

Botschaft an den Grossen Gemeinderat für die 2. Sitzung vom 5. Mai 2022

Traktandum Nr. 110

Registratur Nr. 10.3.74

Axioma Nr. 7980

Ostermundigen, 28.03.2022/LauTho



Überparteiliche Interpellation betreffend «Plausibilisierungsfragen zur Finanzstrategie»; schriftliche Beantwortung

Wortlaut

Die Finanzstrategie der Gemeinde Ostermundigen ist ein umfangreiches Werk welches nachzuweisen versucht, dass die Finanzen von Ostermundigen im Jahrzehnt zwischen 2020 und 2030 stabil gehalten werden können und der Ausblick deutlich besser ist als bisher angenommen wurde. Sie basiert jedoch auf einigen Annahmen, die nicht transparent offengelegt wurden und zu denen sich Fragen ergeben, zu denen wir Antworten erbeten.

Die positive Entwicklung der Finanzierung basiert zu einem wesentlichen Teil auf der Annahme, dass das weitere Wachstum die Finanzsituation verbessern kann. Die Erfahrungen diesbezüglich sind auch in der Gemeinde Ostermundigen zwiespältig. Insbesondere hat die Binnenmigration in der Gemeinde dazu geführt, dass viele Bewohner in der Gemeinde in Neubauwohnungen umgezogen sind, während die Wohnungen, in denen sie bisher gewohnt haben, an Personen weitergingen, die effektiv über ein tieferes Steuersubstrat verfügen.

Das Weiter führt Bevölkerungswachstum zu steigender Nachfrage nach Infrastruktur und löst damit Investitionen aus. Deshalb kann selten ein Gewinn aus dem Wachstum erwirtschaftet werden. Dies hat exemplarisch auch der Bund in seiner Ausgabe vom 25. Oktober für verschiedene Berner Gemeinden dargestellt. Die gleichen Erfahrungen hat Ostermundigen in der Vergangenheit auch gemacht.

Die Gemeinde Ostermundigen verstärkt diesen Effekt zusätzlich, in dem sie einen Faktor von 0.75 einführt, mit dem die Investitionen in Zukunft in die Finanzplanung einbezogen werden sollen. Dadurch wird der Investitionsbedarf noch deutlicher unterschätzt. In einer Mail von 20.10. an den Gemeindepräsidenten und die zwei Gemeinderäte, in deren Department die meisten Investitionen abgewickelt werden, hat Christian Zeyer, Mitglied des GGR, dieses Vorgehen in Frage gestellt.

Ausserdem fällt auf, dass die Finanzierungsstrategie darauf basiert, mit aufgeblähten Spezialfinanzierungen das Defizit im allgemeinen Haushalt zu verschleiern. Da Gelder aus den Spezi-

Gemeinderat

Schiessplatzweg 1
Postfach 101
3072 Ostermundigen

Telefon +41 31 930 14 14
www.ostermundigen.ch

alfinanzierungen nicht aus diesen heraus transferiert werden dürfen ist dieses Vorgehen fragwürdig,

Insgesamt steht die Finanzstrategie daher auf sehr wackligen Füßen.

Fragen

Aufgrund der oben gemachten Überlegungen stellen wir folgende Fragen, zu denen wir den GR bitten, uns zahlenbelegte Antworten zu geben.

Mit Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung und die Infrastrukturen

1. Wie genau hat der Gemeinderat berechnet, dass die Steuereinnahmen aufgrund der Zunahme der Wohnbevölkerung in Ostermundigen zu nehmen?
2. Wie hat er dabei die Binnenmigration mit einbezogen?
3. Wie vergleichen sich diese angenommenen Entwicklungen mit den Erfahrungen aus dem letzten Wachstumsschub in den letzten zehn Jahren?
4. Wie wurden die zu Erwartenden zusätzlichen Infrastrukturen und deren Kosten in die Kalkulation mit einbezogen? Insbesondere: Wurde das Schulraumkonzept an gestiegene Bevölkerungszahl angepasst und die notwendigen Infrastrukturen in die Planung mit einbezogen?

