



22/17 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Teilrevision Gemeindeordnung

Herr Präsident

Meine Damen und Herren

1. Einleitung

HRM2 ist eine Weiterentwicklung des heutigen Rechnungsmodells für die öffentlichen Gemeinwesen. Mit HRM2 wird die Rechnungslegung auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet, ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Der Kantonsrat hat am 20. Juni 2016 das revidierte Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) genehmigt. Das Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Für den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten des Gesetzes beschlossenen Voranschlags und den Entwurf sowie die Genehmigung der dazugehörigen Jahresrechnung bleiben grundsätzlich noch die aktuell geltenden Bestimmungen zum Finanzhaushalt im Gemeindegesetz anwendbar (vgl. § 67 FHGG). Dies würde bedeuten, dass das Budget 2018, welches Ende 2017 zu genehmigen ist, noch nach den bisherigen Bestimmungen zu erstellen und zu verabschieden wäre. Auch die Jahresrechnung 2018, im Frühjahr 2019 zu behandeln, wäre ebenfalls nach den heute geltenden Vorgaben zu beurteilen. Das Budget 2019 muss dann von den Luzerner Gemeinden erstmals nach den neuen Vorgaben des FHGG erstellt werden und hat folgende Konsequenzen:

- 2018 (bis spätestens 30.6) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 1 des FHGG (Restatement 1) zu machen. Die so angepasste Bilanz per 1.1.2018 bildet die Grundlage zur Budgetierung des Jahres 2019
- 2019 (bis spätestens 30.6) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 3 des FHGG (Restatement 2) zu machen. Die angepasste Bilanz per 31.12.2018 bildet die Eröffnungsbilanz per 1.1.2019

Um frühzeitig für das Gros der Gemeinden die Auswirkungen der Revision zu erkennen, die Umsetzung in der IT zu prüfen und weitere Praxisbeispiele für das Handbuch und die Ausbildung der Verantwortlichen in den Gemeinden zu gewinnen, hat der Kanton nach unterschiedlichen Testgemeinden gesucht. Für den Test wurden Gemeinden gesucht, in denen je eine der Gemeindelösungen der vier verschiedenen IT-Anbieter im Einsatz steht. Die Umsetzung des neuen FHGG wird daher in den Gemeinden Buchrain, Emmen, Ermensee, Nebikon und Schlierbach vorzeitig auf das Rechnungsjahr 2018 eingeführt. Damit die Gemeinde Emmen die Umsetzung der Vorgaben der neuen Rechnungslegung als Testgemeinde und damit bereits für den AFP 2018 umsetzen kann, müssen verschiedene Bestimmungen der Gemeindeordnung dem übergeordneten Recht angepasst werden. Bei der vorliegenden Teilrevision der Gemeindeordnung von Emmen handelt es sich dabei schwergewichtig um einen Nachvollzug im Zusammenhang mit der Revision des FHGG, also um eine technische und nicht politische Revision. Dabei stützt sich die Gemeinde in erster Linie auf die vom Kanton zusammen mit dem Verband Luzerner Gemeinden VLG und Experten erarbeiteten Leitfaden und Muster-Gemeindeordnung.

2. Ausgangslage

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird die Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden gesamtschweizerisch modernisiert. Mit den Änderungen wird das Ziel verfolgt, die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der öffentlichen Hand so abzubilden, dass die Darstellung den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Das heisst zum Beispiel, dass auf finanzpolitische Abschreibungen verzichtet wird und stille Reserven aufgelöst oder dass mehr Informationen zu den Beteiligungen offengelegt werden. Zudem zeichnete sich bei den Gemeinden in den letzten Jahren die Tendenz ab, dass Aufgaben ausgelagert oder im Verbund mit anderen Gemeinden gelöst werden können. Die Führungsinstrumente der Gemeinden müssen diesen Entwicklungen Rechnung tragen und daher angepasst werden. Die kantonale Gesetzesrevision bedingt Anpassungen bei den Planungs- und Kontrollinstrumenten und im Kredit- und Ausgabenrecht. Die vorzeitige Einführung umfasst das Teilgebiet "Aufgaben- und Finanzplan (inkl. Budget) und Rechnungslegung" gemäss FHGG sowie die dazugehörigen Verordnungsbestimmungen (FHGV). Die rein technische Überarbeitung der Gemeindeordnung zu HRM2 ermöglicht es dem Gemeinderat wie erwähnt, als Testgemeinde erfolgreich die Einführung der neuen Rechnungslegung zu vollziehen. Der Gemeinderat nutzt gleichzeitig die Chance, kleine Anpassungen, die aufgrund gesetzlicher oder anderer Veränderungen notwendig sind, vorzunehmen.

