ([sRSL 4.2.1.1.1](#));
- Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern zur Alter-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente vom 18. September 1986 ([sRSL 5.1.1.1.1](#));
- Reglement über die Zusatzleistungen an Familien und Alleinerziehende vom 3. September 2009 ([sRSL 5.4.2.3.1](#));
- Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. Mai 2012 ([sRSL 5.4.2.3.3](#));
- Reglement für den Fonds zugunsten der Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vom 5. Juli 1990 ([GSW-Reglement](#); [sRSL 7.2.3.1.1](#));
- Reglement über die Förderung des Umzugs aus Gross- in Kleinwohnungen vom 5. Juli 1990 ([sRSL 7.2.3.1.2](#));
- Reglement für eine nachhaltige städtische Energie-, Luftreinhalte- und Klimapolitik vom 9. Juni 2011 ([Energierglement](#); [sRSL 7.3.1.1.1](#));
- Reglement über den Fonds zur Attraktivierung der Luzerner Innenstadt als Marktplatz vom 27. November 1997 ([sRSL 8.2.1.1.1](#));
- Reglement über die Erhebung einer Kultur- und Sportförderungsabgabe vom 20. September 1990 ([Billettsteuer](#); [sRSL 9.2.2.1.1](#));

Diese spezialrechtlichen Reglemente enthalten die gesetzliche Legitimation zur Förderung privater Aufgaben im öffentlichen Interesse oder zur Abgeltung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Insoweit diese Spezialreglemente abweichende und ergänzende Bestimmungen über die Beitragsvergabe- und das Beitragscontrolling enthalten, bleiben diese bestehen und gelten zusätzlich zu den Bestimmungen des Beitragsmanagements.

³ Der Begriff Subventionsvertrag stützt sich auf § 7 Abs. 2 Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994 ([SRL Nr. 402](#)).

2.3 Offenlegung und Transparenz, Vollständigkeit

Die Berichterstattung zum Beitragsmanagement erfolgt im Geschäftsbericht der Stadt Luzern und basiert auf den Bestimmungen von § 31 FHGG sowie Art. 8 und 13 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 ([FHR; sRSL 9.1.1.1.1](#)).

Der Bericht über die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen ist als Bestandteil des Verwaltungsreportings (Trimestercontrolling) in den betrieblichen Leistungsauftrag integriert. Transferaufwände und -erträge werden im Geschäftsbericht und im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) detailliert pro Aufgabe ausgewiesen. Ausserdem werden im Anhang zur Jahresrechnung die zugesicherten Gemeindebeiträge aufgeführt. Diese Informationen sind transparent und ausreichend. Auf ein gesondertes Berichtswesen zu den städtischen Beiträgen soll verzichtet werden, da kein adäquater Mehrwert geschaffen würde.

Verwaltungsintern werden die Angaben zu den Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträgen im zentralen Finanzsystem der Stadt Luzern registriert. Die Direktionen sind verpflichtet sicherzustellen, dass die nötigen Angaben zu den Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträgen jederzeit vollständig und aktuell sind. Die Details dazu werden in der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 29. November 2017 ([Finanzhaushaltsverordnung; sRSL 9.1.1.1.2](#)) geregelt.

2.4 Abgrenzung zum Beteiligungsmanagement

Bis zum 21. März 2019 wurde das Controlling für das Beteiligungs- und das Beitragswesen in einem gemeinsamen Reglement geregelt (Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling). Mit der Revision des Beteiligungsmanagements (vgl. B+A 35/2018 Revision Beteiligungsmanagement) wurde gleichzeitig entschieden, die beiden Steuerungskreisläufe künftig getrennt zu regeln.

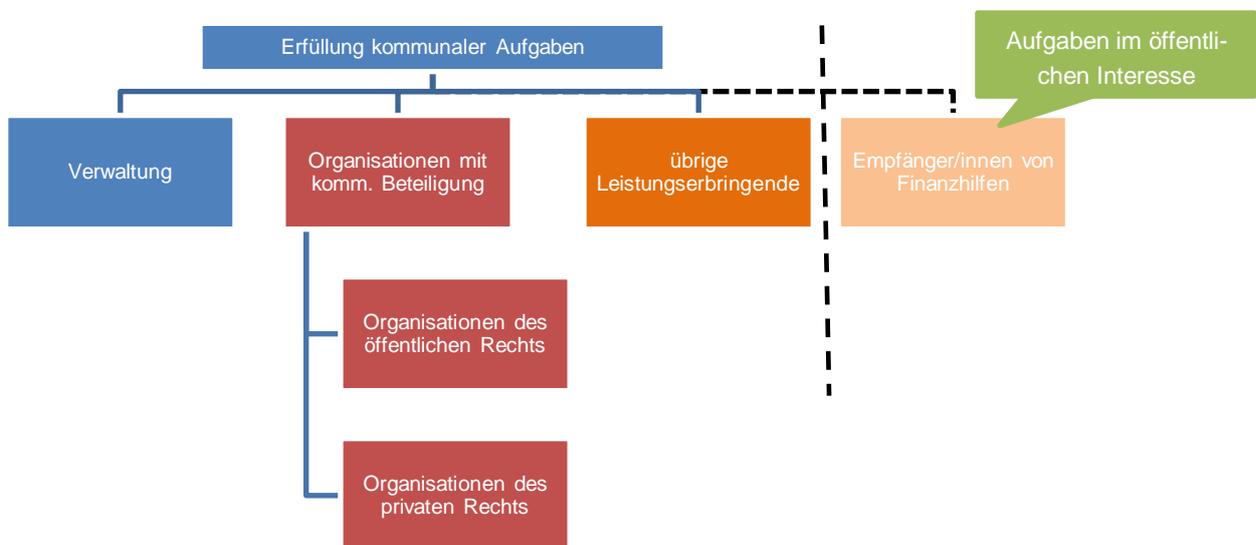


Abb. 3: Systematik der Aufgabenerfüllung

Eine Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an Dritte oder die Gewährung einer Finanzhilfe kann mit oder ohne städtische Beteiligung an der entsprechenden Organisation erfolgen. Zurzeit (Stand 30. November 2023) führt die Stadt Luzern 36 Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Davon erhalten 24 Organisationen einen städtischen Beitrag in Form einer Abgeltung oder Finanzhilfe. Die Interessen der Stadt als Eignerin werden in der Beteiligungsstrategie bzw. – für die wichtigen Beteiligungen – in der Eignerstrategie und in den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben definiert. Die mit der ausgelagerten öffentlichen Aufgabe verbundenen Pflichten und Bedingungen werden hingegen in der Leistungsvereinbarung bzw. in einem Subventionsvertrag verankert. Sollten sich aus Sicht der jeweiligen

Organisation Widersprüche zwischen den Vorgaben der Stadt als Eignerin und den Pflichten und Bedingungen der Vereinbarung ergeben, hat sie dies im Rahmen der Verhandlung einzubringen und eine Klärung herbeizuführen.

2.5 Bedingungen und Vorgaben zur Gewährung von Beiträgen

Im neuen Reglement wird zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen unterschieden. Die Definition (vgl. Kap. 2.1), die Voraussetzungen und die Prozesse sind unterschiedlich.

Jedes staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Daneben muss das staatliche Handeln die Rechtsgleichheit beachten und darf nicht gegen Treu und Glauben verstossen. Diese fünf Grundprinzipien des Verwaltungsrechtes gelten für die gesamte Verwaltungstätigkeit (Art. 5 Bundesverfassung, Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns). Schliesslich setzt jede Ausgabe eine gesetzliche Grundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus (§ 33 FHGG). Diese Grundsätze gelten auch für Beiträge.

Voraussetzungen für eine Auslagerung

Die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe kann dann an Dritte übertragen werden, wenn die Aufgabe ausserhalb der Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Die Auslagerung ist mittels Leistungsvereinbarung zu regeln. Um eine kostendeckende Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, kann die Abgeltung in der Leistungsvereinbarung vereinbart werden. Die Leistungsvereinbarungen sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen, können aber nach Ablauf der Vereinbarung erneuert werden. Damit wird sichergestellt, dass die Aufgabenerfüllung periodisch überprüft und hinterfragt wird.

