

Parlamentssitzung vom 27. August 2007

Bericht und Antrag
des Gemeinderates an das Parlament

betreffend

den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP (Einführung von NPM-Elementen in der Gemeinde Köniz)

1. Einleitung

Die kurzfristige Steuerung der Gemeindefinanzen über Detailsingriffe im Voranschlag steht im Gegensatz zum Ruf nach mehr Nachhaltigkeit. Weil der hohe Anteil der fremdbestimmten Auf- und Ausgaben nur eine beschränkte und kurzfristige Ergebnissteuerung zulässt, hat der Voranschlag heute mit Ausnahme der Festlegung der Steueranlage kaum mehr eine strategische Bedeutung.

Als Resultat eines längeren gemeinsamen Weges mit der parlamentarischen Spezialkommission K2005 schlägt der Gemeinderat nun dem Parlament die Einführung eines neuen Planungsinstrumentes – des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) – und eines neuen parlamentarischen Instrumentes – des Planungsbeschlusses – vor. Diese beiden Instrumente sollen dem Parlament helfen, seine Aufgabe der strategischen Steuerung der Gemeinde zu erfüllen.

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist ein mittelfristiges Planungsinstrument. Er gewährleistet einen jährlich aktualisierten Gesamtüberblick der Aufgaben- und Finanzentwicklung in allen Aufgabenbereichen der Gemeinde Köniz. Er gibt dem Parlament Gelegenheit, den Voranschlag inskünftig im Rahmen einer grösseren Übersicht verabschieden zu können.

Der IAFP enthält neben der Darstellung der Finanz- und der Investitionsplanung eine flächendeckende Übersicht über die Produkte, die von der Gemeindeverwaltung bereitgestellt werden. Bei drei ausgewählten Produktgruppen wird zusätzlich mit geeigneten Indikatoren die Messung der Zielerreichung ermöglicht. Ausserdem wird im IAFP im Stil eines Controllings über die Legislaturziele des Gemeinderates rapportiert.

Der IAFP wird jährlich aktualisiert und dem Parlament an der gleichen Sitzung im November zur Kenntnisnahme vorgelegt, an der auch der Voranschlag fürs folgende Jahr (wie bisher nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell - HRM) behandelt wird. Der IAFP eignet sich gegenüber dem HRM-Voranschlag als zentrales Instrument, mit dem der Gemeinderat und das Parlament in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen die Gemeinde steuern können. Über den IAFP informiert der Gemeinderat die Legislative über seine Absichten. Dadurch kann eine gezielte politisch-strategisch Einflussnahme des Parlaments sichergestellt werden.

Mit dem IAFP verbessert sich die Transparenz und damit die Aussagekraft nicht nur des Voranschlages, sondern der Finanzlage generell. Wenn Zusammenhänge zwischen gesetzlicher Aufgabenerfüllung und Finanzströmen offen gelegt werden, kann das Vertrauen in die Politik und die politischen Organe gestärkt werden. Es ist wichtig, zu zeigen, wo und wie sich die Gemeinde in einzelnen Bereichen (räumlich, sozial, demografisch usw.) entwickeln soll und wie der Gemeinderat den ständig stattfindenden Umbau der Gemeinde in Einklang mit der gesetzlichen Forderung nach ausgeglichenen Finanzen bringen will.

Mit der Einführung von IAFP und Planungsbeschluss wird eine parlamentarische Forderung nach mehr Einflussmöglichkeiten und nach einer Integration von Legislatur- und Finanzplanung erfüllt. Die Finanzbuchhaltung, der Voranschlag und die Rechnung folgen weiterhin dem HRM. Der IAFP hingegen bildet diese vorläufig gleich bleibende Realität einheitlicher, transparenter und verständlicher ab.

2. Grundlagen: Was ist NPM?

Die wachsenden Anforderungen und Erwartungen an die Ergebnisse und Leistungen öffentlicher Verwaltungen haben seit 1980 an verschiedenen Orten zu Reformbestrebungen geführt, die sich unter der Bezeichnung "New Public Management" (NPM) zusammenfassen lassen. Diese NPM-Reformen wollen durch die Reorganisation der Steuerungsabläufe im öffentlichen Sektor zwei Ziele erreichen: eine höhere Effektivität (Wurden die gesetzten Ziele erreicht?) und eine höhere Effizienz (Stehen Aufwand und Ertrag in einem guten Verhältnis?). Als zentraler Leitsatz gilt bei NPM, dass die Aufgabenentwicklung mit der finanziellen Entwicklung verknüpft werden soll. Die Frage, die einer Analyse zu Beginn eines solchen Reformprojektes zugrunde liegt, lautet: Welche Wirkungen sollen mit welchen Leistungen und zu welchen Kosten erzielt werden?

Konkrete Ziele von NPM

Führungsorientierung:

- Verstärkte Unterscheidung von strategischen und operativen Kompetenzen
- Steuerung von Output und Wirkung statt Steuerung von Input
- Schaffung teilautonomer Strukturen

Dienstleistungsorientierung:

- Verstärkte Orientierung auf Qualität
- Verstärkte Orientierung auf Bürgerinnen und Bürger (z.B. initiiert durch Befragungen)

Leistungs-, Wirkungs- und Wettbewerbsorientierung:

- Leistungsaufträge/-vereinbarungen
- Wettbewerb über Benchmarking, interne Märkte, Auslagerungen und in seltenen Fällen Privatisierung
- Förderung (nicht)monetärer Leistungsanreize

Controllingorientierung/Kostenorientierung:

- Umfassende Prüfung von Wirkung, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit

"Werkzeuge" von NPM

Produkt

Das Produkt ist die kleinste selbstständige Leistungs- und Dienstleistungseinheit. Als selbstständig gilt eine Leistungseinheit, wenn sie ohne Bezug einer weiteren Leistung einen Nutzen stiftet. Das Produkt wird in einem Leistungszentrum produziert resp. ein Leistungszentrum ist für die Erstellung verantwortlich, und es deckt den Bedarf von Dritten (verlässt also das Leistungszentrum). Das Produkt ist eine Hilfsgrösse für die Steuerung im politisch-administrativen System.

Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung

Der mehrjährige Leistungsauftrag ist in der Regel ein Führungsinstrument zwischen Legislative und Exekutive. Die jährliche Leistungsvereinbarung hingegen ist das Instrument zwischen der Exekutive und der operativen Verwaltungsstelle. Leistungsaufträge und -vereinbarungen enthalten Produktdefinitionen, Kostenrahmen, betrieblich-organisatorische Rahmenbedingungen und die Grundsätze der Geschäftsführung.

Globalbudget

Das Globalbudget ist ein Führungsinstrument zwischen der Legislative und der Exekutive. Es legt pro Produktgruppe die zugeteilten finanziellen Mittel fest. Die vereinbarten Leistungs- und Wirkungsvorgaben sind politisch verbindlich. Dabei darf innerhalb des vereinbarten Auftrags von den budgetierten Einnahmen und Ausgaben abgewichen werden, solange der vereinbarte Netto-Aufwand eingehalten wird. Ein umfassendes Reporting/Controlling wird für die Führung mittels Globalbudget unverzichtbar: Legislative und Exekutive benötigen zur Steuerung aussagekräftige Leistungs-, Kosten- und Qualitätsindikatoren.

3. Das Könizer Modell: "NPM light"

Das vorliegende Könizer Modell beruht auf den Resultaten eines paritätischen Wegs zwischen dem Gemeinderat und der Spezialkommission K2005. Es sieht vor, dass zusätzlich zum HRM-Voranschlag jedes Jahr ein sogenannter Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) erarbeitet wird, der dem Parlament ermöglicht, den HRM-Voranschlag in einer Gesamtschau eingebettet zu beraten. Zusätzlich soll das Parlament ein neues Instrument in die Hand kriegen, mit dem es via IAFP die Gemeindeaufgaben und -finanzen besser steuern kann: den Planungsbeschluss.

Das Modell sieht vor, dass die Finanzbuchhaltung, der Voranschlag und die Rechnung der Gemeinde weiterhin nach dem System des HRM geführt und dem Parlament zum Beschluss vorgelegt werden. Der IAFP dient zur Veranschaulichung und Transparenz und wird vom Parlament zur Kenntnis genommen.

Im Könizer Modell ist nicht vorgesehen, dass Globalbudgets und Vollkostenrechnungen eingeführt werden. Eine Verwaltungsreorganisation ist nicht das Ziel des Projekts. Es geht vielmehr darum, in den Bereichen Aufgabenausgestaltung und Finanzen ein integriertes, stufengerechtes und transparentes Steuerungssystem einzuführen, das die strategischen und die operativen Kompetenz klarer von einander abgrenzt.

Ein weiteres NPM-Element wird in der Gemeinde Köniz bereits seit längerem angewandt: Die Zusammenarbeit mit subventionierten Institutionen ist über Leistungsverträge geregelt.

4. Geschichte und Projektorganisation

Das Projekt "K2005" wurde ins Leben gerufen, nachdem die Verwaltungsreorganisation K2000 abgeschlossen war. Unter den Vorzeichen eines neuen Gemeindegesetzes, eines immer stärkeren finanziellen Drucks und verschiedener Motionen aus dem Gemeindeparlament (damals "Grosser Gemeinderat") wurden die Grundlagen gelegt, deren abschliessende Folge die jetzt vorgeschlagene Einführung des IAFP darstellt. Die Motion 9905 verlangte die flächendeckende Einführung von Produktbudgets wie dies in anderen Gemeinwesen zu dieser Zeit ebenfalls vorangetrieben wurde. Eine frühere Motion aus dem Jahr 1998 hatte bereits die flächendeckende Einführung des Managementinstruments der Kostenrechnung in der ganzen Verwaltung verlangt (9809). Diese Motion wurde hingegen bereits im Januar 2000 abgeschlossen, während die Erfüllungsfrist bei der Motion 9905 bis Ende 2003 verlängert wurde.

