



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

22/18 Beantwortung des dringlichen Postulats von Matthias Lingg, Franz Räber und Stefan Rügsegger vom 24. April 2018 namens der FDP Fraktion betreffend mehr Transparenz beim Budget

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulats

Die letzte Budgetberatung hat es wieder gezeigt.

Pauschale Sparbeiträge über alle Direktionen finden keine Anerkennung und das Parlament ist nicht in der Lage, den politischen Leistungsauftrag genau zu definieren. Dazu fehlen dem Parlament die notwendigen und unabdingbaren Informationen um in Zukunft massgebend Einfluss auf das Budget zu nehmen. Wenn der Gemeinderat sagt, dass das Parlament die Leistung bestelle, dann soll dieses auch über die entsprechenden Informationen verfügen.

In der Leistungsübersicht der jeweiligen Aufgabengebiete sind der politische Leistungsauftrag, die gesetzlichen Grundlagen sowie der Bezug zum Legislaturprogramm beschrieben. Die Ausführungen sind jedoch inhaltlich derart knapp beschrieben, dass daraus kein eigentliches Sparziel oder Sparpotential abgeleitet werden kann. Ebenso kann aus den gesetzlichen Grundlagen nicht abgeleitet werden, welche Ausgaben als gebunden, als gebunden mit Richtgrössen als Empfehlung oder als ungebunden taxiert werden.

Wir fordern daher den Gemeinderat auf, den politischen Leistungsauftrag pro Leistungsgruppe ab dem Budget 2019 detailliert nach folgenden Kriterien zu beschreiben:

1. Gebundene Ausgaben per Gesetz, Erlass oder Verordnung ohne oder mit kleiner Möglichkeit der Veränderung oder Einflussnahme durch den Einwohnerrat
2. Gebundene Ausgaben mit Richtgrössen als Empfehlung dessen Bandbreite die Verwaltung selber festlegen kann und mit Einflussnahme durch den Einwohnerrat

3. Ungebundene Ausgaben worüber der Einwohnerrat selber entscheiden kann, ob diese Leistung angeboten werden soll oder nicht
4. Der Vorschlag ist der R+GPK an der Sitzung vom September zu präsentieren.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Vorgaben des Gesetzes über den Finanzhaushalt

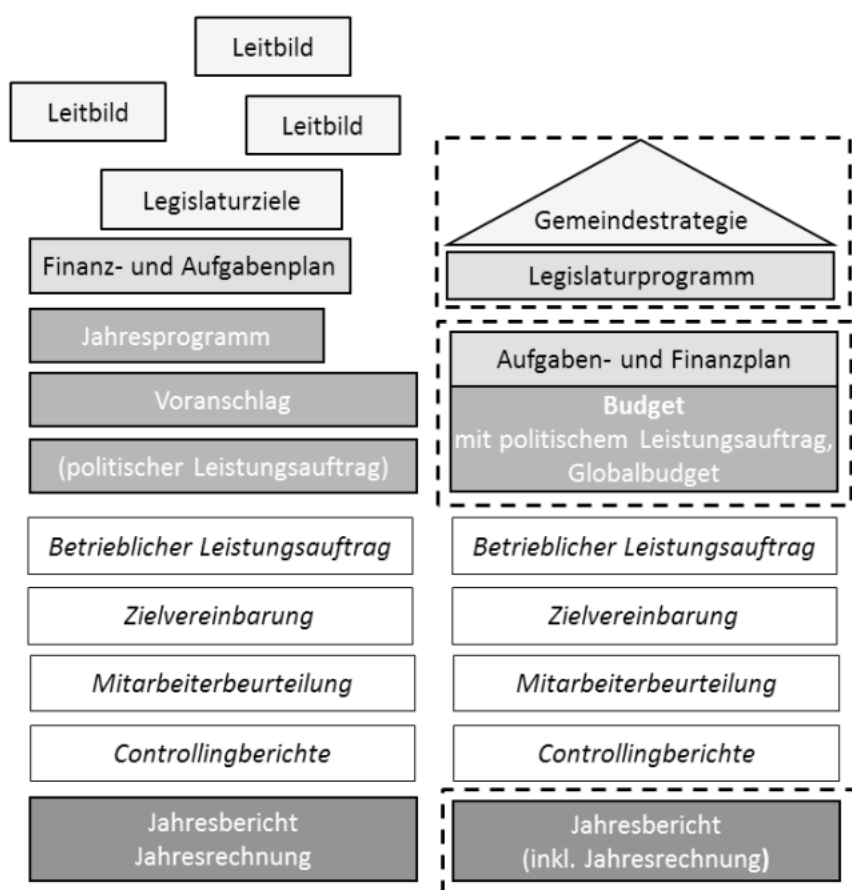
Nach dem alten Recht wies ein Budget die Aufwände und Erträge der Verwaltungszweige kontengenau aus. Deshalb waren die auf einzelne Konten budgetierten Beträge Gegenstand der Budgetdebatte und des massgebenden Budgetbeschlusses. Jeder Budgetposten durfte nur bis zur Höhe des bewilligten Betrags belastet werden und er konnte ausschliesslich für den angegebenen Einzelzweck verwendet werden. Nicht benötigte Kredite oder Kreditreste verfallen mit Ablauf des Haushaltsjahres. Das Budget enthielt keine verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Leistungen, die mit den bewilligten Mitteln zu erbringen sind waren.

