

Stadtrat

An das Parlament

Cyrill Stadler, Fraktion FDP
Motion vom 04. Dezember 2012 betreffend „Einführung Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)“

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Cyrill Stadler, Fraktion FDP und 15 Mitunterzeichnende haben am 04. Dezember 2012 beim Stadtparlament eine Motion mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Der Stadtrat wird beauftragt, das Instrument eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes einzuführen und auf das Konzept der Wirkungsorientierten Verwaltung (WoV) umzustellen.

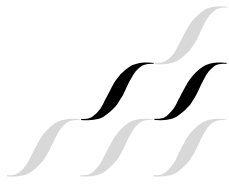
Begründung

Der jährlich präsentierte Voranschlag der Stadt Arbon ist für die Diskussion im Parlament nur bedingt geeignet. Er stellt für den Parlamentsbetrieb ein zu kurz greifendes Planungsinstrument dar. Im Einflussbereich des Parlamentes soll ein Wechsel von der kurzfristigen Ressourcensteuerung hin zur mittelfristigen Leistungssteuerung erfolgen.

Der Kanton sieht in der „Wegleitung zum Rechnungswesen der Thurgauer Gemeinden“ dieses Konzept vor (Register 13, 6.2.2007). Auch in der „Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden“ ist unter Artikel 28 den Gemeinden der Handlungsfreiraum in diesem Bereich explizit eingeräumt worden.

Mit dem IAFP kann zudem deutlicher zwischen gesetzlich-gebundenen und selbst gewählten und darum frei bestimmbaren Auf- bzw. Ausgaben unterschieden werden, was die Diskussion des jährlichen Voranschlages (als integrierter Bestandteil des IAFP) im Stadtparlament abkürzt: Über gebundene Ausgaben braucht nicht diskutiert zu werden. Der Kostendeckungsgrad einzelner durch Gebühren finanzierter Aufgaben kann besser dargestellt werden. Ein Beispiel der Umsetzung eines IAFP kann unter der Homepage der Stadt Gossau (www.gossau.ch) heruntergeladen werden.

Der IAFP soll einen Gesamtüberblick über die von der Stadt zu erfüllenden Aufgaben geben. Er stellt diese in Zusammenhang mit den für die Zielerreichung nötigen Finanzen. Das Stadtparlament soll sich bei der Kürzung oder Erhöhung von allotierten Mitteln mehr bewusst werden, dass damit auch eine Veränderung der Wirkung und Leistung der Verwaltung verbunden ist.



Beantwortung

Die oben erwähnte Motion beantwortet der Stadtrat wie folgt:

Sachverhalt

Bei einem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP oder einem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF, wie er im Kanton Zürich angewendet wird, geht es darum, die Tätigkeit der Gemeinde auf einzelne Leistungen herunterzubrechen. Für jede Leistung werden Umfang und Qualität definiert. Die Kosten-Leistungs-Rechnung liefert den Preis, welcher mit einem Benchmark verglichen wird. Der Vergleich entscheidet darüber, ob die Aufgabe selber erbracht oder outgesourct wird.

Die strategische Ebene gibt nur noch die Wirkung vor. Planung und Ausführung werden Aufgabe der Verwaltung. Die Folge sind Globalbudgets für sämtliche Abteilungen. Der Entscheid über Inhouse-Lösung oder Ausgliederung fällt der Abteilungsleiter.

Voraussetzung für die Einführung eines IAFP ist, dass Stadtparlament und Stadtrat davon überzeugt sind. Der Staatshaushalt muss nach Ressorts gegliedert sein, so dass die Aufgabengruppen pro Ressort zusammengefasst werden können. Zudem muss eine Kostenrechnung geführt werden, wo sinnvollerweise die Aufgaben Kostenträger sind.

Erwägungen

Vorteile:

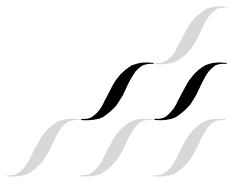
Im IAFP werden auch die zukünftigen Aufgaben oder politisch gewollten Wirkungen mit den finanziellen Konsequenzen erfasst. Um Kosten zu senken, muss die politisch definierte Wirkung angepasst werden. Erst dann können die entsprechenden Leistungen in Umfang oder Qualität gesenkt werden.

Die Dienstleistungen der Gemeinde werden erwähnt und aufgezeigt. Damit kann besser nachvollzogen werden, welche Dienstleistungen eine Gemeinde im Detail erbringt und welche Kosten diese verursachen. Das Kostendenken und die Wirkung des Handelns werden auch in allen Verwaltungsabteilungen besser gefördert und erkannt.