Seit 2000 haben Parlament und Gemeinderat versucht, dieses Thema auf einem paritätischen Weg gemeinsam zu erarbeiten. Das Parlament setzte eine Spezialkommission K2005 ein, die die Arbeiten des Gemeinderats begleitete. Wichtigste treibende Kraft hinter K2005 war immer das Parlament, während der Gemeinderat sich anfangs eher ablehnend, später konstruktiv kritisch zeigte.

Bereits im Jahr 2002 wurden flächendeckend Produktdefinitionen erarbeitet. Diese Produktdefinitionen bilden seither den Grundstock, der mit Anpassungen und Aktualisierungen bis heute die Leistungen der Verwaltung in der Logik der Produkte abbildet. Die aktuellen Produktdefinitionen bestehen aus den Produktbeschreibungen in einem separaten Dokument und den Zielformulierungen im IAFP.

Im Jahr 2004 lancierte die Spezialkommission mit breiter Unterstützung im Parlament eine weitere Motion, die zum Ziel hatte, den angefangenen Prozess in sinnvoller Zeit zu einem guten Ende zu bringen. Die Motion 0405 verlangte, dass ein Modell zur integrierten Aufgaben- und Finanzplanung vorgelegt wird und eine darauf abgestimmte Revision der parlamentarischen Instrumente. Diese Motion ebnete den Weg für eine Könizer "Light"-Variante von NPM, was dem Projekt neuen Aufwind gab. Die Erfüllungsfrist für diese Motion wurde schliesslich um zwei Jahre (bis 2008) verlängert. Der neugebildete Gemeinderat mit dem neuen Gemeindepräsidenten erhielt so Gelegenheit, einen Marschhalt einzuschalten und das Projekt nach erfolgter Legislaturplanung neu in die Hand zu nehmen. Die Motionen 9905 und 0405 werden nun zur Abschreibung empfohlen.

Unter der Leitung des Gemeindepräsidenten Luc Mentha nahm Anfangs 2006 eine Kerngruppe bestehend aus Urs Wilk (Gemeinderat), Beatrice Zbinden (Gemeindeschreiberin), Rolf Messerli (Leiter Finanzabteilung) und John Hess (Finanzinspektor) die Arbeit in verschiedenen Teilprojekten wieder auf. Die Kerngruppe arbeitete eng mit der Spezialkommission K2005 bzw. dem Kommissions-Ausschuss zusammen und wurde von Anfang an bis im März 2007 von einer externen Beraterin der KPMG (Rossella Torre-Spielmann) in ihrer Arbeit unterstützt.

Für das Jahr 2007, in dem das Projekt integriert und abgeschlossen werden soll, wurde mit Markus Heinzer ein Projektkoordinator zu 40 Stellenprozenten angestellt. Er ist dafür zuständig, dass alle laufenden Teilprojekte integriert und das Geschäft rechtzeitig den verschiedenen Instanzen zur Beschlussfassung vorgelegt wird.

Das Projekt K2005 hat eine lange und teilweise bewegte Geschichte hinter sich. Dies ist allerdings unter dem Blickwinkel der Organisationsentwicklung, wo Lernprozesse aller Beteiligten zentral sind, nicht ungewöhnlich. Trotz der bewegten Geschichte kann der nun vorliegende Konsens durchaus in der Linie der ursprünglichen Stossrichtung positioniert werden.

5. Die Inhalte des IAFP

Einleitung

Im Einleitungskapitel des IAFP wird einerseits ein Vorwort des Gemeinderates inhaltlich über die momentane Lage der Könizer Gemeindeaufgaben und -finanzen informieren. Andererseits erklärt eine "technische" Erläuterung den IAFP und seine Bedeutung im Zusammenspiel zwischen der Exekutive und der Legislative.

Finanzplan

Die Finanzplanung einer Gemeinde umfasst alle irgendwie voraussehbaren zukünftigen finanzwirksamen Vorgänge, sie ermittelt also

- die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben,
- die daraus resultierenden Fehlbeträge (oder Überschüsse),

- die anstehenden Investitionen mit den möglichen Beiträgen Dritter (detailliert im Investitionsplan dargestellt),
- Entscheidungsunterlagen für den Bedarf und die optimale Beschaffung oder Verwendung von Zahlungsmitteln.

Als Führungsinstrument fällt der Finanzplanung die Rolle eines Frühwarnsystems zu; sie zeigt Tendenzen auf. Die Ergebnisse müssen zu korrigierenden Massnahmen führen, damit negative Entwicklungen vermieden oder zumindest gebremst werden können. Da es sich jedoch um Schätzungen unter ungewissen Entwicklungen und sich verändernden Rahmenbedingungen handelt, müssen die Ergebnisse jeder mittel- und langfristigen Finanzplanung mit Vorsicht beurteilt werden. Die Finanzplanung wird deshalb laufend überarbeitet und den aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Das IAFP-Kapitel "Finanzplan" bietet eine Übersicht über die Entwicklung der Gemeindefinanzen in der Zeitspanne des vergangenen Jahres (Rechnung) über das laufende Jahr (Voranschlag), das folgende Jahr (Voranschlag) bis zu den vier darauf folgenden Jahren (Plan). Zusätzlich werden die entsprechenden Zahlen aufgeteilt auf die einzelnen Produkte auch in den Kapiteln "Produktgruppen flächendeckend" und "Fokus-Produktgruppen" dargestellt.

Das Parlament nimmt den Finanzplan zur Kenntnis.

Investitionsplan

Als Investitionen gelten alle Ausgaben für den Erwerb, die Erstellung sowie die Verbesserung dauerhafter Vermögenswerte für öffentliche Zwecke (zum Beispiel Ausgaben für den Strassenbau). Investitionen müssen eine neue oder erhöhte Nutzung der Vermögenswerte in quantitativer oder qualitativer Hinsicht über mehrere Jahre ermöglichen.

Im Investitionsplan sind die Ausgaben für diese Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer aufgeführt. An Investitionen werden oft Beiträge von Dritten (Bund, Kanton, Private) ausgerichtet. Diese Einnahmen erscheinen ebenfalls im Investitionsplan (in der Spalte "Einnahmen").

Die Darstellung des Investitionsplans im IAFP erstreckt sich vom laufenden Jahr (Hochrechnung) über das folgende Jahr (Jahr des Voranschlags) auf vier weitere Jahre in die Zukunft (Plan).

Das Parlament nimmt den Investitionsplan zur Kenntnis.

Produktedarstellung flächendeckend

Der Begriff "Produkt" soll eine Abgrenzung zwischen zwei Arten der Darstellung von Kosten im Finanzhaushalt der Gemeinde verdeutlichen: Die Produkte bilden die Wirkung der Gemeindeleistungen nach aussen ab, während im Gegensatz dazu nach dem HRM die Kosten nach der Organisationsstruktur der Verwaltung gegliedert werden. Ein Produkt umfasst Leistungen, die von Verwaltungseinheiten an andere Verwaltungseinheiten oder nach aussen erbracht werden und die untereinander einen Zusammenhang aufweisen.

Die Produkte bilden die kleinste rechnerische Einheit mit einer Mittelzuordnung nach Aufwand und Ertrag. Der Nettoaufwand zeigt, mit wie viel Steuergeldern das Produkt finanziert wird. Einige Produkte haben eine Kostendeckung von hundert Prozent. Es handelt sich dabei um Leistungen, die vollumfänglich über erhobene Gebühren finanziert werden (sogenannte "spezialfinanzierte" Leistungen oder "Spezialfinanzierungen"). Darunter fallen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung und weitere.

In einer Produktgruppe werden mehrere Produkte zusammengefasst, die untereinander einen Zusammenhang aufweisen. Im IAFP sind alle Produkte, die zur gleichen Produktgruppe gehören, zusammen abgebildet.

Warum eine flächendeckende Produktdarstellung?

Nach der reinen NPM-Lehre enthalten die Produkte mit Aussenwirkungen auch die Kosten der internen (also an andere Verwaltungsstellen erbrachte) Leistungen. Aus Gründen der Vollständigkeit und Ordnungsmässigkeit und zur besseren Kontrolle und Integration von IAFP und HRM-Budget hat sowohl die Spezialkommission K2005 als auch die Verwaltung für geschlossene Kreisläufe beider Rechnungslegungsarten plädiert. Darum enthält das IAFP-Kapitel "Produktgruppen flächendeckend" sowohl externe Produkte als auch interne Produkte und zusätzlich produktunabhängige Finanzleistungen. Damit wird sichergestellt, dass die Summe der Aufwendungen und die Summe der Erträge in beiden Darstellungsformen übereinstimmen.

Keine Vollkostenrechnung

Die flächendeckende Produktdarstellung ist keine Vollkostenrechnung. Sie enthält aber die wichtigsten Teilkosten, die für weitere betriebswirtschaftliche Analysen unabdingbar sind.