Mit Bezug auf den Reduktionsfaktor von 0.75, der in der Investitionsrechnung eingeführt wurde:

5. Wie viele und welche Investitionen wurden in den letzten 20 Jahren (aufgegliedert nach den neuen Prioritätskategorien)
 - a. in der Finanzplanung aufgeführt und nicht ausgeführt
 - b. im Budget aufgeführt und nicht im gleichen Jahr getätigt. Welche dieser Investitionen wurden aus dem Investitionsprogramm gestrichen?
6. Wie summieren sich diese Investitionen auf und wie viele Investitionen nach Kategorie wurden effektiv nicht ausgeführt?
7. Welche Sensitivität ergibt sich, wenn der Faktor 0.75 in der Finanzstrategie zwischen 0.75 und 1 variiert wird?

Mit Bezug auf die Spezialfinanzierungen:

8. Wie will der GR Überschüsse aus der Spezialfinanzierung ohne Verletzung der Regeln in den allgemeinen Haushalt transferieren.
9. Falls er dies nicht will und daher die Überschüsse in den Spezialfinanzierungen irgendwann über reduzierte Gebühren oder grosse Investitionen ausgeglichen werden müssen: Wäre es dann nicht sinnvoller, die Nettoschuld des allgemeinen Haushaltes als Kennziffer zu verwenden?
10. Welche Massnahmen plant der GR, um den allgemeinen Haushalt ins Lot zu bringen?

Eingereicht am: 28.10.2021

Unterzeichnende: Emsale Selmani, Marcel Falk, Kerstin Kistler, Yanick Buchter, Matthias Kuert, Oliver Tamàs, Kathrin Balmer; Priska Zeyer, S. Aeschbacher, R. Rickenbach, Martina Wagner, Myriam Zürcher, Thulani Thomann, D. Feller, Hans Wipfli, Niels Mahler, 1 Unterschrift unleserlich

Beantwortung des Gemeinderates vom 05.04.2021

Vorbemerkung des Gemeinderates

Mit der Aussage, die Finanzstrategie stehe auf wackligen Füßen, ist der Gemeinderat Ostermundigen nicht einverstanden. Im 85-seitigen Gesamtbericht vom 21.9.2021 zur Finanzstrategie ist die Herleitung der Finanzstrategie beschrieben. Zwei wesentliche Aussagen daraus, mit **Hervorhebungen** im Zusammenhang mit der Interpellation:

"Die Finanzstrategie und der Finanzplan 2022 – 2030 berücksichtigen **erstmalig** die Auswirkungen der vom Grossen Gemeinderat Ostermundigen im Mai 2021 einstimmig genehmigten Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) und der daraus abgeleiteten Wachstumsprognose. Der Planungshorizont ist mit der Finanzstrategie des Gemeinderates identisch und die Zielgrössen sind mit der Finanzstrategie abgestimmt und plausibilisiert.

Der Gemeinderat hat die Planungsgenauigkeit erhöht und die **Investitionen besser planbar** gemacht. Alle Investitionen aller Abteilungen sind im Investitionsprogramm mit dem neu eingeführten Priorisierungssystem enthalten. Damit kann der Gemeinderat die Investitionstätigkeit besser steuern. Für **die Erhöhung der Planungsgenauigkeit** sind wie im letztjährigen Finanzplan erstmals angewendet wiederum **Korrekturfaktoren** bei den Investitionen und in der Erfolgsrechnung im Finanzplan enthalten."

Die zugrundeliegenden Planungen hat der Gemeinderat mit der gebotenen Vorsicht in den Finanzplan und in die Finanzstrategie einfließen lassen, beispielsweise:

"**Mehrwertabschöpfungen**. Innerhalb einer Bandbreite von zwischen 35 Mio. und 53 Mio. Franken sind Mehrwertabschöpfungen berechnet. Im Finanzplan **gehen wir von 35 Mio. aus**, davon rund 23 Mio. Franken innerhalb des Finanzplanhorizonts und 12 Mio. Franken später. Die Mehrwertabschöpfungen werden in die Spezialfinanzierung eingelegt und dienen in den Folgejahren zur Finanzierung von Abschreibungen."

