

Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP-Reglement)

Entwurf

Stand: 27. Juni 2007

Das Parlament beschliesst, gestützt auf Art. 44 der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004, folgendes

Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP-Reglement)

I. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Art. 1

Grundsätze

- 1 Der Gemeinderat beschliesst jährlich in Form eines rollenden Integrierten Aufgaben- und Finanzplans
 - den Finanzplan gemäss Art. 68 GO¹,
 - die Investitionsplanung,
 - die Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der Legislaturplanung und
 - eine Darstellung der laufenden Aufgaben in Form von Produktgruppen.
- 2 Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan wird dem Parlament jeweils an der Sitzung zur Kenntnis gebracht, an welcher auch der Voranschlag behandelt wird.
- 3 Finanzbuchhaltung, Voranschlag und Rechnung der Einwohnergemeinde Köniz folgen dem Harmonisierten Rechnungsmodell.

II. Darstellung der laufenden Aufgaben in Form von Produktgruppen

Art. 2

Produkte

- 1 Ein Produkt umfasst Leistungen, die von Verwaltungseinheiten an andere Verwaltungseinheiten oder nach aussen erbracht werden und die untereinander einen Zusammenhang aufweisen.
- 2 Der Gemeinderat legt die Produkte und Produktbeschreibungen jeweils im Hinblick auf die nächste Ausgabe des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans fest.

¹ Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004

-
- Art. 3**
- Produktgruppen* 1 In einer Produktgruppe werden mehrere Produkte zusammengefasst, die untereinander einen Zusammenhang aufweisen.
- 2 Der Gemeinderat legt die Produktgruppen fest.

- Art. 4**
- Fokus-Produktgruppen* 1 Fokus-Produktgruppen sind maximal vier Produktgruppen, die während vier Jahren detaillierter betrachtet werden.
- 2 Als Fokus-Produktgruppen können Produktgruppen bezeichnet werden, bei denen eine massgebliche Steuerung durch die Gemeinde möglich ist.
- 3 Das Parlament beschliesst im November des ersten Jahres einer Legislatur die Fokus-Produktgruppen. Sie werden erstmals ein Jahr später im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan dargestellt.

- Art. 5**
- Darstellung im IAFP* 1 Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan gibt für jedes Produkt Aufschluss über
- die Ziele;
 - die finanziellen Mittel, dargestellt durch Aufwand, Ertrag und Nettoaufwand der letzten Rechnung, den laufenden und den zu beschliessenden Voranschlag sowie die vier folgenden Finanzplanjahre;
 - den Bezug des Produkts zum Voranschlag gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell.
- 2 Für die Produkte der Fokus-Produktgruppen gibt der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan zusätzlich Aufschluss über
- qualitative und quantitative Ziele;
 - Indikatoren und Sollvorgaben für jedes der formulierten Ziele.

III. Planungsbeschluss

- Art. 6**
- Grundsatz und Ausnahmen* 1 Mit dem Planungsbeschluss beauftragt das Parlament den Gemeinderat, ein Produkt in eine bestimmte Richtung zu entwickeln.
- 2 Einzelfälle können nicht Gegenstand eines Planungsbeschlusses sein.

- Art. 7**
- Verbindlichkeit* Ein Planungsbeschluss ist für den Gemeinderat grundsätzlich verbindlich. In begründeten Fällen kann er davon abweichen.

Antrag

Art. 8

- 1 Im Antrag zu einem Planungsbeschluss ist anzugeben,
 - auf welches Produkt sich der Antrag bezieht;
 - welche qualitativen Ziele gesetzt werden sollen;
 - welche quantitativen Ziele (Menge und Kosten) gesetzt werden sollen.
- 2 Im Antrag zu einem Planungsbeschluss kann ferner angegeben werden,
 - welche Massnahmen zur Zielerreichung vorgeschlagen werden;
 - an welchen Indikatoren und Sollvorgaben die Zielerreichung gemessen werden soll.