Nachteile:

Das Stadtparlament muss sich ausschliesslich auf die gesetzgebende Ebene beschränken. Bei Globalbudgets gilt: Der Einsatz der Mittel im konkreten Fall liegt im Ermessen des Abteilungsleiters. Es darf nicht mehr über einzelne Aufwand- oder Ertragskonti diskutiert werden.

Zudem sind bei der Umsetzung diverse Schwierigkeiten zu bewältigen. Viele Indikatoren beziehen sich auf Ressourcen und Leistungsumfang. Dabei wird zwar etwas über die Wirtschaftlichkeit ausgesagt, nicht aber über die geplante Wirkung. Meist fehlt der Vergleich von Zielerreichung und Zielvorgabe, also Aussagen zur Effektivität.



Um mit einem IAFP analog zum Beispiel der Stadt Gossau arbeiten zu können, benötigt es ein grosses Umdenken sowohl im Stadtparlament, als auch im Stadtrat und in der Verwaltung. Der Aufwand für die Einführung ist immens. Die einschneidenden Anpassungen in allen Abläufen inkl. Anpassungen der Gemeindeordnung, der Stellenbeschreibungen, der Finanz- und Visumsbefugnisse usw. sind nicht zu unterschätzen. Zudem ist viel Schulungsbedarf und grosse Überzeugungsarbeit zu leisten.

Die Erarbeitung der verschiedenen Ziele (Leistungs- und Wirkungsziele) ist praktisch nur mit externer Unterstützung und entsprechenden Kosten möglich. Zudem muss ein software-unterstütztes System eingeführt werden für die Zahlenaufbereitung.

Im Jahr 2016 ist zudem im Kanton Thurgau flächendeckend die Einführung des neuen harmonisierten Rechnungsmodells HRM2. Mit HRM2 wird auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Rechnungslegung gewechselt. Das erfordert einerseits eine neue Denkweise, andererseits auch (einmalige) Investitionen in den Gemeinden (Schulung des Personals, Software). Die Umstellung auf HRM2 soll entsprechend einem Beschluss der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) schweizweit erfolgen und damit auch eine Vergleichbarkeit der Finanzlage unter den Kantonen ermöglichen. Diese Umstellung ist für sämtliche Gemeinden zwingend und wird ebenfalls einen beträchtlichen, zeitintensiven Aufwand generieren.

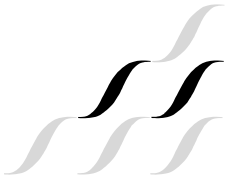
Schlussfolgerung

Ein Blick in die Gemeindelandschaft der Kantone Thurgau und St. Gallen zeigt, dass keine Gemeinde zu finden ist, welche WoV vollständig umgesetzt hat.

Zur Steuerung zum Beispiel der Staatstätigkeit des Kantons Zürich ist ein IAFP ein gutes und geeignetes Mittel. Für Gemeinden in der Grössenordnung von Arbon ist ein IAFP aber ein zu aufwendiges und zu sperriges Mittel.

Stadtrat und Stadtparlament wollen und sollen auch in Zukunft im Sinne von strategischen Entscheiden zumindest in gewissen Bereichen über einzelne Budgetpositionen mitreden können. Um Diskussionen über Einzelkonti zu vermeiden, wären andere Varianten vorstellbar. Zum Beispiel die Anwendung von Globalbudgets für einzelne Bereiche, verbunden mit klaren Entscheidungskriterien. Allerdings hat die versuchsweise Einführung eines Globalbudgets für den Bereich „Kultur“ in der Vergangenheit gezeigt, dass damit vor allem der Erklärungsbedarf steigt. Das Stadtparlament will (verständlicherweise) trotz Globalbudget darüber orientiert sein, wie der Gesamtbetrag für einen Bereich verwendet wird.

Der heutige Ablauf des Budgetprozesses hat sich bewährt und wurde bis anhin auch weder vom Stadtrat, noch vom Stadtparlament in Frage gestellt. Für das frühzeitige Erkennen von Tendenzen und das Ableiten eines allfälligen Handlungsbedarfs steht dem Stadtrat und dem Stadtparlament der Finanzplan zur Verfügung. Dieser ist zwar lediglich eine Momentaufnahme, gibt aber trotzdem Leitlinien vor.



Antrag

**Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier**

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen empfiehlt der Stadtrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

FÜR DEN STADTRAT ARBON

Andreas Balg
Stadtammann

Andrea Schnyder
Stadtschreiberin

Arbon, 08. April 2013

Das Musterbeispiel des umfangreichen IAFP der Stadt Gossau ist auf Verlangen bei unserer Stadtkanzlei auch in Papierform erhältlich.