Die Elemente der Produktdarstellung

Produktdefinition: Zum besseren Verständnis werden die Produkte in einem separaten Dokument "Produktebeschreibungen" beschrieben und definiert. Dieses Dokument ist die Basis der Produkte und hat die Aufgabe eines Nachschlagewerks. Der Inhalt des Dokumentes ändert sich nur, wenn die Aufgabenerfüllung, die Tätigkeiten oder die Prozesse grundlegend neu strukturiert oder sistiert werden.

Zielsetzung: Die Zielsetzungen, die im IAFP gleich neben den Produktnamen erscheinen, bezeichnen die zu erzielende Wirkung der im Produkt definierten Leistungen.

Mittelzuordnung: Die Zahlen in der Tabelle werden gemäss vorliegenden Verteilschlüsseln von den Zahlen im HRM-Voranschlag abgeleitet und beinhalten die Summe der Aufwendungen und Erträge, sowie die Nettoaufwendungen für ein Produkt. Die Darstellung umfasst wie der Finanzplan die Zeitspanne von vergangendem Jahr (Rechnung) über das laufende Jahr (Voranschlag), das folgende Jahr (Voranschlag) bis zu den vier darauf folgenden Jahren (Plan). So kann sowohl die aktuelle Situation als auch die Vergangenheit und die zukünftige Entwicklung dargestellt werden. Damit werden Trends frühzeitig erkennbar.

Bezug zu den Kontonummern im HRM-Voranschlag: Für jedes Produkt liegt ein Verteilschlüssel vor, der transparent macht, welche Mittel aus den Konten im HRM-System zu welchen Anteilen mit einem Produkt verknüpft sind. Für jedes Produkt wird hier angegeben, aus welchen HRM-Konten Beträge einfließen. Im Fall, dass sich ein Produkt zu 100% Prozent mit einer Dienststelle überlagert, wenn also eine Dienststelle genau ein und nur ein Produkt "herstellt", kann die Zuordnung 1:1 angegeben werden. In den meisten Fällen gehen aber Beträge aus mehreren HRM-Konten in ein Produkt ein. Bei diesen Produkten wird jeweils angegeben, welche Konten Anteile leisten (Formulierung: Anteile von ...). Die genauen Verteilschlüssel sind nicht statisch und teilweise sehr detailliert und dadurch zu umfangreich, als dass eine übersichtliche und platzsparende Darstellung möglich wäre. Im Einzelfall kann der aktuelle Schlüssel auf Anfrage hin mitgeteilt werden.

Kommentare zur Aufwand- und Ertragsentwicklung: Zu jeder Produktgruppe wird zusätzlich zu den reinen Zahlen eine kurze Interpretation und Analyse zur Entwicklung angeboten.

Planungsbeschlüsse: Hier werden Hinweise zu allfälligen Planungsbeschlüssen gegeben, die sich auf Produkte in der vorliegenden Produktgruppe beziehen. Der Planungsbeschluss als neues parlamentarisches Instrument wird weiter unten erläutert.

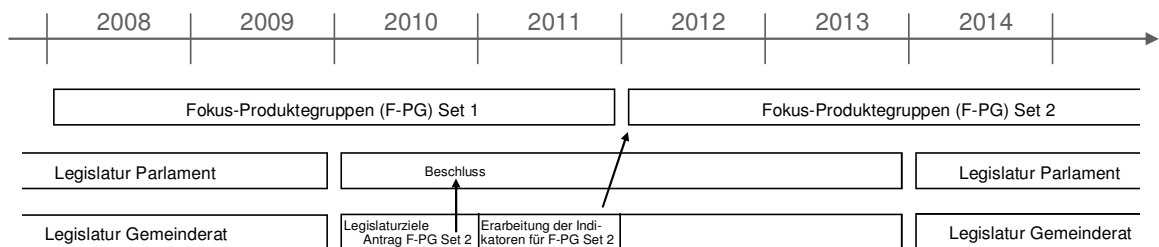
Fokus-Produktgruppen

Die Fokus-Produktgruppen sind auf Wunsch der Spezialkommission geschaffen worden. Die Kommissionsmitglieder wünschten sich, dass bei bestimmten Produkten über eine Periode von vier Jahren hinweg neben den Kosten auch Informationen über Qualität und Leistung ge-

zeigt werden, damit sie näher analysiert werden können. Durch die Beschränkung auf drei Produktgruppen kann gegenüber einer flächendeckenden Aufbereitung zusätzlicher Kennzahlen und Indikatoren der zusätzliche Aufwand eingegrenzt werden.

Pro Produkt und Ziel werden bei den Fokus-Produktgruppen einer oder mehrere messbare Indikatoren unter Angabe einer quantitativen Sollvorgabe überprüft. Dabei werden die Ziele so formuliert, dass die Zielerreichung durch die Messung der Indikatoren überprüft werden kann.

Die Dauer, während der eine Produktgruppe im Fokus steht, beträgt vier Jahre. Das Parlament legt auf Antrag des Gemeinderates jeweils im Herbst des ersten Legislatur-Jahres fest, welche Produktgruppen in den Fokus gerückt werden sollen. Im November des zweiten Jahres der Legislatur erscheinen dann die neuen Fokus-Produktgruppen erstmals in dieser Darstellung. Die Fokus-Produktgruppen stehen also nicht parallel zur Legislatur im Fokus sondern um jeweils zwei Jahre verschoben. Gegenüber einer parallel laufenden Frist hat dies den grossen Vorteil, dass der neu konstituierte Gemeinderat nach der Festlegung der neuen Legislaturziele einen Einfluss darauf ausüben kann, welche Produktgruppen fokussiert werden.



Controlling Legislaturplanung

Bis anhin wurde der Controllingbericht über den Stand der Legislaturplanung dem Parlament jeweils unabhängig von den Instrumenten der Finanzplanung zur Kenntnis gebracht. Im IAFP sollen nun die Aufgabenplanung und die Finanzplanung miteinander verknüpft werden. Darum ist es sinnvoll, den jährlichen Controllingbericht in den IAFP zu integrieren.

Im IAFP-Kapitel "Controlling Legislaturplanung" wird für die Legislaturziele und die damit verbundenen Massnahmen die gleiche Darstellungsform verwendet wie bei der Kenntnisnahme der Legislaturziele durch das Parlament. In einer Tabelle wird zu jedem Legislaturziel und -teilziel mit Stichworten der Stand der Umsetzung festgehalten. Für das laufende Jahr wird eine Prognose erstellt. In einem Kurzbericht werden diese Stichworte dann unter Einbezug wichtiger Ereignisse in der Vorgeschichte näher erläutert.

Grundsätzliches zur Darstellung

- Jedes IAFP-Kapitel beginnt mit einem kurzen einleitenden Text, in dem die Funktion des Kapitels und der darin enthaltenen Darstellungen und Zahlen erklärt wird.
- In allen Tabellen werden die Jahre von links (frühere Jahre) nach rechts (spätere Jahre) dargestellt.
- Alle Zahlen werden einheitlich in ganzen Franken (bei der Rechnung in Franken und Rappen) dargestellt.
- Abkürzungen werden wo möglich ausgeschrieben.

6. IAFP-Reglement und Planungsbeschluss

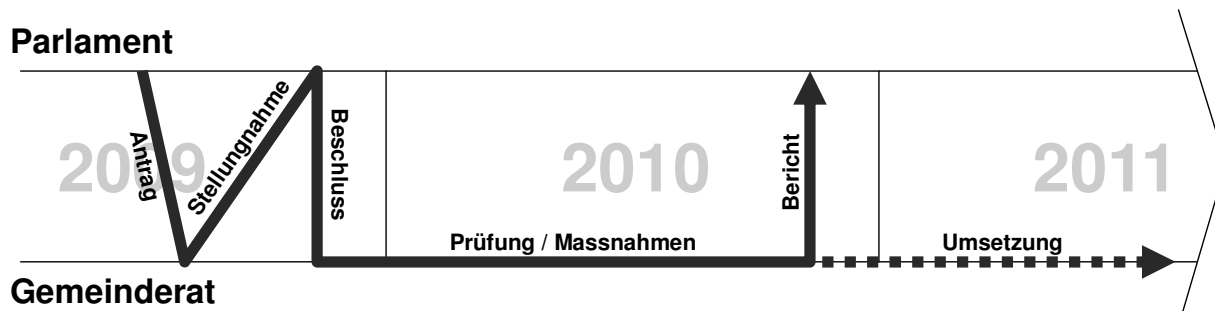
Der IAFP und das dazu passende neue parlamentarische Instrument – der Planungsbeschluss – bedürfen einer rechtlichen Grundlage. Diese besteht in einem neuen Reglement, dem "Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP-Reglement)". Die einzelnen Artikel des Reglementes werden im beiliegenden Entwurf ausführlich erläutert.

Das Instrument Planungsbeschluss ist das Instrument in der Hand des Parlamentes, mit dem es auf den IAFP und damit auf die strategische Ausrichtung der Gemeindeaufgaben und -finanzen Einfluss nehmen kann. Es wird ebenfalls im Reglement und den dazugehörigen Erläuterungen erklärt.