Im neuen Reglement wird bewusst auf die Erwähnung von besonderen Vorgaben, wie zum Beispiel die Einhaltung von bestimmten Standards oder Quoten, verzichtet. Dies deshalb, weil aufgrund der grossen Vielfalt unterschiedlicher Abgeltungen einheitliche und allgemein verbindliche Vorgaben schwierig zu definieren wären. Solche Vorgaben sind im Einzelfall zu prüfen und in angemessenem Umfang mit der Leistungsvereinbarung einzufordern.

Voraussetzungen für eine Finanzhilfe

Die Gewährung einer Finanzhilfe setzt ein öffentliches Interesse voraus. Finanzhilfen werden subsidiär geleistet, das heisst, es werden zumutbare Eigenleistungen und angemessene Drittfinanzierungen vorausgesetzt. Schliesslich liegt einer Finanzhilfe ein Gesuch der Empfängerin oder des Empfängers zugrunde. Abweichungen vom Subsidiaritätsprinzip und von der Gesuchspflicht sind nur möglich, wenn das Reglement entsprechende Ausnahmen vorsieht, beispielsweise bei der Ausrichtung von Beiträgen an Jubiläen oder bei der Verleihung von Anerkennungspreisen.

Finanzhilfen sollen in erster Linie als Aufbau-, Anpassungs- oder Überbrückungshilfen sowie als Projektbeiträge ausgestaltet sein. Dies soll dazu beitragen, dass Finanzhilfen nicht «auf immer und ewig» im Finanzhaushalt verbleiben. Damit soll mittelfristig finanzieller Gestaltungsraum für möglichst vielfältige Vorhaben geschaffen werden.

2.6 Finanzielle Steuerung

Mit der Zweckbindung von Ausgaben wird der Handlungsspielraum im Budgetbereich bzw. die Steuerbarkeit des Finanzhaushalts eingeschränkt und die Festlegung von finanzpolitischen Prioritäten erschwert. Im Sinne des Gesamtdeckungsprinzips sollen sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben dienen. Alle von der öffentlichen Hand zu erbringenden Leistungen stehen in Bezug auf ihre Finanzierung in Konkurrenz zueinander und können keine Bevorzugung durch die Reservation von bestimmten Steueranteilen erlangen. Aus diesen Gründen ist eine Zweckbindung von Hauptsteuern zur Finanzierung von Fonds nicht zulässig.

Eine Zweckbindung von Steuermitteln kann aufgrund von mehrjährigen Leistungsverpflichtungen gegenüber Dritten entstehen. Aus diesen Gründen unterstehen Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträge dem jährlichen Budgetvorbehalt und sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen. Mit der Befristung solcher Vereinbarungen und Verträge wird zudem sichergestellt, dass die Aufgabenerfüllung bzw. die Übertragung der Aufgabe periodisch überprüft wird.

Der Kanton Luzern hat in seinem Staatsbeitragsgesetz zusätzlich eine Norm geschaffen, die es ihm erlaubt, Staatsbeiträge generell um höchstens 20 Prozent zu kürzen, um die finanzpolitische Zielsetzung von ausgeglichenen Rechnungen im Durchschnitt von mehreren Jahren zu erreichen. Bei Sparpaketen soll vermieden werden, dass die Massnahmen auf die Kernverwaltung reduziert werden, während den ausgelagerten Aufgaben die unveränderten finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Die Kürzungsbestimmung ist jedoch nur auf Staatsbeiträge anwendbar, deren Beitragssätze auf Gesetzesstufe fest verankert sind. Damit wollte man erreichen, dass Kürzungen auch in diesen Fällen ohne langwierige Gesetzesänderungsverfahren realisiert werden können. Die Kürzungsmöglichkeit ist auf zwei Jahre befristet und die Grundsätze von Rechtssicherheit und von Treu und Glauben müssen gewahrt bleiben.

Im Rahmen der Erneuerung des Beitragsmanagements wurde auch geprüft, welche zusätzlichen Möglichkeiten zur finanziellen Steuerung von Beiträgen – neben dem generellen Budgetvorbehalt und der Befristung – sinnvoll wären. Grundsätzlich sollten die Möglichkeiten zur finanziellen Steuerung gleichwertig sein unabhängig davon, ob die Aufgaben von der Kernverwaltung erfüllt werden, oder an Dritte übertragen sind.

Eine Analyse der städtischen Beiträge hat gezeigt, dass folgende Einlagen in Fonds, die zur Finanzierung von Beiträgen dienen, auf Gesetzesstufe fest verankert sind:

- Einlage in den Energiefonds: Die Einlage wird in Art. 9 des Energiereglements auf 1,5 Mio. Franken im Jahr 2022, auf 4 Mio. Franken im Jahr 2023, auf 6,5 Mio. Franken im Jahr 2024 und auf mindestens 9 Mio. Franken ab 2025 festgesetzt; die Finanzierung erfolgt aus Konzessionsgebühren (nach Änderung gemäss [B+A 22 vom 30. Juni 2021](#): «Klima- und Energiestrategie Stadt Luzern»);
- Einlage der Billettsteuererträge in die Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport, zur Förderung und Unterstützung kultureller Aktivitäten sowie zur Förderung des Jugendsportes;
- Einlage in den Fonds zur Attraktivierung der Luzerner Innenstadt (ALI-Fonds): Gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b des Reglements über die Gebühren für das zeitlich beschränkte Parkieren beträgt die Einlage in den ALI-Fonds Fr. 250'000.– jährlich. Die Einlage wird aus den Parkgebühren finanziert.

Die Beiträge und Entschädigungen an Gemeinden oder Gemeindezweckverbände, an Kantone und Konkordate sowie an den Finanzausgleich beruhen in der Regel auf übergeordneten gesetzlichen Grundlagen, auf die die Stadt Luzern keinen direkten Einfluss hat. Ähnliches lässt sich bei bestimmten Beiträgen die sich an private Haushalte richten (z. B. Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung, wirtschaftliche Sozialhilfe) feststellen. Auch sie beruhen auf übergeordneten gesetzlichen Grundlagen und eine Kürzungsnorm auf städtischer Ebene hätte keine Wirkung.

Bei den übrigen spezialrechtlich geregelten Beiträgen (z. B. AHIZ, FAZ, familienergänzende Kinderbetreuung usw.) wird die Beitragshöhe entweder durch eine Verordnung oder vertraglich bzw. durch Festlegung des Pflgetarifs (Pflegefiananzierung) geregelt.

Ergänzend zum Budgetvorbehalt und zur Befristung von Leistungs- sowie Subventionsverträgen soll im Reglement eine Kürzungsmöglichkeit und in den Leistungsvereinbarungen bzw. Subventionsverträgen ein entsprechender Anpassungsvorbehalt integriert werden. Wird der Entscheid gefällt, dass Abgeltungen oder Finanzhilfen im Rahmen eines Sparprogramms zu kürzen sind, sind sämtliche Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträge zu überprüfen. Die Abgeltungen bzw. Finanzhilfen können um maximal 10 Prozent gekürzt werden. Diese Anpassung kann aber nur angewendet werden, wenn es darum geht, im Budget und in der Finanzplanung ein ausgeglichenes Ergebnis im Durchschnitt von mehreren Jahren zu erzielen. Es geht darum, bei Sparprogrammen eine Benachteiligung der Leistungserfüllung durch die Kernverwaltung im Vergleich zu den ausgelagerten Aufgaben zu vermeiden.

