

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1605
vom 2. November 2017
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Teilrevision Gemeindeordnung

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

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.

2 Umsetzung im Kanton Luzern

Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden (FHGG) werden die Grundlagen des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM 2) im Kanton Luzern eingeführt. Neben den Rechnungslegungsvorschriften werden insbesondere das Kreditrecht, das Ausgabenrecht und die Vorgaben zu den politischen und betrieblichen Steuerungsinstrumenten modernisiert. Die Rechnungslegung wird auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet (true and fair view), ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Der Kantonsrat hat am 20. Juni 2016 das revidierte 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 bedeutet, dass das Budget 2018, welches Ende 2017 zu genehmigen ist, noch nach den bisherigen Bestimmungen zu erstellen und zu verabschieden ist. Auch die Jahresrechnung 2018, im Frühjahr 2019 zu behandeln, ist 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. Juni) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 1 des FHGG (Restatement 1) zu machen. Die so angepasste Bilanz per 1. Januar 2018 bildet die Grundlage zur Budgetierung des Jahres 2019.
- 2019 (bis spätestens 30. Juni) sind die Bilanzanpassungen gemäss § 68 Abs. 3 des FHGG (Restatement 2) zu machen. Die angepasste Bilanz per 31. Dezember 2018 bildet die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019.

Das neue Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Gemäss § 69 passen die Gemeinden ihre Gemeindeordnung und, soweit notwendig, das übrige Gemeinde-recht bis zum 1. Januar 2018 an die Vorgaben des neuen Gesetzes an.

3 Grundsätze

3.1 Teilrevision oder Totalrevision Gemeindeordnung

Bei der vorliegenden Teilrevision der Gemeindeordnung von Horw handelt es sich um den Nachvollzug im Zusammenhang mit dem neuen FHGG. Dabei stützt sich die Gemeinde in erster Linie auf den vom Kanton zusammen mit dem Verband Luzerner Gemeinden VLG und Experten erarbeiteten Leitfadern und die Muster-Gemeindeordnung.

Der Nachvollzug zum FHGG sollte gemäss Kanton bereits am 1. Januar 2018 vollzogen werden. Eine breite Diskussion der gesamten Gemeindeordnung (Totalrevision) ist aufgrund dieses engen zeitlichen Rahmens nicht möglich. Der Gemeinderat hat deshalb beschlossen, im Sinne einer Teilrevision ausschliesslich die vom neuen Gesetz betroffenen Artikel der Gemeindeordnung zu überarbeiten.

3.2 Übergeordnete Regelungen

Mit dem neuen FHGG und der neuen FHGV regelt der Kanton den Finanzhaushalt der Gemeinden sehr detailliert. Viele bisherige Regelungen in der Gemeindeordnung sind deshalb nicht mehr notwendig. Bei der vorliegenden Teilrevision verzichtet die Gemeinde bewusst darauf, kantonale Regelungen in der Gemeindeordnung zu übernehmen.