Für die Erstellung des jährlichen Budgets sind neu die gesetzlichen Vorgaben des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; gültig ab 1.1.2019) zu beachten. Weil das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) den modernen Anforderungen an eine transparente Buchführung nicht mehr genügte, wurde die Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) gesamtschweizerisch revidiert. Die neue Gesetzgebung bezweckt, 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.

Die Gemeinde Emmen ist eine der Pilotgemeinden, welche die Vorgaben der neuen Gesetzgebung in Zusammenarbeit mit dem Kanton Luzern bereits für das Budget 2018 eingeführt haben. Die im Gesetz neu strukturierten Führungsinstrumente sollen die Durchgängigkeit der verschiedenen Instrumente verbessern. Das heisst, dass der Bezug eines Budgets auf die Mehrjahresplanung, das Legislaturprogramm und die Gemeindestrategie für die Einwohnerinnen und Einwohner, die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte, die Exekutive und die Verwaltung klar ersichtlich sein muss und damit das Verständnis erleichtert sowie die Steuerung verbessert wird. Das FHGG verlangt von den Gemeinden für die langfristige Planung (10 Jahre) die Ausarbeitung einer Gemeindestrategie. Basierend auf dieser Strategie wird für die mittelfristige Planung das Legislaturprogramm erstellt. Darin umschreibt der Gemeinderat die Legislaturziele und die zur Zielerreichung notwendigen Umsetzungsmassnahmen. Der daraus folgende Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dient der rollenden mittelfristigen Planung (4 Jahre). Der Gemeinderat hält darin die geplanten Aufgaben und die zugehörigen Finanzen für das Budgetjahr und mindestens drei Planjahre fest. Der AFP bezieht sich immer auf die Vorgaben des Legislaturprogramms und stellt so sicher, dass die strategischen Ziele im Fokus bleiben und im Zeithorizont erreicht werden können. Das Budget beinhaltet gestützt auf diese Vorgaben die kurzfristige Planung (1 Jahr). Mit

dem Jahresbericht (inklusive Jahresrechnung) gewährleistet die Gemeinde die jährliche, gesetzlich geforderte Berichterstattung. Die jährliche Berichterstattung erfolgt mit dem Jahresbericht inklusive Jahresrechnung. Dieser zeigt auf, inwieweit die Vorgaben des Budgets erreicht worden sind. Im Jahresbericht wird ebenfalls Bezug auf die Zielerreichung des Legislaturprogramms genommen. Grundsätzlich müssen vom Legislaturprogramm bis zum Jahresbericht sämtliche Führungsinstrumente in einer einheitlichen Struktur von Aufgabenbereichen präsentiert werden. Die somit integrierte Präsentation von Mehrjahresplanung, Budget und Jahresbericht ermöglichen in erster Linie auch dem Einwohnerrat eine bessere Übersicht. Es wird so noch deutlicher ersichtlich, dass das Budget eine Konsequenz der Planjahre darstellt und entsprechend die Weichen für die Zukunft bereits in der Mehrjahresplanung gestellt werden müssen.

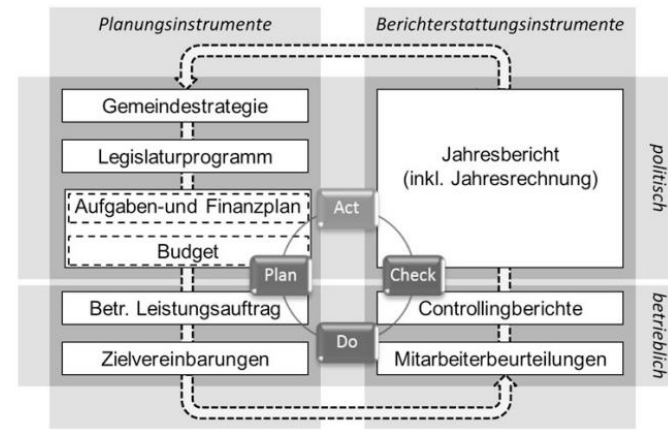
Die mit der neuen Gesetzgebung erforderlichen Führungsinstrumente lassen sich im Vergleich zum bisherigen System graphisch wie folgt darstellen:



(Quelle: Botschaft B 14 des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 22. September 2015)

Die neuen Führungsinstrumente ermöglichen es den Gemeinden, dem Regelkreis «plan, do, check, act» zu folgen: In der Planungsphase (plan) werden der Ist-Zustand analysiert, Verbesserungspotenziale erkannt sowie geeignete Massnahmen zur Umsetzung entwickelt. Dann werden die geplanten Massnahmen durchgeführt (do). In der Phase der Berichterstattung werden die Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und bewertet (check). Aufgrund der

Auswertungen werden allfällige Korrekturmassnahmen ermittelt, welche anschliessend in die nächste Planungsphase einfließen (act).



Gestützt auf das FHGG werden alle kommunalen Aufgaben mittels politischen Leistungsaufträgen mit Globalbudgets erfüllt. Das Arbeiten mit Globalbudgets setzt sich in der öffentlichen Verwaltung immer mehr durch. Der grosse Vorteil ist, dass mittels Globalbudgets mit Leistungsaufträgen die Aufgaben und die dazugehörigen Finanzen miteinander verknüpft werden, unabhängig davon, ob der Auftrag von der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird.

In der Botschaft B 14 vom 22. September 2015 sind die Vorteile der neuen Regelungen wie folgt umschrieben worden:

- Mittels Globalbudgets und Leistungsaufträgen werden Aufgaben und die dazugehörigen Finanzen miteinander verknüpft.
- Innerhalb des Globalbudgets erhalten die Auftragnehmer auf der operativen Ebene mehr Handlungsspielraum.
- Das Führungsinstrument bleibt dasselbe, unabhängig davon, ob eine Aufgabe in der eigenen Verwaltung, von einer anderen Verwaltung oder von einer anderen Institution erfüllt wird.
- Globalbudgets mit Leistungsaufträgen eignen sich für alle bekannten kommunalen Organisationsmodelle: mit/ohne Parlament, traditionell, CEO-Modell, Geschäftsführermodell.
- Die Instrumente Globalbudgets mit Leistungsaufträgen werden gestrafft und einfach umgesetzt, was das System führungs- und miliztauglich macht.

2. Aufgabenbereiche

§ 11 Abs. 1 FHGG bestimmt, dass das Budget für jeden Aufgabenbereich

- einen politischen Leistungsauftrag und
- je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung.

enthält. Dabei wird unter einem Aufgabenbereich die Zusammenfassung von Staatsaufgaben nach fachlichen Gesichtspunkten verstanden. Gemäss Handbuch entspricht ein Aufgabenbereich im Idealfall der einer Verwaltungseinheit (z.B. Bereich oder Department) zugewiesenen Aufgaben.

Die Gemeinde ist bei der Definition der Aufgabenbereiche frei, sowohl was die Anzahl als auch den Inhalt betrifft.

2. Zu den Forderungen der Postulanten

Die Forderungen der Postulanten widersprechen den gesetzlichen Vorgaben und sind deshalb vom Gemeinderat abzulehnen. Zu den Detailforderungen des Postulats kann der Gemeinderat kurz wie folgt Stellung nehmen:

Forderung den politischen Leistungsauftrag pro Leistungsgruppe ab dem Budget 2019 detailliert nach den folgenden Kriterien zu beschreiben:

1. *Gebundene Ausgaben per Gesetz, Erlass oder Verordnung ohne oder mit kleiner Möglichkeit der Veränderung oder Einflussnahme durch den Einwohnerrat*
Mit der Auflistung der Leistungsgruppen innerhalb des Aufgabenbereichs und der Bezeichnung der gesetzlichen Grundlagen ist diese Forderung erfüllt. Ein detaillierterer Nachweis widerspricht dem Sinn und Zweck eines Globalbudgets. Nach dem geltenden Recht wird keine detaillierte Kostenrechnung mehr abgegeben. Der Gemeinderat bietet aber im Sinne einer Dienstleitung eine Artengliederungssicht nach wie vor an.
2. *Gebundene Ausgaben mit Richtgrössen als Empfehlung dessen Bandbreite die Verwaltung selber festlegen kann und mit Einflussnahme durch den Einwohnerrat*
 - a. Eine gebundene Ausgabe ist durch Gesetz oder ein Reglement vorgegeben und der mögliche finanzielle Handlungsspielraum ergibt sich nur aus der Qualität und der Effizienz der zu erbringenden Leistung. Eine Überprüfung der Leistungseffizienz müsste durch externe Personen erfolgen. Der Gemeinderat hat eine solche Überprüfung dem Präsidenten der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission vorgeschlagen. Man hat sich aber, bei der Vorbereitung auf die Ausschreibung, für einen anderen Weg entschieden. Der Gemeinderat holt gerne eine entsprechende Offerte ein. Den vorgegebenen Termin vom September 2018 kann aber so nicht eingehalten werden. Die Abklärungen dauern ca. zwölf Monate.