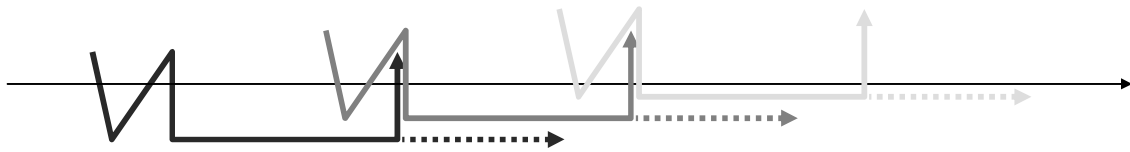
Eine Einordnung des Planungsbeschlusses in die bereits bestehenden parlamentarischen Instrumente ist auf der nachfolgenden Grafik ersichtlich:

Frist	Instrument	Eingabe	Wirkung
kurzfristig	Budgetbeschluss (Änderungsantrag zum HRM-Voranschlag)	November	sofort (Januar)
langfristig	Motion / Postulat	jederzeit	Beantwortung durch GR: 4 Monate Umsetzung / Erfüllung 2 Jahre Verlängerung: 2 Jahre
Neu: mittelfristig	Planungsbeschluss	bis 30. Juni (je nach Variante bis 31. Mai)	Beschluss im Parlament: November Prüfung / Massnahmen durch GR: 1 Jahr

Die nächste Grafik veranschaulicht den Prozess, den ein Planungsbeschluss durchlaufen wird:



Planungsbeschlüsse von verschiedenen Jahren können sich dann so überlagern:



Der Planungsbeschluss überschreitet in gewisser Weise die traditionelle Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Exekutive und Legislative. Mit dem Planungsbeschluss erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen grundsätzlich verbindlichen Auftrag über einen Gegenstand, der eigentlich in der Zuständigkeit der Exekutive liegt. Der Gemeinderat kann in begründeten Fällen von einem Planungsbeschluss abweichen.

Gemäss Vorprüfung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) bedürfen solche Einschränkungen der traditionellen Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche einer Verankerung in der Gemeindeordnung (GO) und müssen so von den Stimmberechtigten bestätigt werden.

In den Übergangsbestimmungen des vorliegenden IAFP-Reglementsentwurfs wird deshalb festgelegt, dass die Artikel 6 bis 11, die den Planungsbeschluss betreffen, erst dann in Kraft treten, wenn die entsprechende Grundlage in der GO in Kraft tritt. Der Gemeinderat wird dem Parlament eine entsprechende Abstimmungsvorlage für den Abstimmungstermin vom 24.2.2008 vorlegen. Wenn die GO-Änderung von den Stimmberechtigten gutgeheissen wird, können die Parlamentsmitglieder 2008 wie vorgesehen Planungsbeschlüsse einreichen. Da für die Einreichung von Planungsbeschlüssen die Frist des 30. Juni des laufenden Jahres eingehalten werden muss, hätten ohnehin im November 2007 noch keine Planungsbeschlüsse behandelt werden können.

7. Finanzielles

Die Ausarbeitung des vorliegenden IAFP-Modells führte in der Verwaltung zu zusätzlichem Aufwand. Alle Abteilungsleitenden wurden in den Prozess der Definition und Formulierung von Produktgruppen, Produkten und Zielen einbezogen. Die Finanzabteilung musste laufend sicherstellen, dass sie später dann die verlangten Zahlen und Darstellungen liefern kann. Für die Mitglieder der Kerngruppe fielen grössere Arbeiten an den einzelnen Teilen des IAFP-Modell und Sitzungen an. Dieser zusätzliche Aufwand wurde von der Verwaltung ohne finanziellen Mehraufwand geleistet.

Die Kosten für die vom Gemeinderat beigezogene externe Beratung bewegen sich für 2006 und 2007 zusammen in der Grössenordnung vom 100'000 Franken. Für das Jahr 2007 wurde ausserdem ein Projektkoordinator zu 40 Stellenprozenten angestellt (Lohnkosten zu Lasten Gemeindeverwaltung rund 40'000 Franken), damit ein termingerechter und integrierter Abschluss des Projektes sichergestellt werden kann.

Nach erfolgter Genehmigung des Modells durch das Parlament wird die Finanzabteilung zusammen mit dem Projektkoordinator IAFP für die "Füllung" der Darstellungen mit aktuellen Zahlen, Erläuterungen und Kommentaren (erstellt durch die Abteilungsleitungen) zuständig sein. Diese Arbeiten werden später jedes Jahr erneut anfallen und können momentan noch nicht genau geschätzt werden. Die Verwaltung wird versuchen, diesen erheblichen Mehraufwand mit vorhandenen Ressourcen zu bewältigen. Es ist allerdings zum momentanen Zeitpunkt unmöglich, den genauen Aufwand zu beziffern. Ob zusätzliche Stellenprozente nötig sein werden, darüber kann im Moment nur spekuliert werden.

Ob im Bereich EDV Änderungen des Status Quo (Weiterentwicklung bestehender oder Anschaffung neuer Software) nötig werden, damit die Zahlen für den IAFP aufbereitet werden können, ist zur Zeit Bestandteil intensiver Abklärungen.

8. Evaluation

Durch die interne Erarbeitung eines Konzeptes zur Evaluation des IAFP wurde sichergestellt, dass später entweder die Verwaltung oder auch eine externe Stelle (je nach politischem Wunsch) die Evaluation und die Berichterstattung (Bericht inkl. Empfehlungen) nach vorher definierten Kriterien durchführen kann. Es ist wichtig, dass bereits in der Projektphase die später interessierenden Evaluationskriterien definiert und festgehalten werden. Damit wird eine integrierte und kongruente Evaluation möglich.

Deshalb wurden im März/April 2007 bereits diverse Personen darüber befragt, über welche Themen sie später befragt werden wollen. Damit ein möglichst vollständiges Bild gezeichnet werden kann, wurden und werden sowohl die Empfänger (Parlament) als auch die Hersteller (Gemeinderat, Verwaltung) des IAFP in die Evaluation einbezogen.

Die Befragungsinstrumente (Methodenwahl: Interview/Fragebogen, Auswahl der Items, Erstellung der Skalen) werden erst später erarbeitet, da die Befragungen erst im Jahr 2010 durchgeführt werden. Sie werden Fragen zu folgenden Themen enthalten: Anwendung des Instruments; Zusammenarbeit zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung; Umsetzungsfragen; Erfolgsfaktoren; Weiterentwicklung.

9. Die zur Abschreibung beantragten Motionen

Motion FDP/SVP (9905) betr. Erstellung von Produktebudgets

Die Motion 9905 forderte einerseits, dass die Dienstleistungen der gesamten Gemeindeverwaltung in Produktegruppen und Produktebudgets definiert und dazu Produkteziele formuliert werden sollen. Ausserdem sollte pro Produkt die Finanzierung und der Kostendeckungsgrad gezeigt werden.

Im Dokument "Produktebeschreibungen" wird ein Teil dieser Forderung erfüllt, nämlich die Definition und Beschreibung von Produkten und Produktegruppen. Zielformulierungen für die Produkte und Produktegruppen findet man hingegen im IAFP. Im IAFP wird dann die Finanzierung und der Kostendeckungsgrad (also Aufwand, Ertrag und Nettoaufwand) für jedes Produkt aufgeführt, wobei die Zahlen für das letzte, das laufende und das kommende Jahr sowie für vier weitere Jahre dargestellt werden. Dies ermöglicht eine Einschätzung darüber, wieviel ein Produkt kostet und wie sich diese Kosten entwickeln. Auf die Einführung von Produktebudgets im Sinn von Globalbudgets (siehe Kapitel 2 dieses Berichts) wird hingegen verzichtet. Die Beträge in der Produktdarstellung im IAFP werden gemäss Verteilschlüsseln aus den HRM-Konten berechnet. Dies weil das HRM-System als Grundlage beibehalten werden soll.

Eine weitere Forderung der Motion 9905 war die folgende: Zu den Produktezielen sollten zusätzlich Indikatoren und Standards definiert werden, damit der Produkteerfolg gemessen werden kann. Diese Forderung wird nun für die sogenannten Fokus-Produktegruppen erfüllt. Die Spezialkommission K2005 und der Gemeinderat haben sich darauf geeinigt, dass dies vorläufig nicht flächendeckend durchgeführt wird, damit die Datenfülle und damit verbunden einerseits die Interpretationsarbeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, andererseits der Aufwand für die Erarbeitung dieser Zahlen in praktikablen Grenzen gehalten werden kann.

Das Projekt wurde unter Einbezug der Spezialkommission K2005 in allen Schritten durchgeführt, was ebenfalls eine Forderung aus der Motion erfüllt. Die Motion hatte ausserdem gefordert, dass das Parlament im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen Korrekturen an Zielen und Standards beschliessen kann. Mit dem neuen parlamentarischen Instrument "Planungsbeschluss" kann das Parlament schneller korrigierend einwirken als mit den bestehenden Instrumenten Motion und Postulat.

Der Gemeinderat empfiehlt dem Parlament, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Motion FDP/SVP (0005) betr. Zuständigkeit für Legislaturziele sowie Finanz- und Investitionsplan

Die Motion 0005 verlangte, dass das Parlament die Legislaturziele sowie Finanz- und Investitionsplan jeweils genehmigen muss, statt sie nur zur Kenntnis zu nehmen. Im Rahmen der Revision der Gemeindeordnung (GO) wurde dieses Anliegen breit diskutiert. Schliesslich legte das Parlament den Stimmberechtigten in der Volksabstimmung einen GO-Entwurf vor, der in den Artikeln 62 (lit. f) und 68 die Zuständigkeiten so regelt, dass der Gemeinderat die genannten Dokumente beschliesst und das Parlament sie zur Kenntnis nimmt. Diese Zuständigkeits-Regelung wurde von den Stimmberechtigten mit der gesamten GO gutgeheissen.