Die nachstehenden Strategiepapiere und Entwicklungen hat der Gemeinderat in Finanzplan und Finanzstrategie berücksichtigt:

"Systematisch ausgewertet und im Finanzplan enthalten sind die Auswirkungen folgender Strategiepapiere:

- o Neues Besoldungssystem
- o O'mundo, Revision kommunale Richtpläne
- o O'mundo / Gemeindeentwicklung, Aktionsprogramm O'mundo
- o O'mundo / Gemeindeentwicklung, Zentrale Baustelle 1 (Tell/Alpenrösli)
- o O'mundo / Gemeindeentwicklung, Zentrale Baustelle 2 (Dreieck)
- o O'mundo / Gemeindeentwicklung, Zentrale Baustelle 3 (Bahnhof)
- o O'mundo / Gemeindeentwicklung, Handlungsfeld 1 (Wendeschlaupe)
- o Neue Buslinie Bhf-Oberfeld (Versuchsbetrieb)
- o Fusionsverhandlung Ostermundigen Bern (KOBe)
- o **Bildungsstrategie Schulraumplanung finanzielle Auswirkungen**
- o Kulturkonzept, finanzielle Auswirkungen
- o Ausbau Personal EKS
- o Schrittweise
- o Frühe Kindheit - Kinderschutz

- o Fachstelle Alter
- o AHV-Zweigstelle
- o Auswirkungen Corona auf die Sozialhilfe
- o Betriebe, Berechnung Gebühren Finanzstrategie 2022-2030
- o Bauliche Umsetzung Bildungsstrategie - finanzielle Auswirkungen
- o Immobilien- und Entwicklungsstrategie für Gemeindeliegenschaften im Zusammenhang mit der OPR vom 31.7.2018
- o Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜ); Schlussbericht Gesamtprojekt und Bericht-erstattung Teilprojekte; Kenntnisnahme
- o Generelle Entwässerungsplanung (Abwasser) und Generelle Wasserversorgungsplanung (Wasser)"

Als Fazit zur Finanzlage (Kapitel 4.6 des Gesamtberichts) stellt der Gemeinderat Ostermundigen fest:

"Die Finanzlage von Ostermundigen ist stabiler als bisher dargestellt.

Ostermundigen profitiert von **mehreren positiven Faktoren:**

- **Steuern.** Die Bevölkerung wächst stark an und aus dem Wachstum sind überdurchschnittliche Steuererträge zu erwarten.
- **Finanz- und Lastenausgleich.** Die stark ansteigende Bevölkerung wirkt sich zeitlich verzögert aus, weil die Durchschnittsbevölkerung der drei Vorjahre im Filag berücksichtigt wird.
- **Mehrwertabschöpfungen.** Innerhalb einer Bandbreite von zwischen 35 Mio. und 53 Mio. Franken sind Mehrwertabschöpfungen berechnet. Im Finanzplan gehen wir von 35 Mio. aus, davon rund 23 Mio. Franken innerhalb des Finanzplanhorizonts und 12 Mio. Franken später. Die Mehrwertabschöpfungen werden in die Spezialfinanzierung eingelegt und dienen in den Folgejahren zur Finanzierung von Abschreibungen.
- **Baurechtszinsen.** Abhängig von den Entscheiden des Gemeinderats können wir im Finanzplanhorizont mit mindestens 700'000 Franken Baurechtszinsen pro Jahr rechnen.