b. Der Gemeinderat kann selbstverständlich alle Reglemente, die der Einwohnerrat erlassen hat, zur Überprüfung dem Einwohnerrat vorlegen. Der Einwohnerrat müsste dann entscheiden, welche Reglemente angepasst, überarbeitet oder ausser Kraft gesetzt werden müssen. Es handelt sich um ca. 100 Reglemente, Verordnungen, Pflichtenhefte o.ä.

3. *Ungebundene Ausgaben worüber der Einwohnerrat selber entscheiden kann, ob diese Leistung angeboten werden soll oder nicht*

Die Definition der ungebundenen Leistungen haben meistens mit der Ausführung einer Tätigkeit zu tun oder diese sind so organisiert, dass sie entweder einen Ertrag bringen oder dann zumindest einen Kostenanteil generieren. Hierzu sind zwei Beispiele anzuführen: Die SBB Generalabonnemente bringen einen Ertrag. Die Aufgabe ist ungebunden und wird vom bestehenden Personal ausgeführt. Demgegenüber stehen die Sozialinspektoren. Mit Verträgen mit anderen Gemeinden kann der Gemeinderat den Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Eine Messbarkeit der Erfolge des Sozialinspektorates gestaltet sich äussert schwierig, da bei einem festgestellten Missbrauch die Leistungen eingestellt oder reduziert werden und nicht messbar ist, wie lange die missbräuchliche Leistung ohne Einsatz noch erbracht worden wäre. Auch gibt es keine Pflicht, Sitzgemeinde des Zivilstandsamtes, der KESB und der Berufsbeistandschaft zu sein. Es ist jedoch zur Kenntnis zu nehmen, dass ohne Organisation als Sitzgemeinde diese Dienstleistungen für Emmen teurer zu stehen kämen.

4. *Der Vorschlag ist der R+GPK an der Sitzung vom September zu präsentieren.*

Der Gemeinderat ist von Gesetzes wegen verpflichtet (FHGG), einen Leistungsauftrag und ein Globalbudget zu erstellen und dem Parlament vorzulegen. Gleichzeitig müsste ein Buch mit mehreren hundert Seiten verfasst werden, um die obengenannten Forderungen erfüllen zu können. Dazu müsste der Gemeinderat zusätzliche Stellen (im 2018 eher temporär und anschliessend auch langfristig) beantragen.

3. Kosten

Aufgrund der dem Gemeinderat vorliegenden Richtofferte und den zusätzlichen Aufgaben, die die Postulanten verlangen, muss mit einem einmaligen Kostenaufwand von ca. CHF 400'000.00 - CHF 500'000.00 gerechnet werden. Zukünftig müssten die Leistungsprodukte jedes Jahr überarbeitet und als zweites Budget geführt werden. Dies verursacht mindestens zwei Vollzeitstellen mit allen Folgekosten pro Jahr von rund CHF 250'000.00.

4. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat versteht, dass die Postulanten einen Weg suchen, um aktiv am Budgetprozess teilnehmen zu können. Die Aufgaben sind aber gemäss FHGG klar zugeteilt. Der Einwohnerrat bestellt die Leistung für die Gemeinde und legt die dazu notwendigen Mittel fest. Mittels Motionen oder Postulaten können die Mitglieder des Einwohnerrates zudem die Anpassung oder Überprüfung von Aufgabenbereichen jederzeit beeinflussen. Der Gemeinderat und die Verwaltung schlagen mit dem Budget vor, was diese Bestellung kostet. Anpassungen müssen über den Leistungsauftrag, Kennzahlen und Messgrössen gesteuert werden. Aufgrund des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden, der Aufgabenteilung und Kompetenzen sowie vor allem wegen der hohen Kostenfolge sowie der notwendigen Personalaufstockung, beantragt der Gemeinderat die Ablehnung des Postulats.

Emmenbrücke, 16. Mai 2018

Für den Gemeinderat

Gemeindepräsident
Rolf Born

Gemeindeschreiber
Patrick Vogel