

Leitfaden

WOG - Gemeinden Kanton Solothurn



Inhaltsverzeichnis

00	Vorwort	02
	WOG - Einleitung	03-04
01	Zielsetzung - Aufbau Leitfaden	03
02	Warum WOG?	04
	WOG - Grundlagen	05-12
03	Modell	05
04	Controlling	06
05	Produkt - Dienstleistung	07
06	Leistungsauftrag, -vereinbarung	08
07	Globalbudget	09
08	Kostenrechnung	10
09	Indikatoren - Kennzahlen - Benchmarking	11
10	Zuständigkeiten	12
	WOG - konkret	13-18
11	Fünf Schritte	13
12	Kompetenzen "hinunterbrechen"	14-16
13	Citymanagerin - Verwaltungschef	17-18
	WOG - Beispiel Pilotgemeinde	19-22
14	Projekt - Umsetzung	19-22
	WOG - Erfolg	23-25
15	Projektmanagement	23
16	Bewilligung	24-25
	WOG - Glossar	26
17	Begriffe	26
	WOG - Quellenverzeichnis	27
18	Verzeichnis	27

Eine Einführung in die wirkungsorientierte Gemeindeführung und -verwaltung (WOG)

Stand 01.01.2002

Dank

Mit bestem Dank für die Bewilligung zur Verwendung von Text- und Bildpassagen aus der NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden an den Verband Bernischer Gemeinden und an das Amt für Gemeinden und Raumplanung des Kantons Bern und der Einwohnergemeinde Lengnau BE, die als Berner Pilotgemeinde ihre Erfahrungen und Ergebnisse offen und bereitwillig zur Verfügung gestellt. Auch sei den Mitgliedern der verwaltungsinternen Projektgruppe "WOG-Leitfaden" für Ihre Beiträge an dieser Stelle herzlich gedankt.

Herausgeber®

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (AGS) Kanton Solothurn

00 Vorwort Departementsvorsteher

Die wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) im Kanton Solothurn feierte am 1. Januar 2000 ihren vierten Geburtstag. Höchste Zeit also die auf kantonaler Ebene gewonnenen Erfahrungen und Instrumente - mit Anpassungen - den Gemeinden zugänglich zu machen.

In einzelnen, anderen Kantonen wie z.B. im Kanton Bern wurden bereits erste Erfahrungen in der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Gemeinden gewonnen. Auch im Kanton Solothurn haben einzelne - vor allem grössere Gemeinden - WOV-Projekte lanciert. Doch bis heute fehlen breit angelegte Erfahrungen auf kommunaler Ebene in unserem Kanton.

Damit interessierte und innovative Gemeinden auch in unserem Kanton das neue Führungskonzept erproben und einführen können, hat das Departement des Innern einen kleinen Ratgeber ausgearbeitet. Doch aufgepasst, WOG kann und soll nicht "Knall auf Fall" eingeführt werden. WOG ist vielmehr ein Prozess (der Weg allein ist das halbe Ziel), der schrittweise angegangen werden muss. Er stellt bekannte und oft auch "liebgewordene Abläufe, Strukturen und Kompetenzen" zur Diskussion. Damit dieses zukunftssträchtige Organisationskonzept zum Durchbruch verholfen werden kann, muss ein gut abgestützter Prozess in der Gemeinde in Gang kommen.

Das jetzt vorgelegte Heft "Leitfaden WOG - eine Einführung in die wirkungsorientierte Gemeinde" ist ein schlanker Beitrag zu diesem Veränderungsprozess für die Gemeinde. Der Leitfaden will Anregungen und Impulse vermitteln, eine effizientere und wirkungsorientierte Gemeindeführung jetzt umzusetzen.