Verfahren

Art. 9

- 1 Ein Antrag zu einem Planungsbeschluss kann jederzeit von 15 Parlamentsmitgliedern eingereicht werden. Für die Einreichung gilt Art. 48 des Geschäftsreglements des Parlamentes sinngemäss.
- 2 Ein Antrag, der dem Parlament im selben Jahr unterbreitet werden soll, ist spätestens am 30. Juni einzureichen.
- 3 Der Gemeinderat nimmt zum Antrag Stellung.
- 4 Die Anträge zu Planungsbeschlüssen werden dem Parlament gleichzeitig mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan und dem Voranschlag für das Folgejahr zum Beschluss unterbreitet.
- 5 Im Parlament können zum Antrag zu einem Planungsbeschluss keine Änderungsanträge gestellt werden.

Verfahren bei Zustimmung

Art. 10

Fasst das Parlament einen Planungsbeschluss, so erstattet ihm der Gemeinderat nach einem Jahr Bericht:

- a) Er berichtet über die Erfüllung des Planungsbeschlusses mit Hinweis auf die Umsetzung in Voranschlag und Rechnung,
- b) er erstattet Bericht und beantragt dem Parlament zusätzliche Voranschlags- oder andere Kredite, falls die vorhandenen Mittel für die Verwirklichung des Planungsbeschlusses nicht ausreichen oder
- c) er berichtet über eine allfällige Abweichung vom Planungsbeschluss und die Gründe dafür.

IV. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 11

Änderung eines Erlasses

Das Geschäftsreglement des Parlamentes vom 13. Dezember 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 56a (neu) Planungsbeschluss

Der Planungsbeschluss ist geregelt im Reglement über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan.

Art. 12

Inkrafttreten

1 Dieses Reglement tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 1. September 2007 in Kraft.

2 Artikel 6 bis 11 treten in Kraft, sobald ihre Grundlage in der Gemeindeordnung in Kraft tritt.

Erläuterungen zum Versuchscharakter des Reglements

Die Gemeinde Köniz wird gestützt auf das IAFP-Reglement Erfahrungen machen und das Modell anschliessend einer Evaluation unterziehen. Die ersten Jahre sind damit eine Versuchsphase.

Das Reglement ist aber trotzdem so formuliert, dass es für unbestimmte Zeit in Kraft tritt. Wenn sich aufgrund der Evaluation Änderungen oder gar eine Aufhebung aufdrängen, so wird dem Parlament ein entsprechender Antrag gestellt werden müssen.

Erläuterungen zu Erlassstufe und Genehmigungspflicht

Die gesamte IAFP-Vorlage (Stand 2. Mai 2007) ist dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zur Vorprüfung vorgelegt worden. Das AGR ist zum Schluss gekommen, dass für die Einführung des IAFP nach dem vorliegenden Könizer Modell keine Bewilligung notwendig ist.

Der Planungsbeschluss braucht gemäss Vorprüfung des AGR eine Grundlage in der Gemeindeordnung. Siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 12.

Erläuterungen zum Ort, wo der IAFP zu regeln ist

Der IAFP ist ein Querschnittsthema, da er einerseits ein Instrument des Gemeinderats ist, andererseits aber dem Parlament mehr Einflussnahme ermöglichen will. Der IAFP will deshalb nicht so recht in ein bestehendes Reglement passen, weder in die Geschäftsreglemente von Parlament und Gemeinderat noch in ein anderes Reglement. Es drängt sich auf, ein neues Reglement zu erlassen.

Erläuterungen zum Ort, wo der Planungsbeschluss zu regeln ist

Der Planungsbeschluss ist ein parlamentarisches Instrument. Von daher wäre eine Regelung im Geschäftsreglement des Parlaments naheliegend. Der Planungsbeschluss weicht aber so stark ab von Motion, Postulat und Interpellation, dass er besser zusammen mit dem IAFP im neuen Reglement geregelt wird.

Der Planungsbeschluss braucht gemäss Vorprüfung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung eine Grundlage in der Gemeindeordnung. Siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 12.

Erläuterungen zu Art. 2

Der Gemeinderat ist zuständig für die Organisation der Verwaltung, und er kennt ihre Tätigkeiten im Detail. Es ist deshalb sachgerecht, dass er die Produkte festlegt.

