



28/09 Bericht und Antrag des Gemeinderates an den Einwohnerrat



betreffend

Erlass eines Reglements für den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung

Der Gemeinderat von EMMEN schlägt Ihnen mit dem vorliegenden Bericht und Antrag ein Reglement für den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN vor.

Der Einwohnerrat von EMMEN hat die Motion 17/05, welche den Gemeinderat auffordert, die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung in der Verwaltung vorzusehen am 3. Juli 2007 teilweise überwiesen. Es war vorgesehen, dass im Jahre 2009 die ersten Teilbereiche in WoV überführt werden sollten. Nach Rücksprache mit diversen Gemeinden, Städten und auch dem Kanton wurde empfohlen die Wirkungsorientierte Verwaltung nicht etappiert, sondern als ganzes einzuführen.

Der Grund liegt im Nachteil, dass während einer Pilotphase verschiedene Formen der Verwaltungsführung nebeneinander bestanden hätten, was sich für Gemeinderat und Einwohnerrat wahrscheinlich zeitaufwendiger und insgesamt erschwerend ausgewirkt hätte.

2. Ziele der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Ansatz zur Reorganisation der Steuerungsabläufe in der Verwaltung und Politik, ein neues Führungsmodell, das sich an bestimmte Teilaspekte des privatwirtschaftlichen Managements anlehnen will. Damit will man folgende Vorteile erzielen:

Wirkungsorientierung

Mit Wirkungsorientierung ist die Vorgabe von Zielen statt von Mitteln gemeint. Traditionellerweise handelt die Verwaltung durch eine so genannte Inputsteuerung, das heisst durch einen demokratisch legitimierten Entscheid darüber, wie viel Mittel eingesetzt werden dürfen. Die Idee der Wirkungsorientierung basiert demgegenüber auf dem Standpunkt, staatliche Leistungserbringung könnte nützlicher, wirksamer und kostengünstiger sein. Dazu seien allerdings nicht die Mittel, sondern die Ziele vorzugeben. Sodann sei zu kontrollieren, ob die Ziele erreicht werden und ob dies zu minimalen Kosten erfolgt. Zu handeln sei durch so genannte Outputsteuerung, das heisst in Orientierung am Nutzen des Ergebnisses. Um diesen Forderungen gerecht zu werden, wird im Voraus bestimmt, welche Auswirkungen erwünscht sind (Festlegung von Wirkungszielen), zudem auch, wer welche Leistungen zu erbringen hat (Festlegung von Leistungszielen) und welches die Messgrössen sind zur Überprüfung der Zielerreichung (Festlegung von Indikatoren).

Kundenorientierung

Unter Kundenorientierung wird in der WoV die Verantwortungsdelegation nach unten verstanden. Die Verwaltung soll sich selbst vermehrt in der Rolle eines Dienstleistungsbetriebes sehen. Sie soll Bürgerinnen und Bürger unter anderem auch als ihre Kundschaft verstehen und somit bestrebt sein, bedürfnisgerechte Leistungen anzubieten. Um dieser Forderung gerecht zu werden, sind Verantwortungen nach unten zu den eigentlichen Fachleuten zu delegieren, damit diese im operativen Bereich (Alltagsgeschäft) mehr Entscheidungskompetenzen haben. Dadurch erhofft man sich bessere, schnellere und kundennahe Entscheide im Einzelfall, ein Minimum an Bürokratie und grösstmögliche Flexibilität. Da dadurch Kompetenzen an die Verwaltung delegiert werden, muss die Verwaltung gegenüber dem Parlament detaillierter Rechenschaft über die Aufgabenerfüllung ablegen (Verfassung eines Jahresberichtes).

Produktorientierung

Produktorientierung meint die Trennung von Strategie und Operation. Das Parlament soll sich vermehrt wieder auf seine Kernkompetenzen als politisches Organ konzentrieren können: Schwerpunktsteuerung, Rechtsetzung, Oberaufsicht. Es soll sich auf die Politik (strategische Aufgaben) beschränken, den Alltagsbetrieb (operative Aufgaben) indessen der Verwaltung überlassen. Um diesen Forderungen gerecht zu werden, soll es künftig mit quantitativ weniger, in qualitativer Hinsicht jedoch mit übersichtlicheren Informationen bedient werden. Verlangt sind namentlich eine transparente Kostenrechnung sowie auch so genannte Produktgruppenbudgets.