3 Controllinginstrumente

3.1 Grundlagen und Ziele

Das Reglement über das Beitragsmanagement der Stadt Luzern verfolgt unter anderem das Ziel, die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungen und den Prozess zur Vergabe und Überwachung von Beiträgen innerhalb der Verwaltung der Stadt Luzern zu vereinheitlichen. Steuerungsinstrumente wie die Leistungsvereinbarung oder der Subventionsvertrag sowie das entsprechende Gegenstück auf Berichterstattungsseite tragen zu dieser Vereinheitlichung bei.

Gemäss § 30 FHGG schliesst die zuständige Stelle eine Leistungsvereinbarung ab, wenn kommunale Aufgaben an Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen werden. Das heisst, dass bei Abgeltungen das Erstellen einer Leistungsvereinbarung zwingend ist. Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere die zu erfüllenden Aufgaben, die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung, die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits sowie die Berichterstattung (§ 30 FHGG). Weiter wird in § 31 FHGG ausgeführt, dass die Berichterstattung über das Beitragscontrolling und die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen im Jahresbericht zu erfolgen haben.

Der Begriff Subventionsvertrag wird auf kantonaler Ebene rechtlich ausschliesslich im Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994 (SRL Nr. 402) erwähnt. Das Abschliessen von Subventionsverträgen ist v. a. im Kulturbereich der Stadt Luzern langjährige Praxis.

Die Basis des operativen Prozesses von Beiträgen bildet der Controllingkreislauf (vgl. Abb. 4), der folgende vier Hauptschritte umfasst: die «Identifikation» im Sinne einer Gesuchsprüfung sowie die Qualifikation als Abgeltung oder Finanzhilfe, die «Bewilligung» inklusive Vertragsabschluss, die «Auszahlung und das Monitoring» als jährliche Erfolgskontrolle sowie der «Abschluss» und die dazugehörige Evaluation des Prozesses («Lessons learned»).

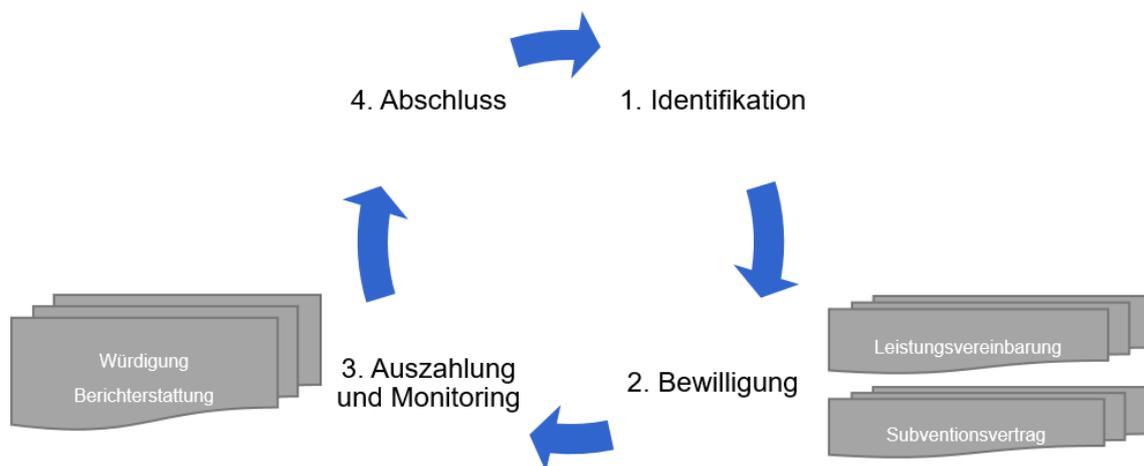


Abb. 4: Controllingkreislauf

3.2 Instrumente Stadt Luzern

Die Steuerung von Abgeltungen erfolgt innerhalb der Stadt Luzern mittels Leistungsvereinbarung, die Steuerung von Finanzhilfen mittels Subventionsvertrags. Das FHGG und die Standardvorlagen zur Leistungsvereinbarung und zum Subventionsvertrag der Stadt Luzern sehen jeweils einen (zwingenden) Mindestinhalt vor. Dieser Mindestinhalt kann je nach Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen mit zusätzlichen Kapiteln zu erweiterten Vorgaben in Form von Textbausteinen ergänzt werden.

Die Leistungsvereinbarung bzw. der Subventionsvertrag erfordert im Sinne des Controllingkreislaufes ein entsprechendes Gegenstück auf der Berichterstattungsseite. Ziel der Berichterstattung ist eine Erfolgskontrolle bezüglich eines effizienten und effektiven Mitteleinsatzes der Beiträge. Die Form der Berichterstattung im Einzelnen wird ebenfalls in der Leistungsvereinbarung bzw. im Subventionsvertrag definiert und kann je nach Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen abgestuft bzw. vereinfacht sein. Die zuständige Stelle der Beitragsgeberin überwacht und überprüft die Einhaltung der Leistungsvereinbarung bzw. des Subventionsvertrags, die zweckmässige Verwendung des Beitrages, den vereinbarten Leistungsauftrag sowie die definierten Ziele. Je nach Risikoüberlegungen genügt die Einforderung des Revisionsstellenberichtes inklusive Jahresrechnung für diese Ziel- und Leistungsüberprüfung nicht, und es müssen der zuständigen Stelle weitere Nachweise wie beispielsweise relevante Kennzahlen und Messgrössen oder ein Reporting zur Leistungserbringung offengelegt werden. Solche quantitativen und qualitativen Nachweise gilt es verwaltungsintern zu überprüfen und zu würdigen und es müssen – falls Handlungsbedarf besteht – entsprechende Massnahmen bei Zielabweichungen eingeleitet werden. Dieses vertiefte Controlling, welches neben der Würdigung des Revisionsberichtes auch die Überwachung der vereinbarten Ziele, Aufgaben und Messgrössen beinhaltet, ist bei Beiträgen, welche in der Summe gemäss Leistungsvereinbarung bzw. Subventionsvertrag die Schwelle von Fr. 50'000.– übersteigen, zwingend vorzunehmen und schriftlich zu dokumentieren. Bei Beiträgen zwischen Fr. 10'000.– und Fr. 50'000.– muss im Minimum eine kritische Durchsicht und Prüfung des Revisionsberichtes oder anderer geeigneter Unterlagen im Sinne eines abgestuften Controllings erfolgen. Beiträge unterhalb der Schwelle von Fr. 10'000.– erfordern aus Wesentlichkeitsüberlegungen kein differenziertes Controlling bzw. keine differenzierte Prüfung. Das Controlling wird im Rahmen der Rechnungsprüfung vom Finanzinspektorat stichprobenweise geprüft.

Falls der Vertrag seitens der Beitragsempfängerin oder des Beitragsempfängers nicht oder mangelhaft erfüllt wird, kann die Stadt Luzern ihre Leistungen verweigern, kürzen oder gar zurückfordern. Diese Restriktionen werden in der Leistungsvereinbarung bzw. im Subventionsvertrag im Detail erläutert.