Ostermundigen hat die Planungsgenauigkeit erhöht und die Investitionen besser planbar gemacht:

- **Wachstum und Prognosen.** Erstmals sind die Erkenntnisse aus RES und allen Strategiepapieren der Gemeinde im Finanzplan systematisch enthalten.
- **Investitionen.** Das Priorisierungssystem für Investitionen wurde flächendeckend umgesetzt. In Zukunft kann der Gemeinderat die Investitionen gezielter planen und steuern. Erstmals im 2021 genehmigten Finanzplan wurde ein Korrekturfaktor umgesetzt. In Zukunft sind die Unterschiede zwischen Budget und Rechnung geringer (Abschreibungen) und die Finanzplanung wie auch die Budgetierung sind realistischer.
- **Erfolgsrechnung.** Keine Steuern auf Vorrat. Erstmals im 2021 genehmigten Finanzplan wurde ein Korrekturfaktor umgesetzt. In Zukunft sind die Unterschiede zwischen Budget und Rechnung geringer.

Damit ist der Grundstein gelegt für eine realistische Finanzstrategie."

Nach dieser umfassenden Strategieerarbeitung von wackligen Füßen zu sprechen wäre unsachlich und der Vorwurf ist zurückzuweisen. Der Gemeinderat Ostermundigen ist der Meinung und wird durch die Jahresrechnung 2021 darin bestärkt, eine realistische Finanzstrategie erarbeitet zu haben. In den nächsten Jahren werden wir laufend die Budgets, Jahresrechnungen und Finanzplanungen an den Zielgrössen und Interventionsgrössen messen und können diese erste umfassende Finanzstrategie unserer Gemeinde laufend überprüfen.

Mit Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung und die Infrastrukturen

1. Wie genau hat der Gemeinderat berechnet, dass die Steuereinnahmen aufgrund der Zunahme der Wohnbevölkerung in Ostermundigen zu nehmen?

Antwort:

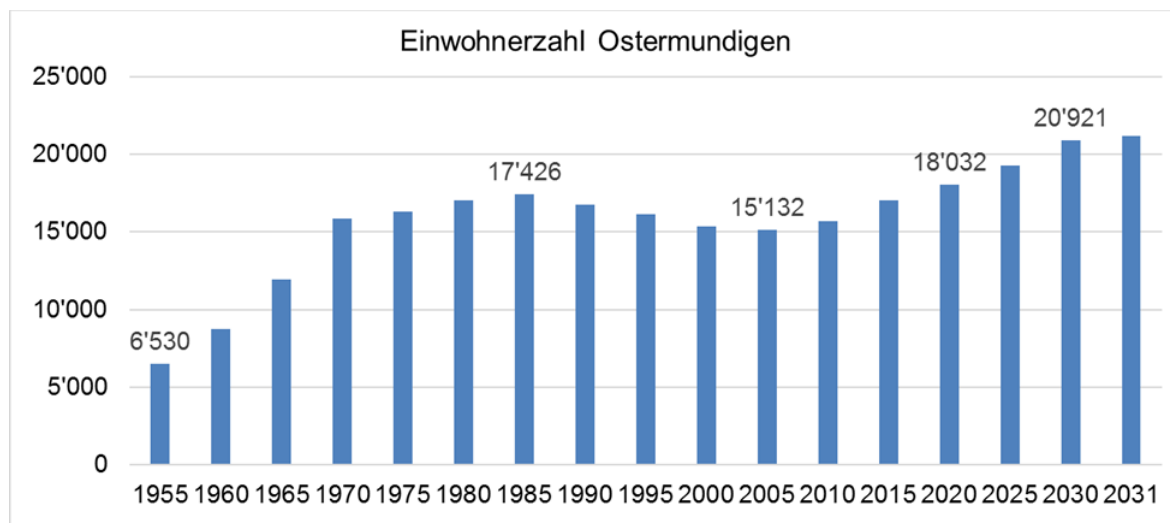
Wichtigste Grundlage für Finanzstrategie und Finanzplan sind O'mundo und das Räumliche Entwicklungskonzept.