Damit hätte die Motion im Prinzip abgeschrieben werden können. Das Parlament beschloss aber, die Motion 0005 vorerst nicht abzuschreiben und die Entwicklungen im Bereich Produktbudgets abzuwarten. Mit dem nun vorliegenden Geschäft werden der Finanz- und der Investitionsplan sowie das Controlling der Legislaturplanung zusammen in den IAFP integriert, der vom Parlament integral zur Kenntnis genommen wird. Diese Lösung entspricht dem Konsens zwischen Spezialkommission K2005 und Gemeinderat sowie der von den Stimmberechtigten gutgeheissenen GO.

Der Gemeinderat empfiehlt deshalb dem Parlament, diese Motion nun als erledigt abzuschreiben.

Motion Kommission K2005 (0405) betr. notwendige Strukturanpassungen

Durch die Vorlage dieses Parlamentsantrag wird eine Forderung der Motion 0405 erfüllt: "Vorlegen eines Modells zur integrierten Aufgaben- und Finanzplanung."

Ebenso wird eine weitere Forderung nach darauf abgestimmten notwendigen Reglementsrevisionen dadurch erfüllt, dass ein Entwurf für ein neu zu schaffendes IAFP-Reglement vorgelegt wird. Nach der Praxis des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung muss weder der IAFP noch der Planungsbeschluss auf Stufe Organisationsreglement (Gemeindeordnung) geregelt werden. Eine Regelung in einem Reglement genügt und ein Hinweis auf den Planungsbeschluss in der Geschäftsordnung des Parlaments.

Zum in der Motion vorgeschlagenen organisatorischen Vorgehen kann folgendes gesagt werden: Das Projekt wurde unter der Leitung des Gemeindepräsidenten Luc Mentha und unterstützt von einer externen Beraterin der KPMG sowie in der letzten Phase von einem internen Projektkoordinator durchgeführt.

Der Gemeinderat empfiehlt dem Parlament, diese Motion ebenfalls als erledigt abzuschreiben.

10. Folgen bei einer Ablehnung der Vorlage

Die diversen Anläufe aus den Reihen des Parlamentes und insbesondere die Bemühungen in den letzten Jahren auf dem paritätischen Weg (Parlament - Kommission - GR/Verwaltung) um eine Könizer Variante einer Reform nach NPM-Grundsätzen müssten als (vorläufig) gescheitert betrachtet werden.

Die bereits getätigten Ausgaben für externe Beratung und interne operative Projektleitung wären rückblickend als (vorläufig) wirkungslos zu betrachten. Ebenso die bereits geleistete Arbeit in GR, Verwaltung und Spezialkommission.

Die parlamentarische Debatte über den jeweiligen Voranschlag für das nächste Jahr würde auf der Basis der bisherigen Dokumentationen (Voranschlag nach HRM) erfolgen.

Das Parlament hätte weiterhin nur durch kurzfristig wirksame Änderungsanträge zum HRM-Voranschlag oder durch die langfristig wirksamen parlamentarischen Instrumente Motion und Postulat die Möglichkeit, auf die Entwicklung der Gemeindeaufgaben und -finanzen Einfluss zu nehmen.

Das vorliegende Könizer Modell beruht auf einem langen gemeinsamen Prozess und einem ebenso aufwändig wie sorgfältig hergestellten Konsens zwischen dem Gemeinderat und der Spezialkommission K2005. Kurzfristige Alternativen sind bei einer Ablehnung der Vorlage nicht in Sicht.

11. Wie geht es bei einer Annahme weiter?

Wenn das Parlament die Vorlage annimmt, kann der Budget-Prozess für das Jahr 2008 bereits inklusive IAFP durchgeführt werden. Das bedeutet, dass erstmals in der Parlamentssitzung im November 2007 der HRM-Voranschlag fürs Jahr 2008 in Verbindung mit dem IAFP beraten werden kann.

12. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet der Gemeinderat dem Parlament folgenden

Beschlussesentwurf:

1. Das Parlament nimmt Kenntnis vom vorgelegten IAFP-Modell.
2. Das Parlament nimmt Kenntnis vom vorgelegten Dokument "Produktebeschreibungen".
3. Das Parlament beschliesst das Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP-Reglement) gemäss vorgelegtem Entwurf.
4. Das Parlament beschliesst mit Geltung ab Inkrafttreten des IAFP-Reglementes und bis Ende 2011 die folgenden Fokus-Produktegruppen: IZ Köniz-Muri, Institutionelle Sozialhilfe, Ortspolizei.
5. Die Motion FDP/SVP (9905) betr. Erstellung von Produktebudgets wird als erledigt abgeschrieben.
6. Die Motion FDP/SVP (0005) betr. Zuständigkeit für Legislaturziele sowie Finanz- und Investitionsplan wird als erledigt abgeschrieben.
7. Die Motion Kommission K2005 (0405) betr. Notwendige Strukturanpassungen wird als erledigt abgeschrieben.
8. Die Kommission K2005 wird aufgelöst.

Köniz, 20. Juni 2007

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Entwurf "Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP-Reglement)"
- IAFP-Modell
- Dokument "Produktebeschreibungen"
- Text und GR-Antwort der Motionen 9905, 0005 und 0405

Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 13. Dezember 1999

Beantwortung

Motion FDP/SVP (9905) betr. Erstellung von Produktebudgets**Text der Motion**

Der Gemeinderat wird aufgefordert, die Dienstleistungen der gesamten Gemeindeverwaltung in Produktgruppen und Produktebudgets zu definieren. Dabei sind Produkteziele, Indikatoren, Standards, Produkteerfolg, Finanzierung sowie der Kostendeckungsgrad aufzuführen. Das Parlament ist frühzeitig in Form einer Kommission einzubeziehen.

Begründung:

Das Gemeindebudget ist in der heutigen Form schwer lesbar und eignet sich nicht, um im Parlament sachliche Diskussionen über Umfang, Qualität und Preis der von der Gemeinde erbrachten Dienstleistungen zu diskutieren. Kaum ein Parlamentarier hat noch den Überblick über alle von der Verwaltung erbrachten Dienstleistungen. Die Definition von Produkten ermöglicht sachliche Diskussionen und erhöht die Transparenz der Verwaltungstätigkeiten erheblich. Dabei müssen die Aufgaben und Kompetenzen wie folgt aussehen:

- Die Direktionen definieren ihre Produkte. Dabei ist das Parlament in Form einer begleitenden Kommission einzubeziehen, damit es kompetenter Gesprächspartner in diesem Prozess wird und seine Vorstellungen bezüglich Leistungsumfang, -qualität und Kosten frühzeitig einbringen kann. Bei umstrittenen Bereichen sind Varianten auszuarbeiten.
- Die Produktdefinitionen werden dem Parlament mit dem Budget vorgelegt. Bei der Genehmigung durch das Parlament kann es im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen Korrekturen an den Zielen und Standards beschliessen. Sofern diese Änderungen organisatorische Anpassungen erfordern, sind sie erst im Folgejahr wirksam. Änderungen bei den Produktkosten sind nur zulässig, wenn auch entweder Umfang oder Qualität der Leistung reduziert werden, oder der Nachweis erbracht wird, dass dieselbe Leistung (z.B. durch andere Gemeinden oder Private) günstiger erbracht werden kann.
- Die Verwaltung erbringt die in den Produkten festgelegten Leistungen. Sie bestimmt, wie sie diese am besten und kostengünstigsten erbringen kann. Das Parlament hat hier keinen Einfluss mehr.

Währenddem Rechnung und Budget nach dem Bruttoprinzip aufgebaut sind, erlauben die Produktdefinitionen eine einfache Beurteilung der tatsächlich für die Gemeinde anfallenden Nettokosten und des Kostendeckungsgrades des entsprechenden Verwaltungszweiges. Bei gebührenfinanzierten Bereichen (Wasser, Kehricht) kann damit gut beurteilt werden, ob die Gebühren zu hoch oder zu tief liegen. Im Mehrjahresvergleich kann auf einfache Weise erkannt werden, wie sich der Kostendeckungsgrad der einzelnen Bereiche verändert hat und damit Grundlage für allfällige Korrekturmassnahmen bilden.

Bei der Erstellung der Produktebudgets ist auf den schon bestehenden Erfahrungen anderer Gemeinden aufzubauen (z.B. Bern, Aarberg). Soweit möglich sind dieselben Standards und Indikatoren zu verwenden, damit ein Quervergleich mit anderen Gemeinden ermöglicht wird.

Beilage: Beispiele von Produktdefinitionen aus Aarberg

Eingereicht am 15. Februar 1999

M. Zwahlen, C. Meier, A. Riesen, U. Wilk, T. Hänni, D. Zingg, B. Huber, J. Ackermann, P. Deutsch, S. Kilchenmann, A. Unternährer, P. Schori, H. Wagner, R. Christeller, M. Stähli, L. Bussard, U. Studer, R. Burren, U. Stähli, F. Studer, I. Caminada, M. Wandel (22)

Antwort des Gemeinderates

1. Ausgangslage

Die Gemeinde Köniz hat mit dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) – seit der Einführung vor zehn Jahren – gute Erfahrungen gemacht. Mit dem NRM steht eine Vielzahl von Führungsdaten zur Verfügung:

- Ist die Gemeinde gar nicht, wenig oder stark verschuldet?
- Besitzt sie Eigenkapital, oder muss sie einen Bilanzfehlbetrag abbauen?
- Wie hoch ist der Gewinn vor Vornahme der gesetzlichen Abschreibungen (cash-flow)?
- Wie viel eigenes Geld steht zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung?
- Wie viel Geld wird für den Schuldendienst, wie viel für den Kapitaldienst ausgegeben?
- Wie hoch ist der Anteil der Personalkosten am Gesamthaushalt, wie hoch derjenige der Sachmittel?
- Wie hoch ist der Anteil Steuern an den Gesamterträgen?
- Wie ist unsere Finanzlage im Vergleich zu anderen Gemeinden?

usw.