3.3 Dem Controlling unterstellte Beiträge

Der Transferaufwand der Stadt Luzern gliedert sich gemäss Kontenplan HRM2 in verschiedene Bereiche. Etliche Beiträge beruhen auf übergeordneten gesetzlichen Grundlagen – ein Beitragscontrolling erübrigt sich in diesen Fällen. Die folgenden Darstellungen geben einen Überblick:

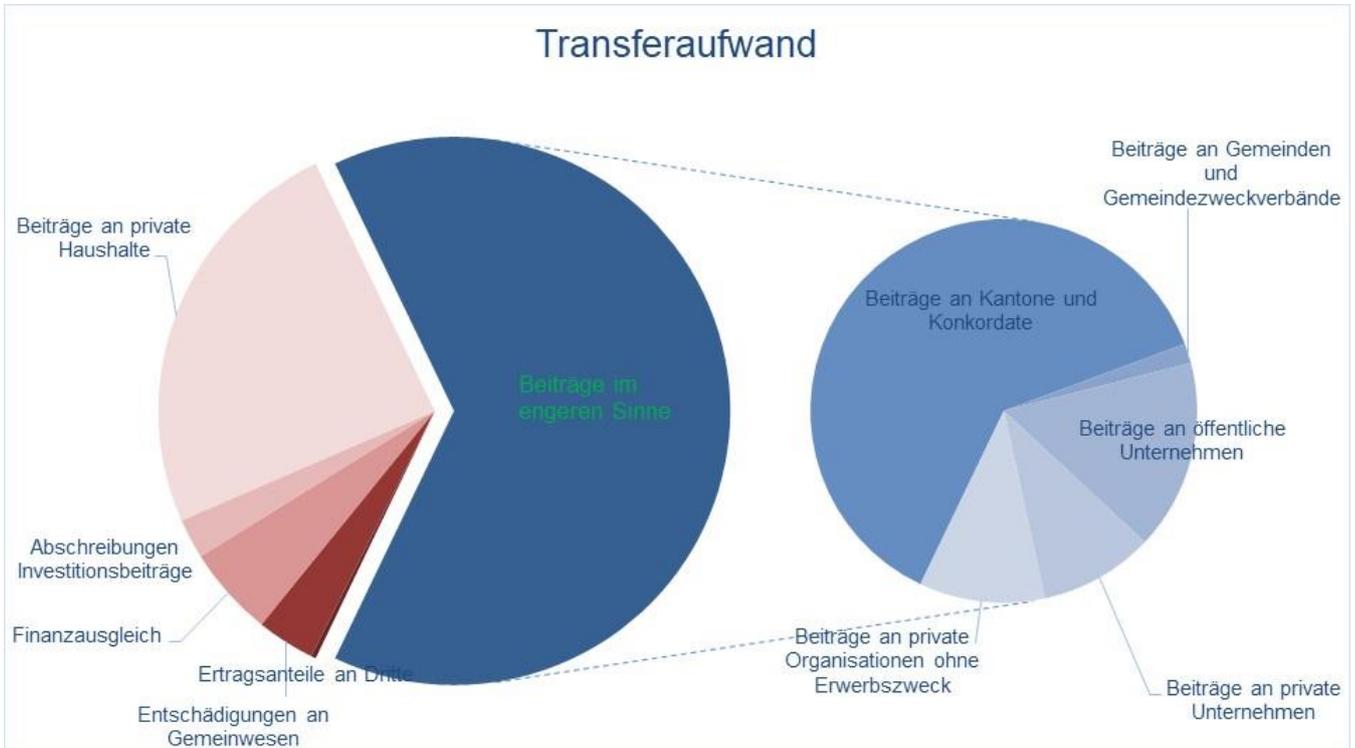


Abb. 5: Gliederung Transferaufwand

Das Beitragscontrolling findet vor allem in den blau markierten Bereichen von nachfolgender Tabelle 2 Anwendung, wobei im Einzelfall zu entscheiden ist:

Kostenart	Bezeichnung	Inhalt (Beispiele kursiv)	Beitragscontrolling
360	Ertragsanteile an Dritte	Gesetzliche Anteile anderer öffentlicher Gemeinwesen am Ertrag bestimmter Abgaben <i>(Sonderbeitrag Altlastensanierung)</i>	Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling
361	Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen	Entschädigung an ein öffentliches Gemeinwesen, das für ein anderes ganz oder teilweise eine Aufgabe erfüllt, die einem öffentlichen Zweck dient und nach der gegebenen Aufgabenteilung Sache des eigenen Gemeinwesens ist. Die Entschädigung bezieht sich in der Regel auf eine direkte Gegenleistung. Für Beiträge an Gemeinwesen und Dritte siehe Sachgruppe 363. <i>(Beiträge an REAL, Beiträge LuTax, Schulgeldbeiträge an andere Gemeinden)</i>	Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling
362	Finanzausgleich	Horizontale Abschöpfung Ressourcenausgleich	Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling

Kostenart	Bezeichnung	Inhalt (<i>Beispiele kursiv</i>)	Beitragscontrolling
363	Beiträge an Gemeinwesen und Dritte inkl. Förderbeiträge	Anders als bei Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen (Sachgruppe 361) stehen den Beiträgen in der Regel keine direkten Leistungen gegenüber. Inklusive Förderbeiträge.	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3630	Beiträge an den Bund	Laufende Betriebsbeiträge an den Bund	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3631	Beiträge an Kantone und Konkordate	Laufende Betriebsbeiträge an Kantone und Konkordate <i>(Beiträge Heimfinanzierung SEG, individuelle Prämienerbilligung, Ergänzungsleistungen, Beitrag VVL, Beiträge Kantonschulen und Sonderschulen, Beitrag Zweckverband Grosse Kulturbetriebe usw.)</i>	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen, sofern nicht durch übergeordnete Gesetze abschliessend geregelt.
3632	Beiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände	Laufende Betriebsbeiträge an Gemeinden und Gemeindezweckverbände <i>(Beiträge an ZSOpilatus, LuzernPlus, ZiSG, Bibliotheksverband usw.)</i>	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3634	Beiträge an öffentliche Unternehmen	Laufende Betriebsbeiträge an öffentliche Unternehmen <i>(Beiträge an Viva Luzern AG, Spitex Luzern, Hallenbad AG usw.)</i>	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3635	Beiträge an private Unternehmen	Laufende Betriebsbeiträge an private Unternehmen <i>(Beiträge an private Spitex-Organisationen, private Heime, Luzern Tourismus LT AG usw.)</i>	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3636	Beiträge an private Organisationen ohne Erwerbszweck	Laufende Betriebsbeiträge an private Organisationen ohne Erwerbszweck wie z. B. Organisationen im Bereich Kultur und Sport, Hilfswerke, Pflege-, Jugend- und Erziehungsheime, Kirchen- und Kirchgemeinden, politische Parteien, Vereine, Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaften), Spitex-Vereine, Rettungsdienste, Kinderkrippen <i>(u. a. Beiträge an Trägerstiftung KKL, Gletschergarten, Verein Südpol, Pro Senectute, Solidaritätsbeiträge, Beitrag an Stiftung Museggmauer usw.)</i>	Beiträge im engeren Sinne; Beiträge, die dem Controlling unterliegen.
3637	Beiträge an private Haushalte	Laufende Beiträge an private Haushalte <i>(Beiträge wirtschaftliche Sozialhilfe, Betreuungsgutscheine usw.)</i>	Soziale Fürsorgeleistungen; ohne Beitragscontrolling
3638	Beiträge an das Ausland	Laufende Betriebsbeiträge an Empfänger im Ausland oder für die Verwendung im Ausland wie z. B. Beiträge an schweizerische Hilfswerke und Entwicklungsorganisationen im Ausland	i.d.R. keine Anwendung auf kommunaler Ebene

Kostenart	Bezeichnung	Inhalt (<i>Beispiele kursiv</i>)	Beitragscontrolling
364	Wertberichtigungen Darlehen VV		Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling
365	Wertberichtigungen Beteiligungen VV		Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling
366	Abschreibungen Investitionsbeiträge		Keine Beiträge im engeren Sinne; ohne Beitragscontrolling

Tab. 2: Gliederung Transferaufwand gemäss Kontenplan

4 Die Reglementsbestimmungen im Einzelnen

Das Reglement ist aufgeteilt in allgemeine Bestimmungen (I. Allgemeines) und in Abschnitte zu Abgeltungen und Finanzhilfen (II. Abgeltungen, III. Finanzhilfen). Der letzte Abschnitt (IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen) enthält, neben einer Delegationsnorm, die Regelung des Übergangs zum neuen Reglement sowie das Inkrafttreten.