"Gemäss Kapitel 3.3 des Gesamtberichts:

Insgesamt erhöht sich die Einwohnerzahl zwischen 2020 und 2030 um über 3'000 Personen. Die Steuern steigen dadurch stark an.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Steuer-Mehrertrag	743'721	1'260'389	1'260'389	2'155'946	2'799'881	3'443'817	4'087'753	4'731'688	5'633'958	6'364'005	7'007'940

Im Detail: In der RES besteht ein Potenzial von 3'310 zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern. Darin nicht enthalten sind die abgeschlossenen Planungen Plateaux de Berne, Belano, Bäre Tower, San Siro, Lindendorf II und die Gebiete ZSZ Steinbruchweg 7, Hangar, Werkquartier Tägetli, mit insgesamt 1'070 weiteren zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zahlreichen Arbeitsplätzen. In der Steuerprognose haben wir vom Potenzial RES «nur» 2'105 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner sowie die 1'070 weiteren berücksichtigt."



Für die Entwicklung der Steuererträge der natürlichen Personen wurde in mehreren Schritten vorgegangen. Diese Schritte wurden mit dem Steuerverwalter anhand der Steuerstatistik plausibilisiert:

gestiegene Bevölkerungszahl angepasst und die notwendigen Infrastrukturen in die Planung mit einbezogen?

Antwort:

Ja, die Entwicklung der Bevölkerung inklusive Schulraumplanung wurde im Rahmen der Investitionsplanung in die Kalkulation miteinbezogen (siehe auch «Vorbemerkungen des Gemeinderats» oben).

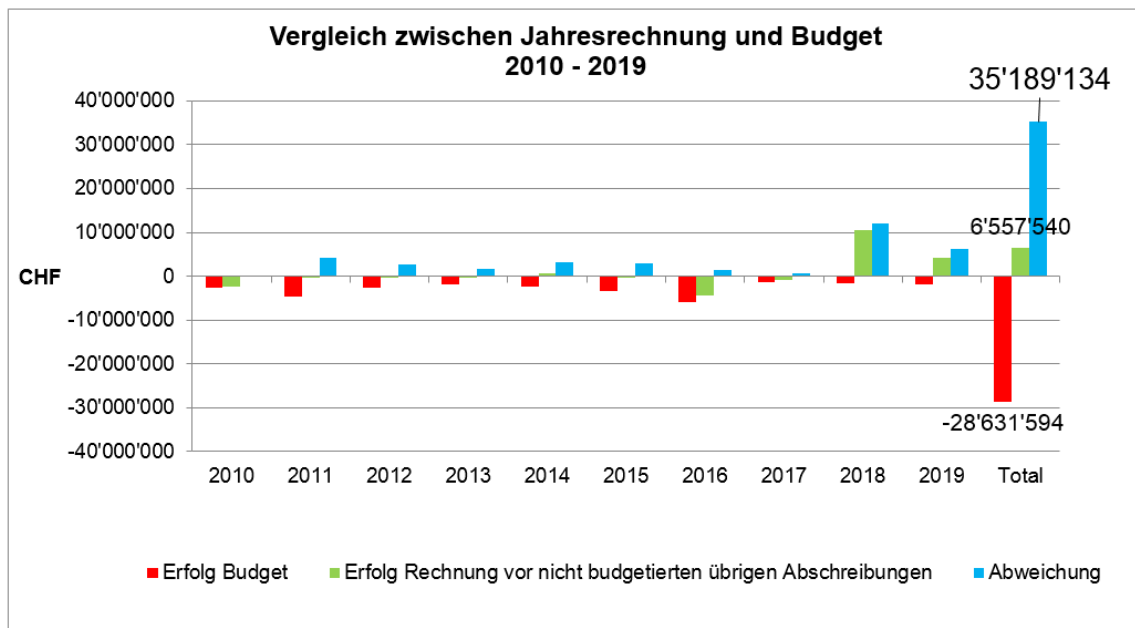
Mit Bezug auf den Reduktionsfaktor von 0.75, der in der Investitionsrechnung eingeführt wurde:

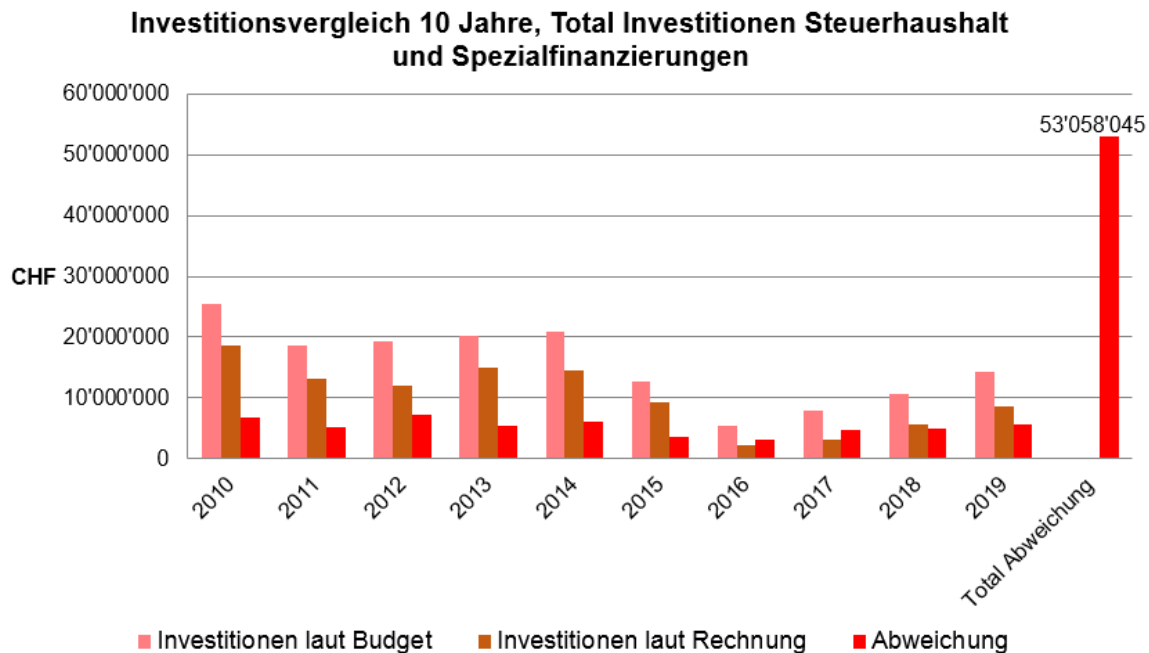
5. Wie viele und welche Investitionen wurden in den letzten 20 Jahren (aufgegliedert nach den neuen Prioritätskategorien)

a. in der Finanzplanung aufgeführt und nicht ausgeführt

Antwort:

Gemäss Kapitel 4.3 des Gesamtberichts wurden Vergleiche zwischen Jahresrechnung und Budget 2010 – 2019 sowie Investitionsvergleiche über 10 Jahre erarbeitet:





Fazit: In den letzten 10 Jahren wurden insgesamt über 53 Millionen Franken weniger investiert als geplant. Dies ergibt einen durchschnittlichen Realisierungsgrad von 62%.

Bei einigen Projekten wird **jährlich ein Durchschnittswert** geplant (z.B. für Strassenentwässerung, Unterflursammelstellen), welcher nicht vollständig benötigt oder kaum angebracht wird. Einige Projekte werden **von Jahr zu Jahr verschoben** und erst später oder gar nicht ausgeführt, was zu kumulierten Ausgaben führt (z.B. Erarbeitung neues Besoldungssystem, neues Verwaltungszentrum, Parkplatzsanierung Freibad, diverse Orts- oder Überbauungsordnungs-Planungen).

Weitergehende Auswertungen über 20 Jahre und detailliertere Auswertungen nach Prioritätskategorien stehen aktuell nicht zur Verfügung und sind aufgrund von Systemwechseln in der Rechnungslegung, Personalwechseln, der neuen Prioritätskategorien und der vorhandenen personellen Ressourcen nicht zu beschaffen, da Prioritäten gesetzt werden müssen. Eine ungefähre Annäherung wäre lediglich unter dem Beizug externer Berater möglich und würde hohe Kosten verursachen. Da sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte viele wichtige wirtschaftliche, strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen verändert haben, ist die Aussagekraft einer solchen Vergangenheitsbetrachtung in Bezug auf die Zukunft stark eingeschränkt. Der Gemeinderat konzentriert sich aus diesem Grund auf die Zukunft.

b. im Budget aufgeführt und nicht im gleichen Jahr getätigt. Welche dieser Investitionen wurden aus dem Investitionsprogramm gestrichen?