Auch in anderen Gemeinwesen liegt diese Kompetenz bei der Regie-

rung (z.B. Burgdorf und Münchenbuchsee: Art. 6 und 7 NPM- resp. WoV-Reglement, Stadt Bern: Produktgruppenbudget 2007 S. 25, Graubünden: Botschaft/Bericht über die Auswertung der Versuchsphase von Griforma S. 9 [Kompetenz der Dienststellen], Basel Stadt: Gesetz über die versuchsweise Einführung von PuMa § 3). In der Literatur wird gesagt, dies sei sachgerecht, wenn nicht sogar zwingend, weil sonst das Parlament übersteuere und das Gewaltenteilungsprinzip verletzt werde (Philippe Mastronardi, Gewaltenteilung unter NPM, ZBI 1999 449 ff., 455; Kurt Nuspliger/Daniel Kettiger, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, ZBI 1999 465 ff., 476 Mitte; Philippe Mastronardi, Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, ZBI 2003 393 ff., 396).

Die Produktebeschreibungen, so wie sie heute vorliegen, wurden mehrmals überprüft und sind deshalb relativ stabil. Nötige Anpassungen wird der Gemeinderat im Hinblick auf die jeweils nächste Ausgabe des IAFP vornehmen.

Erläuterungen zu Art. 3

Die Produktgruppen sind eine Art Klammer, die thematisch ähnliche Produkte zur besseren Übersicht zusammenfasst. Die politische Bedeutung dieser Klammer ist im Könizer Modell sehr gering, da die Zusammenfassung von Produkten in Produktgruppen ausser für die Darstellung im IAFP keine weiteren Folgen hat. Die Einflussmöglichkeiten des Parlaments werden durch die Produktgruppenstruktur nicht eingeschränkt.

Es ist deshalb sinnvoll, dass der Gemeinderat auch die Produktgruppen festlegt.

Erläuterungen zu Art. 4

Fokus-Produktgruppen

Als Fokus-Produktgruppen kommen nur Produktgruppen in Frage, bei denen eine massgebliche Steuerung durch die Gemeinde überhaupt möglich ist. Es ist wenig sinnvoll, eine Produktgruppe in den Fokus zu rücken, wenn auf Gemeindeebene kaum Handlungsspielräume bestehen.

Die Möglichkeit einer massgeblichen Steuerung beinhaltet auch, dass eine Produktgruppe genügend gut messbar sein sollte, dass also beispielsweise eine Leistungserfassung und/oder eine Zeiterfassung und/oder eine Kostenerfassung möglich sein sollte.

Zuständigkeit

Es wird vorgeschlagen, dass das Parlament die Fokus-Produktgruppen auf Antrag des Gemeinderates beschliesst. Das entspricht dem üblichen Ablauf bei Geschäften in der Zuständigkeit des Parlaments. Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass die GPK vom Antrag des Gemeinderates abweicht und dem Parlament einen anderen Vorschlag unterbreitet.

Zeitliche Geltung der Fokus-Produktegruppen

Es stellt sich noch die Frage, während welcher Zeit eine Produktegruppe in den Fokus rücken soll. Auf den ersten Blick wäre es naheliegend, diesen Zeitraum parallel zu den Legislaturperioden zu halten. Das würde aber bedeuten, dass die Fokus-Produktegruppen jeweils noch in der vorderen Legislatur festgelegt werden müssten, was nicht befriedigt. Vom zeitlichen Ablauf her ist es vorteilhafter, wenn im ersten Jahr einer Legislatur zuerst die Legislaturziele bestimmt und später im Herbst die Fokus-Produktegruppen festgelegt werden. Im November des zweiten Jahres der Legislatur erhält das Parlament dann den ersten IAFP, der diese Fokus-Produktegruppen abbildet.

Erläuterungen zu Art. 6–8

Inhalt des Planungsbeschlusses

Der Planungsbeschluss ist in Art. 6 umschrieben als Auftrag an den Gemeinderat, ein "Produkt in eine bestimmte Richtung zu entwickeln."