All diese Fragen werden mit dem NRM beantwortet. Budget und Rechnung sind einheitlich strukturiert, interkommunale Vergleiche damit möglich.

Was fehlt, ist eine Ebene, welche die Aufgaben und Dienstleistungen in sogenannte Produkte fasst und diese Produkte misst und kommentiert:

- Wozu dienen die Produkte?
- Welche Ziele will man erreichen?
- Welcher Mitteleinsatz ist nötig?
- Wer finanziert das Produkt zu welchen Teilen?
- Wie viel Handlungsspielraum für Veränderungen besteht?
- Sind andere (Gemeinden oder Private) gleich gut, schlechter, besser?

usw.

Hier setzt die Motion an: sie will kein Detailbudget nach Dienststellen mehr, sondern Produktgruppen und Globalbudgets für alle Aufgaben und Dienstleistungen der Gemeinde. Das Parlament zieht sich aus der Einzel- und Detailsteuerung zurück und überlässt die Leistungserbringung vollständig dem Gemeinderat und seiner Verwaltung.

Für die Beantwortung dieser Motion erarbeitete eine interne Arbeitsgruppe die vorliegende Modellidee (vgl. *Beilage 1 [grün]: Entwurf eines integrierten Modells*). Für einen fundierten politischen Grundsatzentscheid wurde die Modellidee so weit konkretisiert, dass finanztechnisch keine wesentlichen Fragen unbeantwortet blieben. Als machbar wird das Modell auch von externen Fachstellen, wie zum Beispiel vom Controller des Informatikprojektes, Herrn J. Schreiber, Direktor KPMG Zürich, und von Herrn U. Seewer, service public ag, eingeschätzt.

Die vorgeschlagene Modellidee stützt sich voll auf das NRM ab, garantiert die Integration im Finanzinformationssystem (funktionale Gliederung der Gemeindeaufgaben) und lässt eine stufengerechte Kostenrechnung nach Produktgruppen und Produkten zu (vgl. *Beilage 2 [gelb]: Synoptische Darstellung altes/neues Budget*). Der Grosse Gemeinderat erhält dann

- wie bisher eine Gesamtübersicht der Ergebnisse der Gemeinderechnung
- wie bisher eine zusammengefasste Artengliederung für die gesamte Verwaltung
- neu ein Budget mit 50 bis 60 Produktgruppen
- neu die Leistungsblätter pro Produktgruppe mit Indikatoren, Kosten und Leistungsmengen
- neu die Bilanzen für die drei Spezialfinanzierungen.

Dem Parlament und dem Gemeinderat wird kein detailliertes Budget nach Kontoarten und Dienststellen mehr vorgelegt (vgl. *Beilage 3 [blau]: Beispiel eines neuen Produktgruppenbudgets*).

2. Beurteilung durch den Gemeinderat

Gestützt auf die Vorarbeiten der Verwaltung und das Urteil des beigezogenen Experten ist der Gemeinderat unter den nachfolgenden Bedingungen bereit, die Motion anzunehmen.

2.1 Die Frist für die Erfüllung der Motion wird auf 4 Jahre verlängert.

Begründung: Bis Ende 2000 wird die ganze Verwaltung und insbesondere die Finanzabteilung mit der Umstellung im Informatikbereich vollständig absorbiert sein. Vorher kann das neue Projekt nicht in Angriff genommen werden. Hinzu kommt der sehr wichtige Einbezug des Parlamentes in die Projektarbeit, was die Abläufe erheblich verlängert, dafür für mehr Sicherheit sorgt und zu einer besseren Verankerung der Ergebnisse führt.

2.2 Die vom Parlament überwiesene Motion SVP-FDP (9809) betr. Einführung der flächendeckenden Kostenrechnung in der ganzen Gemeindeverwaltung wird abgeschrieben.

Begründung: Mit der vorliegenden Motion (9905) erhält das Parlament Produktgruppen mit ausgewiesenen Produktpreisen. Zur Berechnung dieser Preise bzw. Kosten ist keine flächendeckende Kostenrechnung im Sinne eines neuen Instrumentes nötig. Das Parlament soll es dem Gemeinderat überlassen, mit welchen Instrumenten er die Produktkosten errechnet. Die seither eingeholte Offerte zur Einführung der Kostenrechnung rechnet alleine für die Informatiklösung mit Fr. 180'000.-- exklusive Betrieb und Bewirtschaftung.

2.3 Für die Einführung der Motion wird eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus Gemeinderat, Parlament und Verwaltung mit externer Begleitung eingesetzt.

3. Kosten

Für die Begleitung, die Schulung und die Umstellung auf das neue Modell ist mit externen Kosten von rund Fr. 150'000.-- zu rechnen (grobe Schätzung).

4. Zusammenfassung

Der Gemeinderat schlägt dem Grossen Gemeinderat eine Lösung vor, welche sich voll auf das NRM abstützt, die Integration ins Finanzinformationssystem garantiert und eine stufengerechte Kostenrechnung nach Produktgruppen und Produkten zulässt. Der Grosse Gemeinderat erhält dann wie bisher eine Gesamtübersicht der Ergebnisse der Gemeinderechnung und eine zusammenfassende Artengliederung für die gesamte Verwaltung sowie neu ein Budget mit 50 bis 60 Produktgruppen und die Leistungsblätter pro Produktgruppe. Damit kann das Parlament die Indikatoren und Standards der Produktgruppen diskutieren und verändern und so die Leistungen der Verwaltung messen.

Dem Parlament werden aber keine Budgetkredite nach Kontoarten und Dienststellen mehr vorgelegt. Getreu dem Grundsatz der Trennung von Strategie und Operation wird somit der Grosse Gemeinderat in Zukunft das WAS bestimmen, das WIE aber – und dies ist anders als heute – dem Gemeinderat und seiner Verwaltung überlassen.

Falls der Grosse Gemeinderat hierzu nicht bereit ist, kann und darf das dargestellte Modell nicht realisiert werden.

Die Kernfrage, die in der vorliegenden Antwort auf die Motion enthalten ist, lautet: Ist der GGR zu diesem Paradigmawechsel bereit?

Antrag

1. Annahme der Motion im Sinne der Ausführungen des Gemeinderates.
2. Verlängerung der Frist für die Erfüllung der Motion 9905 um zwei Jahre, d.h. bis 31.12.2003.
3. Abschreibung der Motion SVP-FDP (9809) betr. Einführung der flächendeckenden Kostenrechnung in der ganzen Gemeindeverwaltung.

Köniz, 27. Oktober 1999

Der Gemeinderat

Beilagen:

- 1) Entwurf integriertes funktionales Modell (grün)
- 2) Synoptische Darstellung altes/neues Budget (gelb)
- 3) Beispiel Voranschlag GGR (blau)

Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 21. August 2000

Beantwortung 0005

Motion FDP/SVP betr. Zuständigkeit für Legislaturziele sowie Finanz- und Investitionsplan

Text der Motion

Der Gemeinderat wird aufgefordert, die nächsten Legislaturziele dem Parlament nicht nur zur Kenntnis, sondern zur Genehmigung zu unterbreiten.

Gleichzeitig sind auch Finanz- und Investitionsplan für die nächsten 4 Jahre dem GGR zur Genehmigung vorzulegen.

Der Gemeinderat hat dem Parlament jährlich jeweils bis im August eine überarbeitete Version des Finanz- und Investitionsplans zur Genehmigung vorzulegen und es über den Erfüllungsstand der Legislaturziele zu informieren.

Die Gemeindeordnung ist entsprechend anzupassen.

Begründung

Mit der Gutheissung der Motion Produktebudgets im Januar 2000 hat das Parlament auch einer Neuverteilung der Aufgaben zugestimmt. Währenddem es Aufgabe des Parlamentes sein wird, Ziele und Strategie festzulegen, wird der Gemeinderat primär für die operationelle Umsetzung zuständig sein.

Die Legislaturziele wurden bisher gemäss Gemeindeordnung vom Gemeinderat verabschiedet und vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen. Da die Legislaturziele eindeutig zum Bereich „Strategie“ gehören, müssen diese als Konsequenz der neuen Aufgabenteilung in Zukunft zwar weiterhin vom Gemeinderat erstellt, anschliessend jedoch vom GGR materiell behandelt, allenfalls abgeändert und genehmigt werden. Damit kann er verbindliche Lenkungsentscheide für die Zukunft treffen, die der Gemeinderat umzusetzen hat.

Da es keinen Sinn macht, Ziele zu formulieren, ohne auch die finanziellen Rahmenbedingungen zu kennen, müssen gleichzeitig auch der Finanz- und Investitionsplan behandelt werden. Auch dafür sollte in Zukunft der GGR zuständig sein.

Im Sinne einer rollenden Planung müssen die Finanzaufgaben jährlich den neusten Entwicklungen angepasst und erneut dem Parlament vorgelegt werden. Einmal beschlossene Legislaturziele bleiben hingegen grundsätzlich unverändert, das Parlament ist jedoch jährlich über den Erfüllungsgrad zu orientieren.