Antwort: siehe 5a.

6. Wie summieren sich diese Investitionen auf und wie viele Investitionen nach Kategorie wurden effektiv nicht ausgeführt?

Antwort: siehe 5a.

7. Welche Sensitivität ergibt sich, wenn der Faktor 0.75 in der Finanzstrategie zwischen 0.75 und 1 variiert wird?

Antwort:

Die Sensitivität bezüglich Bruttoverschuldungsanteil präsentiert sich wie folgt:

Realisierungsgrad	67.%	75%	80%	100%
Bruttoverschuldungsanteil	77.9%	90.3%	98.1%	129.0%

Interpretation:

Wenn 100% der Investitionen tatsächlich umgesetzt würden, läge der Bruttoverschuldungsanteil im Jahr 2030 bei 129% und somit deutlich über der Zielgrösse und deutlich über der Interventionsgrenze.

Bei einem Realisierungsgrad der Investitionen von 80% würde der Bruttoverschuldungsanteil 98% betragen, die Zielgrösse überschritten und die Interventionsgrenze von 100% knapp nicht erreicht.

Aufgrund des Jahresabschlusses 2021 zeichnet sich ab, dass der Korrekturfaktor in der Finanzstrategie richtig bemessen ist und dass die effektiven Investitionen auch in den kommenden Jahren aus den bekannten Gründen weiterhin deutlich hinter den budgetierten Investitionen zurückbleiben werden.

Mit Bezug auf die Spezialfinanzierungen:

8. Wie will der GR Überschüsse aus der Spezialfinanzierung ohne Verletzung der Regeln in den allgemeinen Haushalt transferieren.

Antwort:

Bei dieser Fragestellung muss es sich um ein Missverständnis handeln:

Überschüsse aus den gesetzlichen Spezialfinanzierungen Abfall, Wasser, Abwasser und Feuerwehr dürfen nicht in den allgemeinen Haushalt transferiert werden und es ist auch keine solche Transferierung vorgesehen.

Die aktuell und in Zukunft hohen Bestände der Vorfinanzierungen Wasser und Abwasser sind gesetzlich für den Werterhalt der Anlagen vorgesehen. Solange diese Mittel nicht vollständig für werterhaltende Investitionen der Spezialfinanzierungen beansprucht werden, stellen die Spezialfinanzierungen Liquidität für alle Gemeindeaufgaben zur Verfügung. Diese Mittel werden ordnungsgemäss verzinst, der Zins kommt den Spezialfinanzierungen zugute und wird dem allgemeinen Haushalt wie Fremdkapitalzinsen ordnungsgemäss belastet. Es gibt keine unerlaubte Quersubventionierung und dies wird vom Rechnungsprüfungsorgan genauestens kontrolliert.

Davon zu unterscheiden ist die in Finanzstrategie und Finanzplan erstmals vollständig in ihrer Wirkung einbezogene Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe. Wie vorstehend bereits erwähnt:

"Mehrwertabschöpfungen. Innerhalb einer Bandbreite von zwischen 35 Mio. und 53 Mio. Franken sind Mehrwertabschöpfungen berechnet. Im Finanzplan **gehen wir von 35 Mio. aus,**

davon rund 23 Mio. Franken innerhalb des Finanzplanhorizonts und 12 Mio. Franken später. Die Mehrwertabschöpfungen werden in die Spezialfinanzierung eingelegt und dienen in den Folgejahren zur Finanzierung von Abschreibungen."

Die Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe dient ausdrücklich dem Zweck, die Abschreibungen von Investitionen mit Nutzen für die Bevölkerung und die Umwelt zu finanzieren.