I. Allgemeines

In **Art. 1** wird das Ziel des Reglements festgehalten. Das Reglement über das Beitragsmanagement dient der finanzpolitischen Steuerung der Beiträge. Der Transferaufwand ist ein wesentlicher Bestandteil des Finanzhaushalts, weshalb auch diesbezügliche Steuerungsmechanismen zu normieren sind. Bei der Revision des Beteiligungsmanagements (B+A 35/2018) wurde entschieden, die Steuerungskreisläufe für Beteiligungen und Beiträge zu trennen. Mit dem Erlass des Beitragsmanagement-Reglements wird nun diese Lücke geschlossen. Art. 1 bildet den Bezugsrahmen bei der Auslegung der Bestimmungen des Beitragsmanagements.

In **Art. 2** werden die im Reglement verwendeten Begriffe definiert. Die Definition stützt sich auf das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Luzern vom 17. September 1996 (SRL Nr. 601). Da das Staatsbeitragsgesetz auf die Gemeinden nicht direkt anwendbar ist, sind die Begriffsdefinitionen mit übereinstimmendem Wortlaut in das Reglement aufzunehmen.

Art. 3 definiert den Geltungsbereich des Reglements. Das Beitragsmanagement enthält Minimalstandards und gilt für alle Beiträge der Stadt Luzern. Es ist bei allen Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben, die gegen ein Entgelt vereinbart werden, zu beachten wie auch bei allen Unterstützungen von privaten Engagements, die im öffentlichen Interesse liegen. Soweit indessen höherrangiges Recht (kantonales Recht oder Bundesrecht) Vorgaben für Beiträge und Auslagerungen definieren, gehen diese vor. Dies betrifft insbesondere den Bereich Soziales, wie zum Beispiel Ergänzungsleistungen, individuelle Prämienverbilligung, Pflegefinanzierung usw.

Insbesondere im Bereich Kultur bestehen Reglemente, die sowohl die Finanzierung als auch die Gewährung von Beiträgen zum Inhalt haben.⁴ Im Verhältnis zum Beitragsmanagement sind dies Spezialreglemente, die nach den allgemeinen Kollisionsregeln dem allgemeinen Reglement vorgehen würden. Art. 3 Abs. 2 definiert, dass auch im Anwendungsbereich dieser Spezialreglemente die Vorgaben des Beitragsmanagements im Grundsatz zu beachten sind. Soweit in den Spezialreglementen einzelne Aspekte abweichend geregelt sind, sind diese Vorschriften der Spezialgesetzgebung zu beachten. Die übrigen Vorgaben des Beitragsreglements behalten ihre Gültigkeit.

Art. 4 regelt die Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und die Gewährung von Finanzhilfen. Diese richtet sich nach der Höhe der Abgeltung bzw. der Finanzhilfe. Wird eine Leistungsvereinbarung für mehrere Jahre vereinbart, ist die Gesamthöhe der Abgeltung für die Zuständigkeit relevant; Gleiches gilt bei der Zusicherung von mehrjährigen Finanzhilfen. Die Führung der Vertragsverhandlung kann von der zuständigen Stelle an eine Dienstabteilung oder an Mitarbeitende delegiert werden. Abweichende Regelungen bleiben vorbehalten. Das heisst, in Spezialreglementen kann aus besonderen Gründen eine andere Regelung vorgesehen werden.

⁴ Insbesondere Reglement über den Fonds zur Förderung und Unterstützung von kulturellen Aktivitäten ([sRSL 3.5.1.1.1](#)), Reglement über den Fonds zur Förderung und Unterstützung des Jugendsports ([sRSL 3.5.1.1.2](#)), Reglement über den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport ([sRSL 3.5.1.1.3](#)).

II. Abgeltungen

Der zweite Zwischentitel beinhaltet die Abgeltungen. Die Abgeltung ist das Entgelt, welches einer Dritten oder einem Dritten von der Stadt Luzern für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geleistet wird.

Art. 5 regelt die Voraussetzung einer Aufgabenauslagerung. Die Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe der Stadt Luzern setzt voraus, dass dies gegenüber der Erfüllung durch die Zentralverwaltung mit Vorteilen einhergeht. Nur wenn die Aufgabenerfüllung durch Dritte wirksamer und wirtschaftlicher erfolgt, ist eine Auslagerung gerechtfertigt. In denjenigen Bereichen, in denen die Stadt bezüglich Aufgabenauslagerung keinen Handlungsspielraum hat, geht das höherrangige Recht vor. Bei solchen Auslagerungen gelten die Normen des kantonalen Rechts und des Bundesrechts.

Bei der Gewährung von Finanzhilfen gelten andere Vorgaben (vgl. Art. 13). Das heisst, es ist vorab zu prüfen, ob es sich um eine kommunale Aufgabe handelt oder ob nur ein öffentliches Interesse an einer privaten Tätigkeit besteht. Dies ist im Einzelfall aufgrund der gesetzlichen Grundlagen (Regelungen der Aufgaben der Gemeinden und der Stadt Luzern im Besonderen) zu entscheiden. Dabei ist zu beachten, dass die Frage, was eine Staatsaufgabe ist, dem Wandel unterliegt. Der Gesetzgeber kann neue Staatsaufgaben begründen. Die Einordnung eines Beitrags zur Kategorie Abgeltung oder Finanzhilfe kann somit ändern, sodass auch bei der Verlängerung einer Leistungsvereinbarung oder der Zusicherung einer Finanzhilfe zu prüfen ist, ob die Einordnung noch korrekt ist.

Das Beteiligungsreglement enthält eine gleichlautende Bestimmung für die Auslagerung von Aufgaben an städtische Beteiligungen (Art. 4 Beteiligungsreglement). Aus gesetzessystematischen Gründen wird diese Bestimmung beibehalten. Es bestehen zwei separate Steuerungskreisläufe, welche sich in diesem Punkt überschneiden.

Art. 6: Die Verantwortung für eine Aufgabe verbleibt bei der Stadt Luzern, auch bei einer Auslagerung der Erfüllung an eine Dritte oder einen Dritten. Aus diesem Grund werden an externe Partnerinnen und Partner gewisse Eignungskriterien geknüpft, welche die ordnungsgemässe Erfüllung gewährleisten. Die Partnerinnen und Partner, die zusammen mit der Stadtverwaltung öffentliche Aufgaben umsetzen, müssen gewisse qualitative, organisatorische und finanzielle Anforderungen erfüllen. Dies soll dazu dienen, voraussehbare Schlechterfüllungen oder Zweckentfremdungen von Abgeltungen zu verhindern. Die oder der Dritte muss Gewähr für eine sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben bieten (Abs. 1).

Abs. 2 beinhaltet die Pflicht der Beitragsempfängerin oder des Beitragsempfängers, eine Revisionspflicht in der Organisation zu statuieren. Aus Verhältnismässigkeitsgründen gilt eine Wesentlichkeitsschwelle (Verhinderung von übermässigem Überprüfungsaufwand der Eignungskriterien). Review heisst, dass der Schweizerische Prüfungsstandard (PS) 910 der EXPERTsuisse eingehalten wird (PS, Ausgabe 2013 EXPERTsuisse – Publikationen, Prüfungsstandards). Die eingeschränkte Revision kann nur in denjenigen Fällen angewendet werden, in welchen das Revisionsunternehmen gemäss Gesetz, Statuten oder Beschluss eine Organstellung einnimmt. Ist dies nicht der Fall, muss eine Revision nach PS 910 durchgeführt werden.

Art. 7 regelt, dass Auslagerungen ohne öffentliche Ausschreibungen erfolgen können. Vorbehalten bleiben die zwingenden Vorgaben des übergeordneten Rechts (Auslagerung mit gleichzeitiger Vergabe von Exklusivrechten gemäss Art. 9 IVöB 2019 und Vorgaben des Binnenmarktgesetzes vom 6. Oktober 1995, SR 943.02).