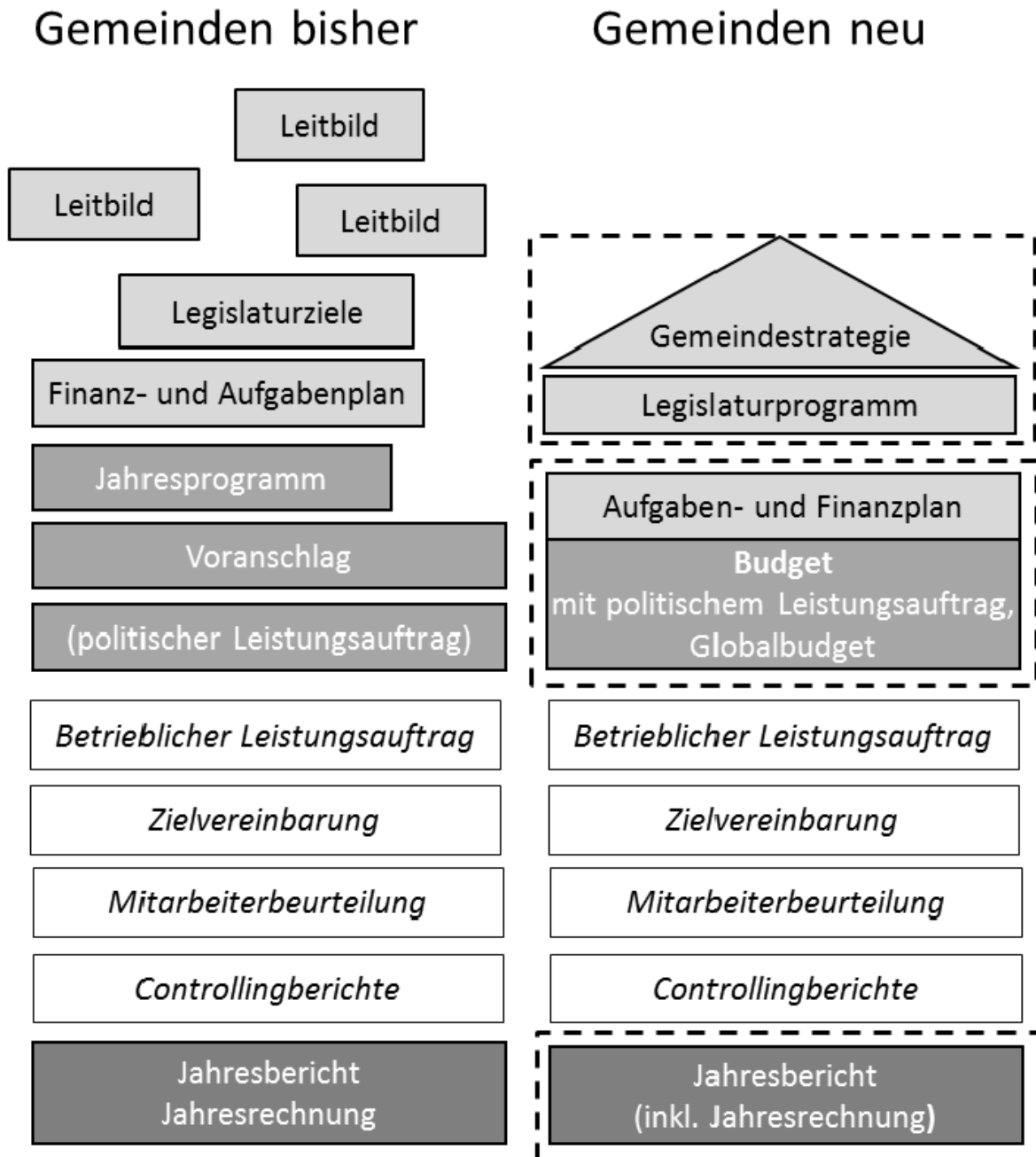
3.3 Neues Finanzreglement der Gemeinde Horw

Für die bessere Übersichtlichkeit sollen wie beim Kanton die Bestimmungen rund um den Finanzhaushalt in einem separaten Finanzreglement zusammengefasst werden (Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde Horw). Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinde Horw in der Gemeindeordnung können damit reduziert werden. Die Gemeindeordnung wird schlanker.

Diesen Weg mit schlanker Gemeindeordnung und Finanzreglement, der auch von den Dozenten der Präsenzs Schulungen des Kantons empfohlen wird, haben die Gemeinden Emmen und Luzern bereits umgesetzt.

4 Neue Instrumente für die Steuerung der Gemeinde

Das künftige FHGG sieht die nachfolgenden aufgeführten neuen Planungs- und Kontrollinstrumente vor, mit welchen die Gemeinden in Zukunft hauptsächlich gesteuert werden sollen.



Das Budget ist neu Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplanes. Im Aufgaben- und Finanzplan sind das aktuelle Budget und mindestens drei weitere Planjahre abgebildet. Die Verwaltung wird neu in Aufgabenbereiche unterteilt. Für jeden Aufgabenbereich ist ein politischer Leistungsauftrag zu erstellen. Der politische Leistungsauftrag nimmt Bezug zum Legislaturprogramm und enthält Chancen und Risiken, Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen, Messgrössen und Entwicklung der Finanzen. Pro Aufgabenbereich wird ein Globalbudget in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung festgelegt. Die Genehmigung des Globalbudgets obliegt dem Einwohnerrat.