M. Zwahlen, C. Balz, B. Mooser, J. Ackermann, H. Henggi, T. Hänni, C. Meier, A. Unternährer, U. Wilk, A. Riesen, R. Christeller, M. Stähli, V. Rohrbach, U. Studer, L. Bussard, F. Studer, R. Burren, I. Caminada, V. Lagger, P. Deutsch, M. Wandel, U. Ruth, H. Wagner, P. Schori (24)

Eingereicht am 20. März 2000

Antwort des Gemeinderates

1. Vorgeschichte

Am 31. Mai 1994 ersuchte die Spezialkommission Parlamentsreform den Gemeinderat, anlässlich der anstehenden Totalrevision der Gemeindeordnung die Verankerung der Legislaturplanung (Legislaturziele) als Pflicht des Gemeinderates aufzunehmen. In seiner Antwort vom 24. August 1994 vertrat der Gemeinderat *„die Auffassung, dass das Aufstellen von Legislaturzielen ein gutes Instrument für eine vorausschauende Tätigkeit darstellt. Er ist deshalb entschlossen, auch in kommenden Legislaturen mit einer Legislaturplanung zu arbeiten“*. Nachdem die Motion der Spezialkommission Parlamentsreform vom 12. Dezember 1994 betr. *„Legislaturplanung des Gemeinderates; Verankerung in der Gemeindeordnung (9445)“* vom Grossen Gemeinderat am 20. März 1995 erheblich erklärt wurde, fand die Legislaturplanung anlässlich der Volkabstimmung vom 10. März 1996 Aufnahme in Art. 81 Ziff. 19 der Gemeindeordnung.

2. Grundsätzliches

Im neuen Gemeindegesetz (Art. 25) ist die Tätigkeit des Gemeinderates wie folgt umschrieben: *„Der Gemeinderat führt die Gemeinde; er plant und koordiniert ihre Tätigkeiten.“*

Legislatur-, Finanz- und Investitionsplanung sind klassische programmatische Regierungsarbeit, sie gehören in den Bereich der Planung, für den die Exekutive zuständig ist. Strategie ist das Bündel von Massnahmen, mit welchen die Ziele erreicht werden sollen: In diesem Bereich arbeitet das Parlament durch seine Rechtsetzung, seine Budgethoheit (Genehmigung von Produktgruppen, Globalkrediten, Indikatoren, Steuerfuss usw.) und seine Kreditkompetenz ab Fr. 200'000.00 massgeblich im strategischen Bereich mit. Im strategischen Bereich teilen sich Stimmberechtigte, Parlament und Gemeinderat in die Aufgaben, während der Vollzug der Aufgaben mehrheitlich durch die Verwaltung durchgeführt wird unter unmittelbarer Aufsicht des Gemeinderates und mittelbarer Aufsicht durch GPK und Parlament.

3. Die Motion verletzt die Gewaltenteilung

Beim Bund erarbeitet der Bundesrat Legislaturziele, die er dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet, hier kann das Parlament allenfalls Änderungsvorschläge anbringen, die für den Bundesrat aber nicht verbindlich sind; identisch ist das Vorgehen beim Kanton. Auch in Köniz werden die Legislaturziele vom Gemeinderat festgelegt; sie sind Teil seines Führungsinstrumentariums. Der Grosse Gemeinderat nimmt die Legislaturziele – in Kenntnis des Finanzplanes – zur Kenntnis, und zwar kann er dies nach Art. 60bis seiner Geschäftsordnung zustimmend, teilweise zustimmend oder ablehnend tun, und er kann in eigenen Berichten Stellung nehmen und damit seine politische Bewertung zum Ausdruck bringen. Er kann weiter mittels Motion direkt Einfluss auf die politischen Ziele nehmen.

Der Gemeinderat hält es für wichtig, dass zwischen Regierungstätigkeit und Parlamentstätigkeit unterschieden wird. Nach dem Grundsatz der klassischen Gewaltenteilung darf das Parlament nicht Regierungsfunktionen ausüben, sonst würden Regierungstätigkeit und Aufsicht bei einer Gewalt liegen.

Die Genehmigung des Investitionsplanes würde das Parlament binden. Es hätte dann bei den konkreten Projekten keine Entscheidungsfreiheit mehr. So wäre es schwer verständlich und der Glaubwürdigkeit des Parlamentes abträglich, wenn das Parlament bei der Genehmigung des Investitionsplanes den Bau eines bestimmten Schulhauses beschliesst und ein Jahr später auf die Kreditvorlage nicht eintreten würde. Auch wenn ein derartiges Szenario rechtlich zulässig wäre, würde die Genehmigung des Investitionsplanes doch eine faktische Bindung des Parlaments bewirken, die nur in Einzelfällen durchbrochen werden könnte, ohne dass das Parlament den Ruf der Verlässlichkeit und der Berechenbarkeit verlieren würde.

4. Die Motion ist nicht konsequent

Eine „Umkrempelung“ des klassischen Gewaltenteilungssystems müsste konsequent und nicht einseitig erfolgen. Würde das Parlament Legislaturpläne sowie Finanz- und Investitionspläne genehmigen und damit rechtsverbindlich erklären, müsste konsequenterweise die Finanz- und

Budgetkompetenz des Parlamentes vollumfänglich an den Gemeinderat delegiert werden.

Dies wäre ein neues, modernes Modell, das der schweizerischen Rechtstradition zwar widerspricht (die Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung ist schwergewichtig nach ausgabenrechtlichen Kriterien angeordnet), aber interessant wäre. Ohne nähere Prüfung darf doch vermutet werden, dass das neue Gemeindegesetz eine derartige Neuordnung nicht vollständig zuliesse (so ist z.B. die Delegation der Budgethoheit bzw. die Festlegung des Steuersatzes an den Gemeinderat nicht zulässig).

Was mit der Motion vorgeschlagen wird, ist eine Vermischung der Funktionen von Exekutive und Legislative. Die Planung ist klassische Regierungsarbeit einer Exekutiven, die sich in Konkordanz über ihre Ziele einigt. Das Parlament hingegen steht in einem Konkurrenzsystem und hat andere Aufgaben als die Regierung.

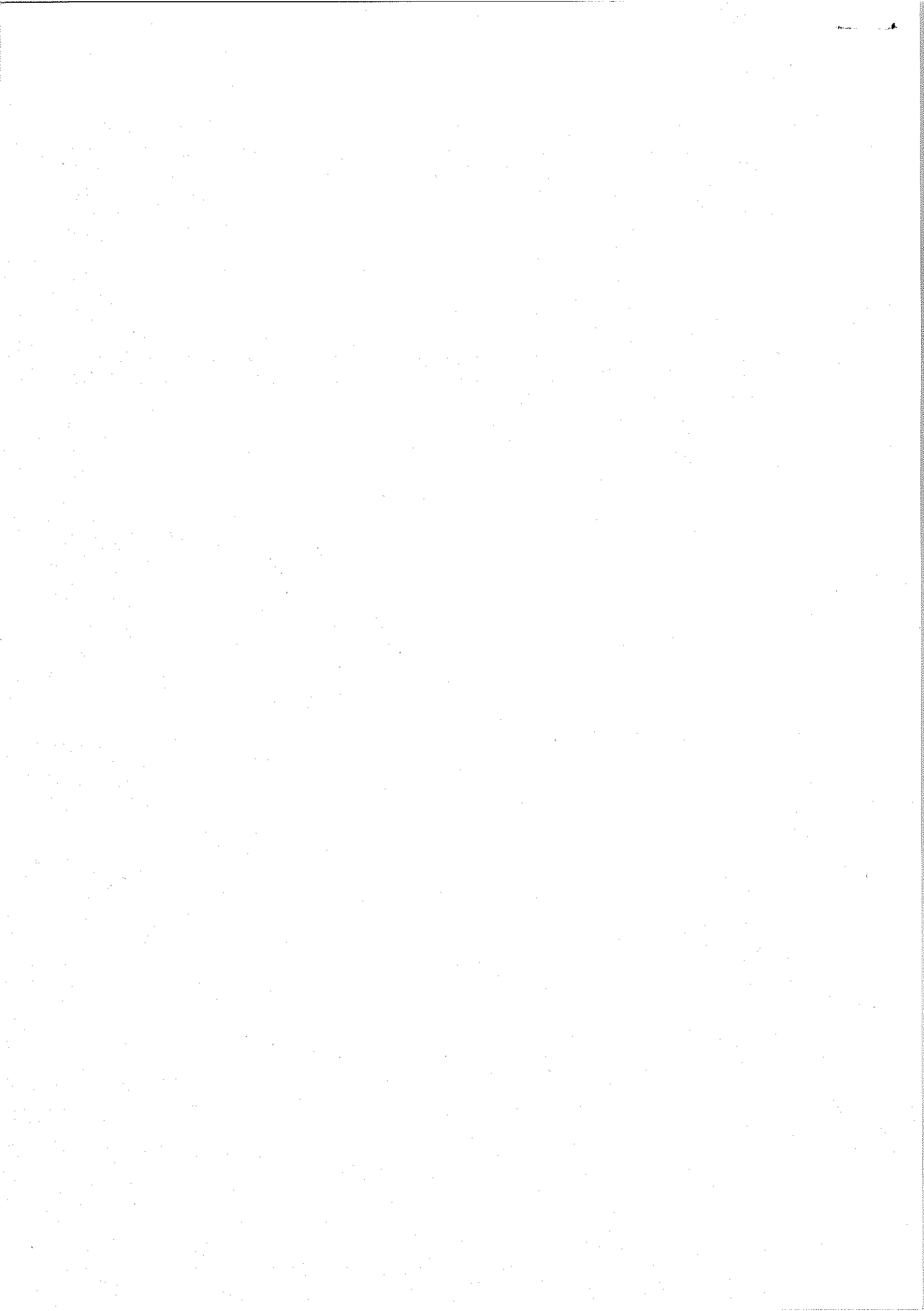
Der Gemeinderat lehnt die Motion aus den dargestellten Gründen ab. Da der Gemeinderat das Anliegen geprüft hat, kann der Vorstoss in ein Postulat umgewandelt und als erledigt abgeschrieben werden.