Departement des Innern

sig. Rolf Ritschard

Rolf Ritschard, Regierungsrat

01 Einleitung - Zielsetzung - Aufbau Leitfaden

Dieser Leitfaden für die wirkungsorientierte Gemeinde (WOG) ist als Ratgeber für Macherinnen und Macher gedacht. Er versteht sich nicht als wissenschaftliches Papier. Hierzu wird auf die vielfältige Literatur im Quellenverzeichnis dieses Leitfadens verwiesen (siehe Teil 7). Der Leitfaden will, in bewusster Anlehnung an die breiten WOG-Erfahrungen aus dem Kanton Bern, Impulse zur praktischen Umsetzung der wirkungsorientierten Gemeinde geben. Der Ratgeber zeigt konkret an Beispielen und Schaubildern auf, wie WOG in der Solothurner Gemeinde umgesetzt werden kann.

Der Leitfaden gliedert sich wie folgt:

In **Teil 1** findet sich eine allgemeine Einleitung

In **Teil 2** folgt eine kurze inhaltliche Einführung zu WOG. Die WOG-Instrumente werden kurz erklärt.

In **Teil 3** wird dargelegt, wie WOG Schritt für Schritt bzw. Stufe für Stufe in Ihrer Gemeinde umgesetzt werden kann.

In **Teil 4** wird am Beispiel einer Berner Gemeinde die Umsetzung von "wirkungsorientierter Gemeinde" im Bereich Wasserversorgung in der konkreten Praxis von Lengnau BE vorgestellt.

In **Teil 5** werden Vorschläge gemacht, wie WOG erfolgreich eingeführt werden kann und es wird aufgezeigt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Gemeinde ein Globalbudget führen kann.

In **Teil 6** werden die wichtigsten Fachbegriffe rund um wirkungsorientierte Verwaltungsführung erklärt.

In **Teil 7** wird auf die dafür verwendete Literatur verwiesen und es werden einige Internet-Quellen zum Thema „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ angegeben.

02 Einleitung - Warum WOG?

Die Erfahrungen der letzten Jahre mit wirkungsorientiert geführten Verwaltungen sind positiv: Es ist gelungen, die regeldichte, verfahrensorientierte, und stark hierarchisierte Verwaltung mit Instrumenten aus der Betriebswirtschaft wie etwa das Führen mit Zielvorgaben, der Delegation von Kompetenzen, Verantwortung an die Person, welche die Aufgabe ausführt oder das Festlegen von "Pauschalkrediten" je Verwaltungseinheit (Globalbudgets) zu ergänzen und damit Effizienzgewinne, mehr Dynamik und eine starke Orientierung an den Bedürfnissen der Einwohnerschaft zu erreichen. Begriffe wie New Public Management (NPM), Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung (wif), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) oder eben Wirkungsorientierte Gemeindeführung (WOG) stehen für dieses neue Organisations- und Steuerungsverständnis in Gemeinwesen.

Wirkungsorientierte Gemeindeführung (WOG) heisst auch:

Kundenorientiert handeln: Die Gemeindetätigkeit wird an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden der Gemeinde (Einwohnerschaft) stärker ausgerichtet. So rückt das Erbringen der Leistung, das Produkt der Gemeinde in den Vordergrund.

Qualität fördern: Diese Leistung soll kompetent, rasch und zuvorkommend erbracht werden. Sie soll messbar gemacht werden, damit ihre Güte jederzeit festgestellt werden kann (Qualitätssicherung).

Wettbewerb schaffen: Die Kosten und Erlöse dieser Produkte werden in einer Kostenrechnung erfasst. Die Gemeinde weiss künftig, was welche Dienstleistung kostet und welche Erlöse (Gebühren) dafür erzielt werden. Dies ermöglicht höheres Kostenbewusstsein beim Gemeinderat und Personal und stellt die Grundlage für Kostenvergleiche und -wettbewerb (Benchmarking) dar. Denn die beste Antriebsfeder, „gute“ Leistung bereitzustellen, ist der Wettbewerb.