Gemäss Finanzplan 2022-2030 werden entsprechend voraussichtlich ca. CHF 24.1 Mio. gesetzeskonform aus der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe in den allgemeinen Haushalt transferiert werden.

9. Falls er dies nicht will und daher die Überschüsse in den Spezialfinanzierungen irgendwann über reduzierte Gebühren oder grosse Investitionen ausgeglichen werden müssen: Wäre es dann nicht sinnvoller, die Nettoschuld des allgemeinen Haushaltes als Kennziffer zu verwenden?

Antwort:

In der Finanzstrategie arbeiten wir mit vier Steuerungsinstrumenten und Zielgrössen. Weitere Kennziffern wären möglich, die in der Finanzstrategie verwendeten halten wir für ausreichend und zielführend.

Aus dem Gesamtbericht:

"Mit vier Steuerungsinstrumenten für die laufende Überwachung von Zielgrössen und Interventionsgrössen überwachen wir die Entwicklung in jedem Budget, jeder Jahresrechnung und jedem Finanzplan:

Zielgrösse	Ziel 2030 Das wollen wir erreichen:	Interventionsgrenzen Zwingend handeln wir bei:
Bilanzüberschuss	2 Steueranlagezehntel oder rund 6 Mio. CHF	CHF 0
Bruttoverschuldungsanteil	80%	100%
Nettoschuld pro Einwohner	CHF 2'000	CHF 4'000
Steueranlage	1.69	1.74

Die Ziele sind langfristig, auf das Jahr 2030 bezogen, ausgelegt. Jährliche Schwankungen für Budget und Jahresrechnung sind normal, die Interventionsgrenzen sind aber in jedem Budget und in jeder Jahresrechnung künftig einzuhalten. Bei Nichteinhaltung muss der Gemeinderat zwingend handeln."

Bruttoverschuldungsanteil und Nettoschuld pro Einwohner sind bewusst gewählte Steuerungsinstrumente und beziehen sich auf den Gesamthaushalt der Gemeinde Ostermundigen.

Mit deren Wahl als Steuerungsinstrumente und der Definition von Zielgrössen und Interventionsgrenzen wollen wir der grossen Bedeutung der Investitionen und der daraus folgenden Verschuldung Rechnung tragen.

Bilanzüberschuss und Steueranlage beziehen sich auf den allgemeinen Haushalt. Weitere Kennzahlen zum Allgemeinen Haushalt wären möglich, beispielsweise die von den Interpellanten erwähnte Nettoschuld des Allgemeinen Haushalts; wir haben uns aber für die vier Steuerungsinstrumente entschieden und diese finden wir ausreichend und zielführend.

10. Welche Massnahmen plant der GR, um den allgemeinen Haushalt ins Lot zu bringen?

Antwort:

Wie eingangs dargestellt, hat sich die finanzielle Situation der Gemeinde Ostermundigen in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert.

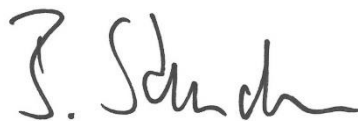
Die räumliche Entwicklungsstrategie (RES) und die Ortsplanungsrevision O'mundo enthalten wichtige Elemente, damit diese Entwicklung fortgesetzt werden kann. Um sicherzustellen, dass sich die Finanzen der Gemeinde auf Kurs befinden, hat der Gemeinderat die Finanzstrategie 2030 definiert. Sie enthält vier klar definierten und messbaren Eckwerte (s. Ziff. 9 oben).

Sollte sich in den kommenden Jahren bei Jahresrechnung, Budgetierung oder vor allem bei der Aktualisierung der Finanzplanung zeigen, dass die Interventionsgrenzen voraussichtlich verletzt würden, müsste der Gemeinderat gemäss beschlossener Finanzstrategie die notwendigen Massnahmen ergreifen, um die Gemeindefinanzen ins Lot zu bringen.

Gemeinderat Ostermundigen



Thomas Iten
Präsident



Barbara Steudler
Gemeindeschreiberin