Art. 8: Das FHGG regelt in § 30 Abs. 2 den Mindestinhalt einer Leistungsvereinbarung. Diese Vorgaben gelten unverändert für die kommunalen Leistungsvereinbarungen. Darauf ist hier zu verweisen. In der städtischen Rechtssammlung wird übergeordnetes Recht nicht wiederholt. In der Fussnote des Reglements wird auf die konkreten Bestimmungen von § 30 Abs. 2 FHGG verwiesen. Ausserdem sollen Leistungsvereinbarungen einen Anpassungsvorbehalt gemäss Art. 9 Abs. 2 dieses Reglements enthalten. Mehrjährige Leistungsvereinbarungen sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen.

Art. 9: Die Verpflichtung zu einer Abgeltung stellt kreditrechtlich eine Ausgabe dar. Eine Ausgabe setzt neben der gesetzlichen Grundlage und der Ausgabenbewilligung eine ausreichende Finanzierung voraus. Aus diesem Grund stehen die Abgeltungen unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Budgetkredite vorhanden sind. Dies dient der Gleichstellung mit verwaltungsinternen Aufgabenträgern. Ist mit der Ausrichtung einer Abgeltung eine Leistungsvereinbarung verbunden, so ist diese bei Kürzung des Beitrags zu überprüfen. Im budgetlosen Zustand ist im Einzelfall zu prüfen, ob ein Beitrag für die ordentliche oder wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlich ist und folglich ausbezahlt werden kann (vgl. § 13 Abs. 5 FHGG).

In Abs. 2 wird analog zu § 33 des Staatsbeitragsgesetzes eine Kürzungsmöglichkeit für Abgeltungen definiert. Wird der Entscheid gefällt, dass Abgeltungen im Rahmen eines Sparprogramms zu kürzen sind, sind sämtliche Leistungsvereinbarungen zu überprüfen. Die Überprüfung der Leistungsvereinbarung kann eine Reduktion des Leistungsumfangs oder der Leistungsqualität zur Folge haben. Im Rahmen von Sparprogrammen können reglementarisch festgelegte Einlagen in Fonds als Sparbeitrag durch Reglementsrevisionen gekürzt werden (Beschluss Grosser Stadtrat).

Art. 10: Die Berichterstattung gegenüber dem Grossen Stadtrat über die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen erfolgt im Jahresbericht. Dies folgt aus § 31 FHGG. § 17 FHGG definiert den Inhalt des Jahresberichtes (Bericht zu den Aufgabenbereichen). Die Anforderungen an die Berichterstattung der externen Leistungserbringerinnen und -erbringer werden in der Verordnung definiert.

Art. 11 beinhaltet Instrumente und Handlungsoptionen, wenn die externe Leistungserbringerin oder der externe Leistungserbringer die öffentliche Aufgabe nicht vereinbarungsgemäss erfüllt. Dies ermöglicht der Stadt, schnell zu reagieren, wenn die Gewährleistung der öffentlichen Aufgabe gefährdet erscheint.

Art. 12: Bei der erstmaligen Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe sind grundsätzliche Abwägungen vorzunehmen (wer ist besser geeignet für diese Aufgabe: Verwaltung oder externe Dritte). Aber auch bei einer Verlängerung einer bereits bestehenden Auslagerung hat die zuständige Stelle (gemäss Art. 4) zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Auslagerung immer noch gegeben sind. Dabei sind die Ergebnisse der Berichterstattung einzubeziehen. Diese können einerseits Rückschlüsse auf die Eignung der externen Stelle ermöglichen und andererseits auch aufzeigen, ob diese bewiesen hat, dass sie die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen kann (Abs. 1). Nicht zuletzt sind bei der Vereinbarung der Abgeltung die Entwicklungen sowohl betreffend die Stellung der Aufgabe in der Gemeindestrategie wie auch bezüglich der Marktbedingungen zu prüfen.

III. Finanzhilfen

Das dritte Kapitel beinhaltet die Finanzhilfen. Mit einer Finanzhilfe wird die freiwillige Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse unterstützt (zur Abgrenzung zur Abgeltung siehe oben Art. 4). Eine Finanzhilfe kann verschiedene Erscheinungsformen haben: Sie kann ein finanzieller Beitrag an die Kosten der freiwilligen Aufgabe sein, sie kann aber auch in einem Gebührenverzicht bestehen. Dies ist beispielsweise im Bereich der Sondernutzung und des gesteigerten Gemeingebrauchs Praxis. Diese sind grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 7 des Reglements über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 20. Oktober 2010 [[RNöG: sRSL 1.1.1.1.1](#)]). Wenn aber ein öffentliches Interesse an der Sondernutzung oder am gesteigerten Gemeingebrauch besteht, kann auf die Nutzungsgebühr verzichtet oder diese reduziert werden (Art. 8 RNöG).

Art. 13 legt gewisse Kriterien fest, die bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Die Form der Gewährung ist offen (Verfügung, Vertrag), insbesondere ist auch eine formlose Gewährung möglich (siehe aber Art. 16 Subventionsvertrag bei längerfristiger Unterstützung).

Im Bereich der Unterstützung Dritter im öffentlichen Interesse besteht ein grosser Ermessensspielraum. Das öffentliche Interesse im Sinne von lit. a muss dadurch charakterisiert sein, dass die Leistung einem offenen Kreis dient und nicht Einzelnen vorbehalten ist (z. B. bei der Unterstützung eines Vereins: Mitgliedschaft steht allen offen). Grundsätzlich hat das öffentliche Interesse einen Bezug zur Stadt Luzern aufzuweisen (Beispiel Verein: Die Vereinstätigkeit muss für die Bevölkerung von Luzern erreichbar sein,

keine Unterstützung eines Sportvereins in Genf oder im Kanton Graubünden. Indessen kann das öffentliche Interesse auch in der grundsätzlichen Solidarität mit der Weltbevölkerung bestehen (Beispiel Beitrag an Sammlung der Glückskette). Gemäss lit. b ist zu fordern, dass die Finanzhilfe notwendig ist. Kann ein privates Engagement ohne staatliche Unterstützung umgesetzt werden, ist es nicht unterstützungswürdig. In lit. c kommt das (verfassungsmässige) Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck (Art. 6 und 94 Abs. 2 BV), welches besagt, dass der Staat grundsätzlich nur subsidiär, in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung, einzugreifen hat. Ohne privates Engagement wird keine Finanzhilfe ausgeschüttet. Lit. d definiert analog zu Art. 6 bei den Abgeltungen eine grundsätzliche Eignung der Empfängerinnen und Empfänger: Sie müssen gewährleisten, dass der staatliche Beitrag im Sinne des öffentlichen Interesses eingesetzt wird.

Zur Sicherung der öffentlichen Interessen kann die Finanzhilfe gemäss Abs. 2 mit Auflagen verbunden werden. Die Auflage kann verfügungsweise oder im Vertrag (Subventionsvertrag) überbunden werden.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen (Abs. 3). Die zuständige Stelle ist an die verfassungsmässigen Prinzipien gemäss Art. 5 BV gebunden. Das heisst, jede Finanzhilfe setzt eine gesetzliche Grundlage voraus (Art. 5 Abs. 1 BV). Weiter ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (Art. 5 Abs. 2 BV) wie auch das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot.

Abs. 4 regelt, dass für Jubiläums- und Anerkennungsbeiträge, Ehrungen sowie Solidaritätsbeiträge die Voraussetzungen von Abs. 1 nicht zwingend erfüllt sein müssen. Gemäss bisheriger Praxis gestützt auf die Beitragsverordnung werden Institutionen, die ihren Sitz in Luzern haben und ein Jubiläum feiern, mit einem Beitrag an die Kosten der Jubiläumsfeierlichkeiten unterstützt. Bei diesen Beiträgen sind die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 lit. b möglicherweise nicht erfüllt. Gleichwohl besteht ein öffentliches Interesse an dieser Finanzhilfe, weil durch die Würdigung der Institution dazu beigetragen werden kann, dass das private Engagement zum Wohle der Gemeinschaft weiterhin getätigt wird. Die Details zur Gewährung von Beiträgen für Jubiläen werden spezialrechtlich geregelt. Das Gleiche gilt für Ehrungen wie den Kunstpreis und die Sportlehrungen, welche die Stadt jährlich ausrichtet. Auch hier besteht ein öffentliches Interesse, dass die Tätigkeiten und Erfolge gewürdigt werden. Für Ehrungen gelten die Voraussetzungen von Abs. 1 nicht. Weiter sind die sogenannten Solidaritätsbeiträge von den Voraussetzungen gemäss Abs. 1 ausgenommen. Die Stadt Luzern stellt jedes Jahr finanzielle Mittel für Nothilfen bereit. Diese Beiträge kommen in erster Linie Opfern von Katastrophenereignissen wie Überschwemmungen, Dürre- und Erdbebenkatastrophen oder Kriegen zugute. Die Vergabe richtet sich nach dem Reglement über Solidaritätsbeiträge vom 27. Oktober 2022 und der entsprechenden Verordnung.