Das ist eine sehr offene Umschreibung. Präzisere Umrisse ergeben sich aus dem Grundgedanken, dass das Parlament ein Steuerungsinstrument erhalten soll, dass aber das operative Geschäft Sache von Gemeinderat und Verwaltung ist. Dieser Grundgedanke ist in Art. 6–8 eingeflossen:

- a) Weil der Planungsbeschluss ein Steuerungsinstrument ist, muss er konkrete qualitative und quantitative Ziele setzen (Art. 8).
- b) Weil der Planungsbeschluss vom operativen Geschäft getrennt werden soll, darf er sich nicht auf Einzelfälle wie einzelne Verfügungen, einzelne Vertragsabschlüsse oder einzelne Verkehrsmassnahmen beziehen (Art. 6 Abs. 2).

Abgrenzung von anderen parlamentarischen Instrumenten

IAFP und Planungsbeschluss sind neue, aufeinander abgestimmte Instrumente, welche die bisherigen Instrumente überlagern. Sowohl das HRM-Budget als auch die parlamentarischen Vorstösse (vor allem Motion und Postulat) sollen ja unverändert beibehalten werden.

Eine scharfe Abgrenzung ist deshalb nicht möglich. Viele politische Anliegen lassen sich auf mehreren Wegen verwirklichen, entweder mit Änderungen am HRM-Budget oder mit einem Vorstoss (Motion/Postulat) oder inskünftig auch mit einem Planungsbeschluss.

Verbindlichkeit des Planungsbeschlusses

Ein Planungsbeschluss ist für den Gemeinderat grundsätzlich verbindlich. Der Gemeinderat muss aber die Möglichkeit haben, ausnahmsweise – in "begründeten Fällen" – von einem Planungsbeschluss abzuweichen. Die vorgeschlagene Formulierung lehnt sich an die Regelungen in anderen Gemeinwesen an. Der Gemeinderat wird von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend Gebrauch machen und nicht ohne Not von einem Planungsbeschluss abweichen. Dem Parlament stünden anschliessend die bisherigen Instrumente zur Verfügung, namentlich die Möglichkeiten im Rahmen des Budgetprozesses nach dem HRM.

Erläuterungen zu Art. 9

Der Gemeinderat kann sich im Rahmen seiner Stellungnahme auch dazu äussern, ob ein Antrag den formellen Anforderungen gemäss Art. 6 und 8 genügt.

Verspätet eingereichte Anträge werden dem Parlament erst im Folgejahr vorgelegt.

Erläuterungen zu Art. 10

Nicht jeder Planungsbeschluss wird auf dieselbe Art und Weise umgesetzt. Deshalb werden in Artikel 10 drei Fälle unterschieden:

Buchstabe a

Es gibt Planungsbeschlüsse, die keine oder nur geringe zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Sie können wahrscheinlich in der Regel schon im Folgejahr erfüllt werden. Der Gemeinderat berichtet diesfalls nach einem Jahr über die Erfüllung. Falls finanzielle Mittel eingesetzt wurden oder umgeschichtet wurden, berichtet er auch darüber; deshalb die Formulierung "Hinweis auf die Umsetzung in Voranschlag und Rechnung."

Buchstabe b

Wenn der Gemeinderat ausnahmsweise gestützt auf Art. 7 einen Planungsbeschluss nicht oder nicht vollständig erfüllen will, hat er darüber zu berichten (siehe dazu die Erläuterungen weiter oben).

Buchstabe c

Es gibt Planungsbeschlüsse, die nicht schon im Folgejahr erfüllt werden können, weil die im Budget eingestellten Mittel nicht ausreichen. In diesen Fällen hat der Gemeinderat die nötigen Berechnungen vorzunehmen und dem Parlament nach einem Jahr nicht nur Bericht zu erstatten, sondern gleichzeitig zusätzliche Kredite (in der Regel im Voranschlag) zu beantragen, mit denen der Planungsbeschluss im übernächsten Jahr erfüllt werden kann.

Erläuterungen zu Art. 12

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 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.