Organisationen, an welchen die Gemeinde beteiligt ist und die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, unterstehen dem Beteiligungscontrolling. Da die Gemeinde für ausgelagerte Aufgaben nur noch die Gewährleistungsverantwortung trägt, nicht aber die Erfüllungsverantwortung, ist die Wahrung der Eignerinteressen der Gemeinde sowie die Koordination mit dem Unternehmerinteresse der Organisation durch das Beteiligungscontrolling zentral. Das Beitragscontrolling umfasst ergänzend dazu die weiteren Leistungserbringer ohne kommunale Beteiligung. Neu wird die Gründung von Beteiligungen an privat- oder öffentlich-rechtlichen Personen- oder einfachen Gesellschaften in der Gemeindeordnung geregelt.

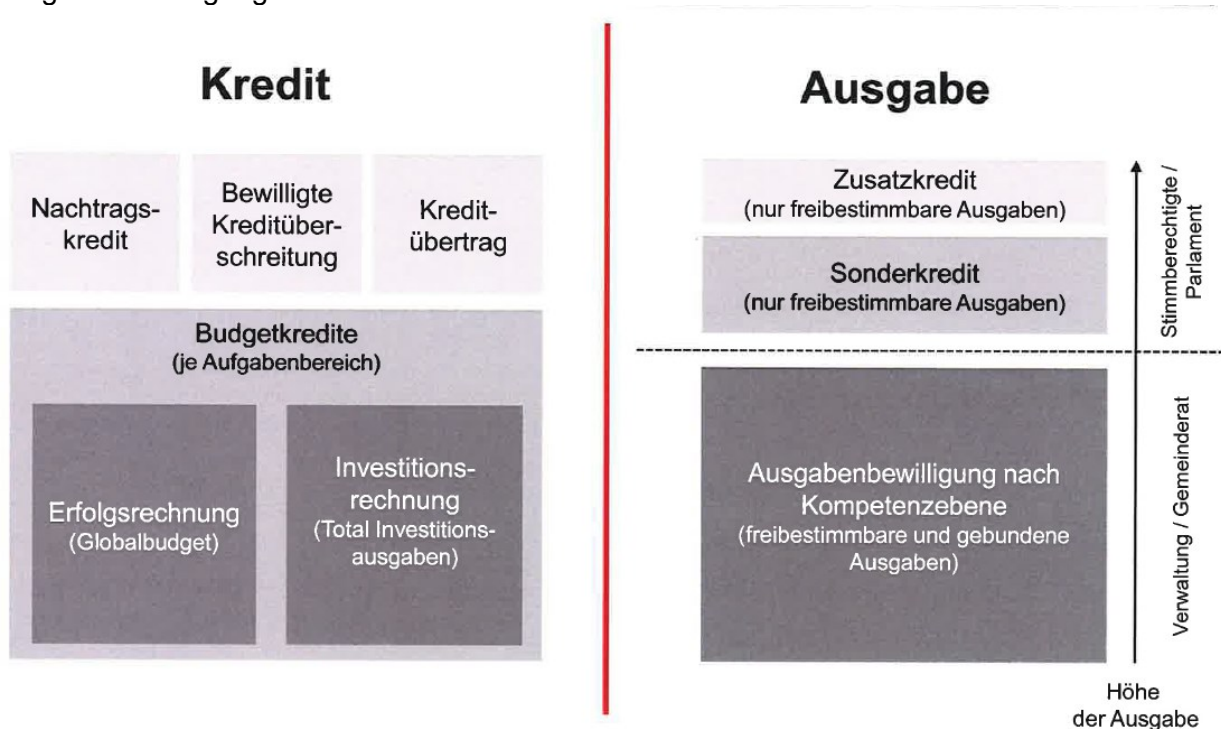
5 Neue Kompetenzregelung

Für das Parlament ergeben sich aus dem FHGG folgende Kompetenzen:

- Gemeindestrategie → Kenntnisnahme
- Legislaturprogramm → Kenntnisnahme
- Aufgaben- und Finanzplan → Kenntnisnahme
- Budget und Steuerfuss → Genehmigung
- Jahresbericht mit Jahresrechnung → Genehmigung
- Beteiligungsstrategie → Kenntnisnahme

6 Kredit- und Ausgabenrecht

Im FHGG wird klar zwischen dem Kreditrecht und dem Ausgabenrecht unterschieden. Dabei ist zu beachten, dass der Sonderkredit und der Zusatzkredit neu nicht mehr Kredite sind, sondern Ausgabenbewilligungen.