Antrag:

Annahme als Postulat und gleichzeitige Abschreibung.

Köniz, 22. Juni 2000

Der Gemeinderat



Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 21. Juni 2004

Beantwortung 0405

Motion Kommission K2005 betr. notwendige Strukturanpassungen

Text der Motion

Der Gemeinderat wird beauftragt, im Rahmen der notwendigen und eingeschlagenen Strukturanpassungen in der Gemeinde Köniz (bisheriges Projekt K2005) folgende inhaltlichen Punkte als Teilprojekte umzusetzen:

- Vorlegen eines Modells zur integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. Zu dieser Planung gehört insbesondere die Aufgaben- und Projektplanung (bisher Legislaturplanung), die Gliederung der Gemeinderechnung in Produktgruppen und eine detaillierte Finanzplanung (Investitionen, laufende Rechnung und Sonderrechnungen)
- Vorlegen eines Entwurfs zur Revision der parlamentarischen Instrumente, die den geänderten Bedingungen der Parlamentsarbeit durch das vorstehende Modell Rechnung trägt.
- Vorlegen eines Entwurfs zu einem neuen Organisationsreglement
- Vorlegen von Entwürfen zu sämtlichen sich aus der Revision der Gemeindeordnung ergebenden, notwendigen Anpassungen

Zum Projekt K2005 werden die folgenden organisatorischen Vorgaben formuliert:

- Der Gemeinderat unterbreitet dem GGR einen Kreditantrag für eine externe Projektunterstützung
- Die inhaltliche Projektleitung übernimmt die Gemeinde.
- Für das formale Projektmanagement (Prozessesteuerung) wird eine externe Projektunterstützung eingesetzt, die sich insbesondere mit dem Aufbau der Projektorganisation sowie der Terminierung befasst.
- Zwei Monate nach der Beantwortung dieser Motion hat der Gemeinderat der Kommission K2005 einen verbindlichen Zeitplan sowie eine Übersicht zur Projektorganisation (Struktur und Abläufe des Projekts) zu unterbreiten

Begründung

Zu Beginn des Projekts K2005 wurden verschiedene Ziele (z.T. aufgrund von überwiesenen Vorstössen) formuliert. Die Revision der Gemeindeordnung, die Einführung von Produktbudgets, die allfällige Anpassung von Strukturen an übergeordnet vorgegebene Änderungen bzw. die effizientere Gestaltung dieser Strukturen. Zum heutigen Zeitpunkt liegt lediglich eine inhaltlich begrenzte Revision der Gemeindeordnung vor. Ziel der Spezialkommission K2005 ist es jedoch, sämtliche Themengebiete zu bearbeiten.

Der GR wird mit der vorliegenden Motion aufgefordert, das Projekt rasch und effizient voranzutreiben. Die Motion gibt inhaltlich die Stossrichtung vor und formuliert gleichzeitig Anforderungen an die organisatorische Gestaltung des Projekts.

Die Projektorganisation und die Terminplanung sollen zwei Monate nach Beantwortung dieser Motion der begleitenden Kommission K2005 unterbreitet werden. Die Kommission K2005 möchte mit der vorliegenden Motion eine zielgerichtete Ausrichtung des ins Stocken geratenen Reformprozesses bewirken. Die vom Parlament erteilten Aufträge sollen zeitgerecht umgesetzt werden. Mit ihrer Motion unterstützt die Kommission einerseits einen Neuanfang, andererseits die Nutzung der von der Verwaltung geleisteten Vorarbeit. Wird die Motion überwiesen, ist die Kommission bereit, ihre Arbeit weiter zu führen.

Valentin Lagger, Ignaz Caminada, Peter Deutsch, Rolf Zwahlen, Marco Streiff, Ursula Wyss, Rita Haudenschild, Urs Maibach, Ueli Salvisberg, Markus Stähli, Lorenz Bussard, Niklaus Hofer, Hans Moser, Christian Burren, Daniel Krebs, Judith Ackermann, Thomas Hänni, Urs Wilk, Christian Balz, Barbara Mooser, Peter Schori, Beat Giger, Sandra Deutsch, Mélanie Mader, Peter Antenen, Elisabeth Troxler, Hugo Staub, Katrin Sedlmayer, Stephe Staub, Harald Henggi, Christin Vifian (31)

Eingereicht am 8. März 2004

Antwort des Gemeinderates

Die Motion umfasst - wie sich schon aus ihrem Text ergibt - zwei Teile, nämlich einen inhaltlichen und einen organisatorischen Teil. Die beiden Teile sind trennbar und werden zu Gunsten der Motionärin auch so behandelt.

1) Inhaltlicher Teil der Motion

Der erste Teil der Motion ist unbestritten. Er entspricht weitgehend den Absichten des Gemeinderates und den von ihm selber gefassten Beschlüssen. Der Gemeinderat ist bereit, die Motion in diesem Punkte anzunehmen.

2) Organisatorischer Teil der Motion

Der Gemeinderat lehnt diesen Teil der Motion ab, weil er den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates betrifft.

Bei K2005 handelt es sich um ein Projekt zur Entwicklung der Organisation. Der Gemeinderat hat bereits bei der Lancierung des Projektes erklärt, der Organisationsgrad der Verwaltung sei ausgezeichnet, und es gehe nicht um eine grundlegende Veränderung, sondern um Optimierungen. An diesem Befund hat sich bis heute nichts geändert. Verändert hat sich allerdings das Umfeld: Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden, der Auftrag, die Einheitspolizei zu schaffen, die Agglomerationsstrategie des Regierungsrates usw. haben in gewissen Bereichen die Ausgangslage so verändert, dass sie eine neue Ausrichtung des Projektes erfordern. So haben die organisatorischen Fragen gegenüber den Fragen der neuen Finanzinstrumente ein grösseres Gewicht erhalten.

Bevor nicht das Parlament der neuen Gemeindeordnung zugestimmt hatte, machte es keinen Sinn, die Arbeiten am Organisationsreglement allzu weit voranzutreiben. Verwaltungsmässig wurden etliche Organisationsmodelle erarbeitet. Im heutigen Zeitpunkt kann die Aussage gemacht werden, dass es im Modell 3 / 4 keine grossen Veränderungen bei der Zusammensetzung der Direktionen geben wird. Gewisse Rochaden sind allerdings nicht ausgeschlossen, weil einerseits die regionale Zusammenarbeit, insbesondere die Arbeit an der Agglomerationsstrategie, immer mehr zeitliche Ressourcen benötigt, andererseits die beiden nebenamtlichen Direktionen Polizei und Bevölkerungsschutz eine Redimensionierung erfahren haben, die ihren Status als Direktion zumindest in Frage stellen, wenn sie nicht zusammengelegt werden oder wenn ihnen nicht zusätzliche Aufgabenbereiche angegliedert werden.

Der Wechsel im Gemeindepräsidium und der Abgang des Gemeindegeschreibers bewirken vorübergehend einen spürbaren Verlust an personellen Ressourcen; hinzu kommen der bevorstehende Umzug ins Stadthaus, die laufenden Folgeplanungen im Zentrum mit weitreichenden Auswirkungen auf Stadtbild und Verkehrsaufkommen, die Sanierung der Gemeindefinanzen, alles Geschäfte mit hoher Priorität. Der Gemeinderat wird dem Projekt die gebührende Beachtung schenken und die notwendigen Veränderungen schnell vorantreiben. Die Qualität und insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Lösung sind aber wichtiger als die Einhaltung eines Zeitplanes, wenn durch die zeitliche Verzögerung kein Schaden entsteht.

Der Gemeinderat wird mit dem Parlament auch die Frage neu erörtern, ob es sinnvoll ist, das Projekt weiterhin durch eine Kommission begleiten zu lassen. Die Erfahrungen mit der Spezialkommission K2005 bei der Revision der GO waren sehr positiv. Das Geschäft wurde der Kommission erst unterbreitet, als der Gemeinderat seine Beratungen abgeschlossen hatte. Deshalb wird der Gemeinderat dem Parlament voraussichtlich beantragen, dass erst dann

eine Kommission einberufen werden soll, wenn das Geschäft dafür reif ist. Denn auch aus Gründen der Gewaltenteilung sollte ein parlamentarisches Gremium unbefangen an die Prüfung von Geschäften heran gehen können; wenn es bereits bei der Vorbereitung und bei der Erarbeitung der Lösung mitwirkt, fehlt die kritische Distanz.

Antrag

Annahme des ersten Teils der Motion
Ablehnung des zweiten Teils der Motion.

Köniz, 19. Mai 2004

Der Gemeinderat