Das Produkt ist die kleinste Leistungseinheit, die von der Kundschaft genutzt werden kann. Es ist ein im Grunde genommen künstlich geschaffenes Gebilde, welches nicht nur sachdienlichere Informationen ermöglicht, sondern dem darüber hinaus eine wesentliche Funktion mit Blick auf die Kostenverantwortung zufällt.

Kostenorientierung

Kostenorientierung beinhaltet die strikte Verknüpfung von Leistungsinhalten und Finanzen.

Erfüllt ein öffentlicher Dienst die Bedürfnisse gut, so arbeitet er effektiv. Erreicht er zudem ein bestimmtes Leistungsergebnis mit minimalen Mitteln, so arbeitet er effizient. Sind die effektiven Kosten nicht höher als die vorgegebenen, so arbeitet er wirtschaftlich. Wesentliche Elemente wirkungsorientierter Verwaltungsführung sind somit nebst der Effektivität auch die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit. Um diesen Forderungen gerecht zu werden, wird für die einzelnen Produktgruppen jeweils eine zuständige Stelle bestimmt, die dann für die Leistungen sowie auch für die Kosten „ihrer“ Produktgruppe verantwortlich ist. Die einzelnen Produktgruppen müssen somit nicht nur aus Leistungsdaten, sondern auch aus im Voraus festgelegten Finanzdaten bestehen. Diese so genannte finanzielle Globalisierung der Produktgruppenbudgets (Globalbudgets) ist eines der Hauptmerkmale wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Der Voranschlag enthält einerseits Vorgaben darüber, was geleistet werden muss (Leistungsauftrag), andererseits zugleich immer auch den hierfür zur Verfügung stehenden Kredit (Globalbudget). Damit verbindet es zwingend Leistungs- und Finanzverantwortung, was im Ergebnis bedeutet, dass die Verwaltungsabteilungen fortan mit eigener Kostenverantwortung ausgestattet sind, dies getreu dem Grundsatz, dass rechenschaftspflichtig jeweils diejenige Stelle ist, die im fraglichen Bereich auch Entscheidungskompetenz hat. Das Prinzip strikter Verknüpfung von Leistungsinhalten und Finanzen gilt nicht nur für die aus dem Globalbudget ersichtliche kurzfristige, sondern auch für die mittelfristige Planung (Aufgaben- und Finanzplan).

3. Auswirkungen auf politische Ebene

Gemäss der heutigen Regelung werden in der Gemeinde EMMEN folgende Instrumente der politischen Planung und Steuerung angewandt: Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan.

Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung soll auch die Lesbarkeit in den jeweiligen Produktgruppen verbessert werden. So soll die Entwicklung sowie die Planung und deren Auswirkung pro Produktgruppe ersichtlich sein. Zu diesem Zweck werden der Voranschlag (Budget) und der Aufgaben- und Finanzplan im BAFIP (Budget, Aufgaben und Finanzplan) zusammen vorgelegt.

Voranschlag

Der Voranschlag bleibt auch unter der WoV das Instrument der jährlichen Steuerung. Neu enthält der Voranschlag jedoch nicht mehr nur die Finanzseite, sondern auch die Leistungsseite. Für jede Produktgruppe enthält der Voranschlag eine Umschreibung sowie den zu bewilligenden Globalkredit. Das

Parlament legt im Voranschlag die Globalkredite je Produktgruppe, die Wirkungs- und Leistungsziele sowie die jeweiligen Indikatoren alljährlich verbindlich fest.

Aufgaben- und Finanzplan

Die WoV zielt darauf ab, die politische Steuerung auf der Ebene des Parlamentes verstärkt auf strategische Inhalte auszurichten. Indem das Parlament vermehrt richtungsweisende Entscheide über die zukünftige Entwicklung des Gemeinwesens fällt, besinnt es sich auf die ihm im politischen System zugewiesene Funktion. Der Aufgaben- und Finanzplan ist unter WoV-Prinzipien das Instrument der mittelfristigen Steuerung. Er enthält neben der Finanzplanung eine Aufgabenplanung und ein Investitionsprogramm.