Über diese Minimalanforderungen hinausgehende weitere Voraussetzungen in den Spezialreglementen bleiben vorbehalten (insbesondere die Beitragsvoraussetzungen gemäss Reglement über den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport vom 27. Juni 1991 [[sRSL 3.5.1.1.3](#)]).

Art. 14: Im Grundsatz setzt die Gewährung einer Finanzhilfe ein Gesuch voraus. Dies dient mehreren Zwecken: Einerseits ist es keine Staatsaufgabe, die förderungswürdigsten Empfängerinnen und Empfänger bzw. private Initiantinnen und Initianten zu suchen, deren Aktivitäten zugleich im öffentlichen Interesse liegen. Erfordert die private Leistungserbringung keine staatliche Unterstützung, hat diese zu unterbleiben. Andererseits haben die Gesuchstellenden offenzulegen und zu dokumentieren, dass sie die Anforderungen gemäss Art. 13 Abs. 1 erfüllen. Die im Einzelfall vorliegenden wirtschaftlichen und finanziellen Gegebenheiten bilden die Grundlage für die Gewährung der Finanzhilfe sowie für deren Bemessung. Dies haben die Gesuchstellenden im Gesuch darzulegen. Ausnahmen vom Erfordernis eines Gesuchs sind im Bereich der Solidaritätsbeiträge und Anerkennungspreise möglich. Details zum Inhalt des Gesuchs und zum Verfahren sind, soweit erforderlich, in der Verordnung zu regeln.

Art. 15: Analog zu den Eignungskriterien bei den Abgeltungen ist auch bei Finanzhilfen sicherzustellen, dass die Empfängerinnen oder Empfänger von Finanzhilfe die Umsetzung des öffentlichen Interesses gewährleisten. Um eine Zweckentfremdung von Finanzhilfen zu verhindern, sind vorgängig die persönlichen und organisatorischen Umstände der Gesuchstellenden gemäss Art. 12 abzuklären.

Art. 16: Die Kategorisierung der Finanzhilfen in bestimmte Arten dient dazu, das Ziel und den Zweck von Finanzhilfen zu verdeutlichen. Grundsätzlich handelt es sich bei Finanzhilfen um einmalige Beiträge (Abs. 1). Mit der einmaligen Leistung der Finanzhilfe wird die private Leistung im öffentlichen Interesse ermöglicht (Aufbau-, Anpassungs-, Durchführungs- und Überbrückungshilfen). Nur in Ausnahmefällen wird eine staatliche Finanzhilfe längerfristig zur Erhaltung der Organisation oder der Infrastruktur geleistet. Insbesondere im Kulturbereich ist die Abgrenzung zwischen Staatsaufgabe und öffentlichem Interesse an einer privaten Leistung nicht einfach und unterliegt zudem dem Wandel. Abs. 2 legt fest, dass, wenn die staatliche Leistung eine längerfristige private Leistung zu ermöglichen bezweckt (Beitrag zur Erhaltung der Organisation) oder der Werterhaltung und Deckung der Betriebskosten dient, dies mit einem Subventionsvertrag zu regeln ist (zum Begriff Subventionsvertrag vgl. auch § 7 Abs. 2 des Kulturförderungsgesetzes vom 13. September 1994 [SRL Nr. 402] sowie Reglement über den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport vom 27. Juni 1991 [sRSL 3.5.1.1.3]⁵). Beim Subventionsvertrag handelt es sich um ein Instrument analog zur Leistungsvereinbarung im Bereich der Abgeltungen.

Art. 17: Die Ausrichtung von Finanzhilfen erfolgt, soweit deren Finanzierung gesichert ist. Keine Finanzhilfen dürfen ausgerichtet oder zugesprochen werden, wenn ein Fonds eine ungenügende Deckung aufweist oder kein ausreichender Budgetkredit besteht. Der Budgetvorbehalt ist gleich wie bei der Regelung der Abgeltungen.

In Abs. 2 wird analog zu § 33 des Staatsbeitragsgesetzes eine Kürzungsmöglichkeit für Finanzhilfen definiert. Wird der Entscheid gefällt, dass Finanzhilfen im Rahmen eines Sparprogramms zu kürzen sind, sind sämtliche Subventionsverträge zu überprüfen. Die Überprüfung der Subventionsverträge kann eine Anpassung der Subventionsziele zur Folge haben. Im Rahmen von Sparprogrammen können reglementarisch festgelegte Einlagen in Fonds als Sparbeitrag durch Reglementsrevisionen gekürzt werden (Beschluss Grosser Stadtrat).

IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Unter dem dritten Zwischentitel wird der Übergang vom alten zum neuen Recht geregelt.

Art. 19: Abgeschlossene Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträge bleiben bestehen. Verlängerungen sind indessen nur nach Massgabe des Beitragsmanagements möglich.

Art. 20: Bei der Revision des Beteiligungsmanagements wurden noch zwei bisherige Bestimmungen zum Beitragsmanagement belassen. Diese sind mit dem Erlass des vorliegenden Beitragsreglements nicht mehr erforderlich; das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 ist aufzuheben (Art. 9 und 10 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 [RBBC; sRSL 0.5.1.1.4]).

⁵ In der Praxis wurde bisher auch der Begriff Subventionsvereinbarung verwendet. Vertrag und Vereinbarung sind Synonyme und bedeuten die übereinstimmende Erklärung mehrerer Rechtssubjekte über die Einigung der Herbeiführung einer Rechtsfolge. Da in den bestehenden Rechtssätzen der Begriff Subventionsvertrag verwendet wird, ist dieser hier zu verwenden.

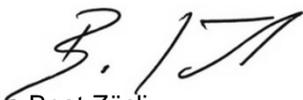
5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Beim Beitragsmanagement handelt es sich um keine neue Aufgabe. Das Controlling wurde bereits bisher im Rahmen des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling durchgeführt. Der Vollzug führt deshalb weder finanziell noch personell zu zusätzlichen Aufwendungen innerhalb der Verwaltung. Das Beitragsmanagement wird dezentral von den zuständigen Direktionen und Dienstabteilungen durchgeführt und verantwortet. Die Koordination des Prozesses übernimmt die Stabsstelle für das Beteiligungsmanagement.

6 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, das Reglement über das Beitragsmanagement zu erlassen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 13. Dezember 2023



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 46 vom 13. Dezember 2023 betreffend

Beitragsmanagement

– Erlass Reglement über das Beitragsmanagement,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Reglement über das Beitragsmanagement

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeines

Art. 1 Ziel

Dieses Reglement regelt die Grundsätze für eine zielgerichtete, systematische und angemessene Steuerung und Kontrolle der Beiträge der Stadt Luzern.

Art. 2 Begriffe

¹ Beiträge sind zweckgebundene geldwerte Vorteile und Leistungen, die Empfängerinnen und Empfängern ausserhalb der Stadtverwaltung für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse gewährt werden. Sie werden als Abgeltungen oder Finanzhilfen ausgerichtet.

² Geldwerte Vorteile und Leistungen sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen und Beteiligungen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- oder Sachleistungen.