Die Abläufe und Kompetenzen sind im FHGG und in der FHGV vollständig abgebildet. Die diesbezüglichen Bestimmungen in der Gemeindeordnung können daher aufgehoben werden. Für die Gemeindeordnung sind lediglich die Kompetenzen und Ausgabenbefugnisse zu regeln. Eine Übersicht befindet sich im Anhang.

Der Budgetkredit wird als Saldo des Aufwandes und des Ertrages festgesetzt (Globalbudget). Die Budgetkompetenz obliegt grundsätzlich den Stimmberechtigten und ist in der Gemeinde Horw mittels Kompetenzdelegation in der Gemeindeordnung dem Einwohnerrat zugewiesen. Vorbehalten bleibt das fakultative Referendum. 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 Finanzhaushaltsgesetz regelt die Ausnahmen. Neu ist es auch möglich, dass der Budgetkredit für 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 schlägt vor, die bisherigen Finanzkompetenzen beizubehalten. Im Bereich der Kompetenz zur Veräusserung von Finanzvermögen sollen die Bestimmungen der bisherigen Gemeindeordnung übernommen werden.

7 Weitere Anpassungen

7.1 Begriffsvereinheitlichung

Das HRM2 sieht für zentrale Elemente der Rechnungslegung die folgenden neuen Begriffe vor:

Alter Begriff	Neuer Begriff
Laufende Rechnung	Erfolgsrechnung
Bestandesrechnung	Bilanz
Voranschlag	Budget
Finanz- und Aufgabenplanung (FAP)	Aufgaben- und Finanzplanung (AFP)

Die Gemeindeordnung wurde entsprechend überarbeitet und die Begriffe vereinheitlicht.

7.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Durch das kantonale Finanzhaushaltsgesetz sind die Gemeinden verpflichtet, Leistungsaufträge mit Globalbudgets einzuführen. Bestimmungen zu der wirkungsorientierten Verwaltungsführung können daher in der Gemeindeordnung gestrichen werden. Die Einwohnergemeinde Horw hatte bereits bisher die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in Teilbereichen im Einsatz.

7.3 Prozesse und Vergleiche

In der bisherigen Gemeindeordnung (GO) lag die Kompetenz gemäss Art. 30 lit. d zur Erteilung der Prozessvollmacht an den Gemeinderat zur Durchsetzung vermögensrechtlicher Ansprüche der Gemeinde bei einem Streitwert ab Fr. 100'000.00 beim Einwohnerrat.

Unter dem Abschnitt Ausgabenbewilligung in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) kann die Gemeinde gemäss § 24 für die Führung von Prozessen, den Abschluss von Vergleichen und den Verzicht auf Verjährungseinreden von den Ausgabenbefugnissen abweichende spezielle Zuständigkeiten vorsehen.

Sofern die Gemeinde nichts regelt, gelten gemäss FHGV die generellen Ausgabenbefugnisse der Gemeinde. Gemäss neuer Regelung im Art. 68 lit. b sind dies bei frei bestimmbaren Ausgaben 1 % des Gemeindesteuerertrages (entspricht Budget 2017: Fr. 471'000.00).

Damit stellt sich die Frage, wann ein Prozess oder Vergleich frei bestimmbar ist. Gemäss unseren Abklärungen gilt dies, wenn die Gemeinde aktiv einen Prozess angeht. Wird jedoch die Gemeinde passiv in einen Prozess geführt bzw. wird die Gemeinde beklagt, muss der Gemeinderat innert gegebener Fristen reagieren können. Ein solcher Prozess gilt als gebundene Ausgabe. Für gebundene Ausgaben ist der Gemeinderat zuständig.