3. Führungsinstrumente

Gemäss dem neuen Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden sollen diese in Zukunft hauptsächlich mit den folgenden drei politischen Instrumenten geführt werden:

- Gemeindestrategie
- Legislaturprogramm
- Aufgaben- und Finanzplan mit Budget
- Jahresbericht mit Jahresrechnung
- Beteiligungsstrategie

Mit Ausnahme der Beteiligungsstrategie, welche lediglich für die Betagtenzentren Emmen AG vorliegt, sind diese Planungs- und Kontrollinstrumente in der Gemeinde Emmen bereits eingeführt.

4. Kredit- und Ausgabenrecht

Die Abläufe und Kompetenzen sind im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz vollständig abgebildet. Für die Gemeindeordnung sind lediglich die Kompetenzen und Ausgabenbefugnisse zu regeln. Der Budgetkredit wird weiterhin als Saldo des Aufwandes und des Ertrages festgesetzt (Globalbudget). Die Budgetkompetenz obliegt grundsätzlich den Stimmberechtigten und ist in der Gemeinde Emmen mittels Kompetenzdelegation in der Gemeindeordnung dem Einwohnerrat zugewiesen. Ab einer bestimmten Kreditsumme ist letztlich mit dem obligatorischen Referendum eine Urnenabstimmung notwendig. Zeigt sich während des Jahres, dass die Überschreitung eines Budgetkredites droht, so muss grundsätzlich versucht werden, durch Kompensation den Budgetkredit einzuhalten. Gelingt dies nicht, ist beim Einwohnerrat bzw. den Stimmberechtigten ein Nachtragskredit einzuholen. Das

kantonale Finanzhaushaltsgesetz regelt die Ausnahmen. Neu ist es auch möglich, dass ein nicht ausgeführtes Vorhaben in das neue Rechnungsjahr übertragen werden kann. Für gebundene Ausgaben ist der Gemeinderat zuständig. Für frei bestimmbare Ausgaben ist ein Grenzwert festzusetzen, ab dem der Einwohnerrat bzw. die Stimmberechtigten zuständig sind. Der Gemeinderat Emmen hat die bisherigen Finanzkompetenzen beibehalten. Im Bereich der Kompetenz zur Veräusserung von Finanzvermögen hat der Gemeinderat die Bestimmungen der bisherigen Gemeindeordnung übernommen.

5. Weitere Anpassungen

a) Wahl des Friedensrichters

Grundsätzlich sind in Gerichtsverfahren vor Einleitung eines Prozesses Schlichtungsverfahren vor der Friedensrichterin oder dem Friedensrichter durchzuführen. Mit der Einführung der neuen Zivilprozessordnung ist die Friedensrichterin oder der Friedensrichter direkt beim jeweiligen Gerichtsbezirk (Luzern, Kriens, Hochdorf oder Willisau) angesiedelt. Gemäss § 38 Abs. 1 des Justizgesetzes wählt der Kantonsrat die Friedensrichterinnen oder Friedensrichter auf die Dauer von vier Jahren. Die entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung von Emmen zum Friedensrichter sind daher zu löschen.

b) Vereidigung

Die Mitglieder des Einwohnerrates Emmen wurden bisher nach der Gesamterneuerungswahl vom Regierungsstatthalter vereidigt; ebenso neu gewählte Mitglieder des Gemeinderates sowie der Gemeindeschreiber nach einer Neuanstellung. Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Regierungsstatthalter hat der kantonale Gesetzgeber auch die Vorschriften über die Vereidigung von Gemeindebehörden im Gemeindegesetz neu geregelt (Änderung vom 17. Juni 2013, in Kraft seit 1. Juli 2014) und der Einwohnerrat hat die Geschäftsordnung des Einwohnerrates im Jahre 2015 aufgrund des Bericht und Antrags 23/15 bereits angepasst. Nun folgt noch die Anpassung in der Gemeindeordnung.

3. Antrag

1. Genehmigung der Teilrevision der Gemeindeordnung von Emmen gemäss Beilage.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 24. Mai 2017

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Teilrevidierte Gemeindeordnung mit Änderungen
- Synopse alt neu