³ Abgeltungen sind geldwerte Vorteile und Leistungen, die gewährt werden, um die finanziellen Lasten zu mildern oder auszugleichen, welche sich aus der Erfüllung vorgeschriebener oder übertragener kommunaler öffentlicher Aufgaben ergeben.

⁴ Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile und Leistungen, die gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse zu fördern oder zu erhalten.

Art. 3 Geltungsbereich

¹ Das Reglement gilt für die von der Stadt Luzern gewährten Beiträge.

² Es wird nur so weit angewendet, als nicht besondere eidgenössische, kantonale oder kommunale Vorschriften bestehen.

Art. 4 Zuständigkeiten

¹ Die Zuständigkeit zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen und zur Gewährung von Finanzhilfen richtet sich nach der Gesamthöhe des Beitrags. Es gelten die Zuständigkeiten für freibestimmbare Ausgaben gemäss der geltenden Verordnung zum Finanzhaushaltsreglement.

² Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in Spezialreglementen.

II. Abgeltungen (Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte)

Art. 5 *Voraussetzungen einer Aufgabenauslagerung*

Die Auslagerung einer Aufgabenerfüllung an eine externe Leistungserbringerin setzt voraus, dass die Aufgabenerfüllung ausserhalb der städtischen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann.

Art. 6 *Eignungskriterien*

¹ Die Eignung beurteilt sich nach der fachlichen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

² Ab einem Beitrag von Fr. 50'000.– pro Jahr ist die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger verpflichtet, der zuständigen Stelle eine Jahresrechnung inklusive Revisionsbericht einer externen Revisionsstelle mit entsprechender Zulassung vorzulegen. Falls keine gesetzliche oder statutarische Revisionspflicht besteht, hat sich die Beitragsempfängerin oder der Beitragsempfänger freiwillig einer eingeschränkten Revision oder einer Review zu unterziehen.

Art. 7 *Keine Ausschreibungspflicht bei Auslagerungen*

Die Auslagerung von Aufgaben kann freihändig erfolgen; vorbehalten bleiben Vorgaben des übergeordneten Rechts.

Art. 8 *Leistungsvereinbarungen*

¹ Bei der Auslagerung einer Aufgabe ist eine Leistungsvereinbarung gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG, SRL Nr. 160) abzuschliessen.

² Die Leistungsvereinbarung enthält neben den Mindestvorgaben des FHGG⁶ einen Anpassungsvorbehalt gemäss Art. 9 Abs. 2.

³ Leistungsvereinbarungen sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen.

Art. 9 *Budgetvorbehalt und Kürzungsmöglichkeit*

¹ Abgeltungen stehen unter dem Budgetvorbehalt.

² Damit sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben, können Abgeltungen um maximal 10 Prozent gekürzt werden. Die Leistungsvereinbarungen sind diesfalls zu überprüfen.

Art. 10 *Berichterstattung*

¹ Die Berichterstattung über die Leistungsvereinbarungen richtet sich nach FHGG⁷ (Berichterstattung des Stadtrates).

² Der Stadtrat regelt die Berichterstattung der externen Leistungserbringenden in einer Verordnung. Dabei werden abhängig von der Beitragshöhe unterschiedliche Anforderungen gestellt.

Art. 11 *Instrumente bei Schlechterfüllung*

¹ Erfüllt die externe Leistungserbringerin oder der externe Leistungserbringer die Leistungsvereinbarung nicht oder nur mangelhaft, kann die Stadt die Leistungsvereinbarung vorzeitig kündigen. Die Abgeltung ist nur für die erbrachte Leistung geschuldet und kann gegebenenfalls zurückgefordert werden.

² Verwendet die externe Leistungserbringerin oder der externe Leistungserbringer die Abgeltung nicht für den vereinbarten Zweck, kann die Stadt die Leistungsvereinbarung fristlos auflösen und die Abgeltung zurückfordern.

⁶ § 30 Abs. 2 FHGG.

⁷ Vgl. § 31 FHGG.

Art. 12 Voraussetzungen für Verlängerungen von Leistungsvereinbarungen

¹ Die Verlängerung einer Leistungsvereinbarung setzt voraus, dass

- a. die Voraussetzungen einer Aufgabenauslagerung gemäss Art. 5 noch erfüllt sind und
- b. die externe Leistungserbringerin oder der externe Leistungserbringer die Eignungskriterien gemäss Art. 6 noch erfüllt.

² Die Höhe der Abgeltung ist gemäss dem aktuellen öffentlichen Interesse und gemäss den aktuellen Marktbedingungen festzulegen.

³ Die Ergebnisse der Berichterstattung sind angemessen zu berücksichtigen.

III. Finanzhilfen**Art. 13 Voraussetzungen einer Finanzhilfe**

¹ Die Ausrichtung einer Finanzhilfe setzt voraus, dass:

- a. ein öffentliches Interesse an der erbrachten Leistung besteht,
- b. die Leistung ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erbracht werden kann,
- c. die Gesuchstellenden eine zumutbare Eigenleistung erbringen und sie weitere Finanzierungsmöglichkeiten suchen und nutzen (Subsidiarität) und
- d. die Gesuchstellenden für eine sachgerechte und mit angemessenem Aufwand verbundene Leistungserbringung sorgen.

² Die Ausrichtung einer Finanzhilfe kann mit Auflagen verbunden werden.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen. Vorbehalten bleiben andere spezialgesetzliche Regelungen.

⁴ Von den Voraussetzungen gemäss Abs. 1 kann bei der Ausrichtung von Beiträgen für Jubiläen, Ehrungen und Anerkennungspreisen sowie Solidaritätsbeiträgen abgewichen werden.

Art. 14 Gesuch

Finanzhilfen werden in der Regel nur auf Gesuch hin geprüft.

Art. 15 Abklärungen der zuständigen Stelle

Die zuständige Dienstabteilung klärt vor der Ausrichtung oder Zusicherung der Finanzhilfe die finanziellen, strukturellen und organisatorischen Gegebenheiten der Gesuchstellenden ab.

Art. 16 Arten der Finanzhilfen

¹ Finanzhilfen werden als Aufbau-, Anpassungs-, Durchführungs- und Überbrückungshilfen oder als Würdigung für besonderes Engagement ausgerichtet.

² Ausnahmsweise können Finanzhilfen zur Erhaltung der Organisation oder der Infrastruktur ausgerichtet werden. Diesfalls sind Subventionsverträge abzuschliessen.

³ Im Subventionsvertrag kann mit der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller eine mehrjährige Unterstützung vereinbart werden. Subventionsverträge sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen. Subventionsverträge enthalten einen Anpassungsvorbehalt gemäss Art. 17 Abs. 2.

Art. 17 Budgetvorbehalt und Kürzungsmöglichkeit

¹ Finanzhilfen stehen unter dem Budgetvorbehalt.

² Damit sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben, können Finanzhilfen um maximal 10 Prozent gekürzt werden. Die Subventionsverträge sind diesfalls zu überprüfen.

IV. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 18 *Ausführungsbestimmungen*

Der Stadtrat erlässt Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement.

Art. 19 *Bestehende Verträge*

¹ Im Zeitpunkt des Inkrafttretens bestehende Leistungsvereinbarungen und Subventionsverträge bleiben bestehen.

² Sie dürfen nur nach Massgabe dieses Reglements erneuert werden.

³ Die jährliche Berichterstattung erfolgt nach Massgabe dieses Reglements, es sei denn, in der Leistungsvereinbarung oder im Subventionsvertrag ist Abweichendes vereinbart.

Art. 20 *Aufhebung bisherigen Rechts*

Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 wird aufgehoben.

Art. 21 *Inkrafttreten*

¹ Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.

² Das Reglement unterliegt dem fakultativen Referendum. Es ist zu veröffentlichen.

Luzern, 29. Februar 2024

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Daniel Egli
Stadtschreiberin-Stv.