Aufgrund der neuen Gesetzgebung kann der bisherige Art. 30 lit. d GO ersatzlos gestrichen werden.

7.4 Planungsbericht HRM2

Weitere Informationen können dem separaten Bericht und Antrag "Planungsbericht HRM2" entnommen werden.

8 Ausblick

Das neue FHGG und die entsprechende Verordnung delegieren Aufgaben und Kompetenzen an die Gemeinde (Gemeindeautonomie). Die Gemeinden können selber über die Umsetzung bestimmen. Der Gemeinderat sieht vor, dass diese Punkte in einem Finanzreglement festgehalten werden. Das Finanzreglement wird mit einem separaten Bericht und Antrag durch den Einwohnerrat erlassen.

Für öffentliche und private Organisationen, welche im Wesentlichen von Gemeindebeiträgen finanziert werden, sind die finanziellen Vorgaben durch Leistungsvereinbarungen zu regeln.

Die Urnenabstimmung über die Teilrevision der Gemeindeordnung soll im ersten Halbjahr 2018 stattfinden.

9 Zusammenarbeit mit der GPK

Die GPK konnte anlässlich der Sitzung vom 17. Oktober 2017 zum Entwurf Gemeindeordnung (GO) Stellung beziehen. Insbesondere wurden folgende Themen bereinigt:

- Planungsinstrumente gemäss Art. 28 GO
- Prozessvollmacht gemäss Art. 31 Abs. 2 GO
- Zweckumwandlung Verwaltungsvermögen gemäss Art. 69 lit. h GO
- Regelung der Kompetenzen Ausgabenbewilligung gemäss den Art. 67 bis Art. 70 GO

Anlässlich der 2. Lesung im Gemeinderat wurden die Anregungen der GPK mit einbezogen.

10 Würdigung

Im Jahr 2009 führte die Gemeinde Horw die Kostenrechnung ein. Mit dem neuen kantonalen Finanzhaushaltsgesetz führt der Kanton auf der Stufe Gemeinden das schweizweit harmonisierte Rechnungsmodell HRM2 ein. Ein zentrales Element dabei ist die Führung mit Leistungsträgern und Globalbudgets. Die Gemeinde Horw kann dabei auf den Erfahrungen der bisherigen Kostenrechnung aufbauen. Trotzdem wird sich vor allem bei den Führungsinstrumenten einiges ändern. Das Berichtswesen der Gemeinde Horw muss den neuen Anforderungen gerecht werden. Es muss aber auch den speziellen Bedürfnissen eines Parlamentsbetriebes gerecht werden. Aus diesen Gründen ist es stufengerecht und sinnvoll, Umsetzungsdetails in Zusammenarbeit mit dem Einwohnerrat in einem neuen Finanzreglement zu definieren. Damit kann zusammen mit den sehr detaillierten kantonalen Vorgaben die Gemeindeordnung im Bereich Finanzhaushalt sehr schlank gehalten werden. In diesem Sinne empfehlen wir Ihnen, der vorliegenden Teilrevision der Gemeindeordnung zuzustimmen.

11 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Teilrevision der Gemeindeordnung zu beschliessen.
- den Stimmberechtigten zu empfehlen, der Teilrevision der Gemeindeordnung zuzustimmen.



Ruedi Burkard
Gemeindepräsident



Beat Gähwiler
Gemeinbeschreiber

- Anhang 1: Revidierte Gemeindeordnung
- Anhang 2: Synoptische Darstellung der revidierten Gemeindeordnung
- Anhang 3: Übersicht Finanzkompetenzen (orientierend)

EINWOHNERRAT
Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1605 des Gemeinderates vom 2. November 2017
- gestützt auf den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- in Anwendung von Art. 8 Abs. 1 lit. a der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

-
1. Die Teilrevision der Gemeindeordnung wird in 1. Lesung beschlossen.
 2. Der Beschluss Ziff. 1 unterliegt gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum.
 3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, der Teilrevision der Gemeindeordnung zuzustimmen.

Horw, 14. Dezember 2017



Urs Rölli
Einwohnerratspräsident



Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

Publiziert: 15. DEZ. 2017