Der Aufgaben- und Finanzplan ist somit das Gefäss für die Festlegung politischer Schwerpunkte des Parlamentes und des Gemeinderates

Berichtswesen

Damit überprüft werden kann, ob die gesetzten Wirkungs- und Leistungsziele erreicht wurden, bedarf es eines auf WoV-Prinzipien aufgebauten Berichtswesens. Der Gemeinderat berichtet dem Parlament jährlich über die Umsetzung der Ziele, wobei ein pragmatisches Berichtswesen vorzusehen ist. Dabei wird sichergestellt, dass allfällige Abweichungen einfach zu erkennen sind.

4. Einflussnahme Parlament

In der WoV steuert das Parlament die Tätigkeit des Dienstleistungsunternehmens „Gemeinde EMMEN“ somit über den BAFIP. Das Parlament gibt zwar Einwirkungsmöglichkeiten auf die einzelnen Aufwandpositionen aus der Hand, erhält dafür aber die Möglichkeit, die Wirkungs- und Leistungsseite zusammen mit der Finanzseite zu beurteilen und verbindliche Beschlüsse vorzunehmen.

Das Parlament wird so bei der Festlegung der Planungsziele stärker als heute in die Führungsverantwortung einbezogen. Die Kompetenzen, die ihm unter WoV-Gesichtspunkten neu gegeben werden, sind somit strategisch und haben eine bessere und nachhaltigere Wirkung als heute.

Die Gesetzgebungskompetenz bleibt auch in der WoV uneingeschränkt beim Parlament bzw. bei der Stimmbürgerschaft. Die bestimmende Steuerung hat sich jedoch vermehrt auf die zu erzielenden Resultate statt auf Verfahrens- oder Inputvorgaben zu beziehen, damit die Verwaltung genügend Handlungsspielraum für eine wirkungsorientierte und effiziente Umsetzung der geforderten Leistung hat (resultatbezogene Gesetzgebung).

Als Kollegialbehörde bleibt der Gemeinderat die oberste leitende und vollziehende Behörde. Die Politikvorbereitung gehört zu den Hauptaufgaben der Exekutive. In der Funktion als Ressortvorstehende nehmen die Gemeinderatsmitglieder direkten Einfluss auf die Leistungserbringung innerhalb der einzelnen Ressorts. Jedes Gemeinderatsmitglied gestaltet die strategische und politische Planung wesentlich mit und steht gleichzeitig einem operativen Bereich der Verwaltung vor.

5. Grundlagen

Mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern sind die Voraussetzungen im Finanzhaushalt so gewählt, dass in den Gemeinden die wirkungsorientierte Verwaltung eingeführt werden kann. Mit der dadurch fälligen Revision der Gemeindeordnung der Gemeinde EMMEN auf 1. Januar 2008 wurden die entsprechenden Anpassungen vorgenommen. Eine definitive Einführung der Wir-

kungsorientierten Verwaltung erfordert ein Reglement über den Finanzhaushalt in der Gemeinde EMMEN.

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem Einwohnerrat hat sich im Vorfeld mit dem Reglement und der Verordnung auseinandergesetzt. In Zusammenhang mit der Erstellung des Reglements über den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN sind auch Fragen betreffend politische Steuerung behandelt worden. Dabei ist das Interesse insbesondere darin gelegen, wie der Einwohnerrat im Rahmen von WoV Einfluss nimmt, welche Führungsinstrumente für die politische Steuerung einzusetzen und wie die Zuständigkeiten auszugestalten sind.

Mit dem vorliegenden Finanzhaushaltsreglement wird ein neues Reglement in der Gemeinde EMMEN eingeführt. Während die bisherige Vorgaben betreffend Finanzen in der Gemeindeordnung oder in übergeordneten Gesetzen festgelegt war, regelt das gemeindeeigene Reglement die politische und fachtechnische Steuerung der Finanzen in der Gemeinde EMMEN

6. Anträge

Mit dem Reglement über den Finanzhaushalt hat die Gemeinde EMMEN die Möglichkeit, die Wirkungsorientierte Verwaltung einzuführen

Der Gemeinderat beantragt daher:

1. Erlass des Reglements über den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN gemäss beiliegendem Entwurf.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 17. Juni 2009

Für den Gemeinderat:

Gemeindepräsident
Dr. Thomas Willi

Gemeindeschreiber
Patrick Vogel

Beilagen

- Reglement über den Finanzhaushalt der Gemeinde EMMEN
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen (Entwurf zur Kenntnisnahme)