Resultate /wirkungsorientiert nicht eingabeorientiert agieren: Das öffentliche Handeln soll sich nicht wie bisher vorwiegend am Stellenplan, den bewilligten Finanzmitteln oder an den verfügbaren Sachmitteln messen lassen, sondern an Zielvorgaben, was mit den knappen Mitteln überhaupt bezweckt werden soll. Mit WOG wird sich die Gemeinde an der Wirkung ihrer Aufgaben orientieren. („die richtigen Dinge tun **und** diese Dinge richtig tun“).

Führung entflechten: Die Führungsaufgabe wird in eine langfristig-politische Ebene und eine operativ-betriebliche Ebene gegliedert. Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin muss nicht alles wissen, um die Gemeinde kompetent, umsichtig und erfolgreich führen zu können.

Personal befähigen und Motivationshemmnisse abbauen: Die langen Entscheidungswege in der Gemeinde sollen mit der Delegation der Verantwortung an die "Front" verkürzt und ganz bewusst personifiziert werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten so eigene Gestaltungs- und Entscheidungsfelder, was Freude und Motivation an der Arbeit bestärkt. Solches Personal erbringt bessere Leistungen.

03 Grundlagen - Modell

Mit Instrumenten aus der Betriebswirtschaft will WOG die Politik und das kommunale Handeln stärker nach den Interessen der Einwohner und Einwohnerinnen (Kundenorientierung) ausrichten. Die Wirkung (Effektivität) und die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) soll gesteigert werden, indem die Kompetenzen in einem Gemeinwesen transparenter ausgestaltet und stufengerechter auf die drei Hauptebenen Gemeindeversammlung/Einwohnerschaft, Gemeinderat und Gemeindeverwaltung aufgeteilt werden.

Zur Umsetzung von WOG steht eine Vielzahl von Instrumenten vom Produktauftrag bis zu den Kontrakten bereit. Die Steuerung von WOG erfolgt über das Controlling. Dabei wird der Begriff Controlling bewusst erweitert eingesetzt, nämlich als Zyklus „Planen - Ausführen (Tun) - Überprüfen - Verbessern“.

Leistungsbestellung	Organ	Messinstrumente
Produktauftrag (-definition, budget)	Stimmberechtigte/ < Gemeindeversammlung > (Gemeindeparlament)	<ul style="list-style-type: none"> • Jahresrechnung • Revisionsbericht • Bürgerbefragungen
Leistungsauftrag	< Gemeinderat >	<ul style="list-style-type: none"> • periodische Daten aus Gemeinderechnung • Bürgerbefragungen • Berichte der Kommissionen betreffend Qualitäts- und Quantitätsmessungen
Leistungsvereinbarungen	< Kommissionen >	<ul style="list-style-type: none"> • periodische Daten aus Gemeinderechnung und Kostenrechnung • Qualitäts- und Quantitätsmessungen
Kontrakte (Besteller)	< Verwaltung >	<ul style="list-style-type: none"> • laufende Information aus Gemeinderechnung und Kostenrechnung
Kontrakte (Erbringer)	< Gemeindepersonal > Dritte - Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Leistung und Leistungsdaten

Abbildung 1 - WOG-Modell - (Quelle NPM Wegleitung Kanton Bern/VBE)

04 Grundlagen - Controlling

Controlling (Englisch= to control = steuern) ist der steuernde Prozess, dem innerhalb von WOG eine zentrale Funktion zukommt. Dieser Prozess gliedert sich in folgende Teilschritte:

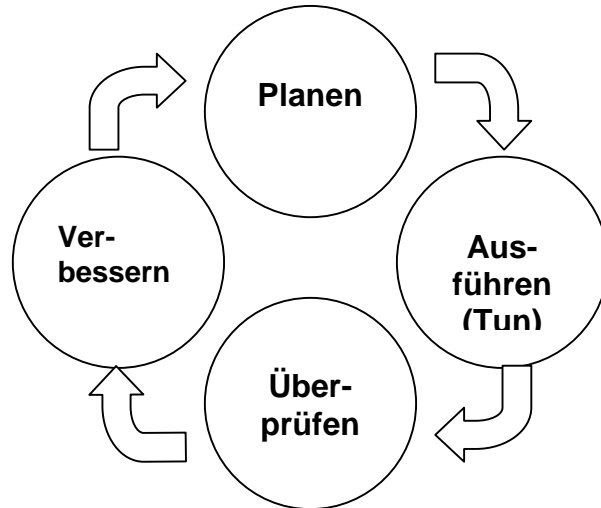


Abbildung 2: Deming-Kreis "Plan-Do-Check-Act-Zyklus (PDCA)"

Am Anfang jeglichen Handelns steht die Planung mit ihrer Vision, ihrer Strategie und ihrem Handlungskonzept. Sie schafft die Grundlage für die Erstellung des Produktauftrages, des Leistungsauftrags oder der Kontrakte und der Indikatoren. Sie bilden die Grundlage für das Handeln, wenn es später darum geht, die Planvorstellung mit der IST-Situation zu messen. Bei Abweichungen zwischen dem Plan und der erreichten Ist-Situation ist aufzuzeigen, wie die gesetzten Ziele (doch noch) zu erreichen sind. Controlling ist also ein Prozess, der je nach Stufe von verschiedenen Akteuren in der Gemeinde ausgeübt werden kann. Er sorgt dafür, dass die Leistungserstellung (Produkte) ziel-, zeit-, qualitäts- und kostengerecht erfolgt.

Das Berichtswesen (Reporting) unterstützt diesen Prozess mit periodischen Kurzberichten oder Zahlenanalysen, welche stufengerecht und prägnant aufbereitet den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen.

05 Grundlagen - Produkt - Dienstleistung - Auftrag

WOG-Produkte sind Leistungen, welche die Gemeinde ihren Einwohnerinnen und Einwohnern zur Verfügung stellen und für die sich Kosten (Preis) berechnen lassen. Für jedes Produkt wird die Qualität (Güte), die benötigte Menge, die Dauer der Erstellung und deren Kosten als messbare Zielgrössen (Indikatoren) festgelegt. Zu diesen Indikatoren werden Messwerte (Standards) definiert, um die Leistungserstellung der Verwaltung objektiv beurteilen zu können.

Als Mittel für den Produktauftrag dient das Produkteblatt.

Der Produktauftrag ist von der Gemeindeversammlung mit dem Globalbudget zu genehmigen.

Beispiel Produkteblatt				
	Volksschule			
Produkt	Musikschule (Funktion 217)			
Zielsetzung	Musikunterricht fördern			
Produktebe- schrieb	Musikalische Grundschule, Instrumentalunterricht			
Kun- den/Kundinnen	Kinder und Jugendliche gemäss besonderen Bestimmungen			
Produkteziele	Indikatoren	Standard		
Der Besuch soll für alle Kinder und Jugendliche offen sein	Anzahl Lektionen pro Woche und Kind	wird mit Leistungsvereinbarung geregelt		
Eltern von Musikschüler/innen haben sich an den Kosten zu beteiligen	Kostendeckungsgrad	50%		
Rubrik	Produktebudget		Deckungsgrad	
	1999	2000	1999	2000
Aufwand	120000	115'000		
Ertrag	45000	50000		
Nettoaufwand	75'000	65'000	37.5	43.5

Abbildung 3 -Beispiel Produkteblatt/-auftrag - Quelle NPM Wegleitung Kanton Bern/VBE

Das **Produkteblatt** gliedert sich in drei Teile:

? Im **ersten Teil** wird die Zugehörigkeit des Produktes zu der Produktfamilie bestimmt (z.B. Volksschule). Es folgt die Produktebezeichnung, die Ziele, die mit dem Produkt verfolgt werden und ein Kurzbeschrieb der Produkteleistung. Die Rubrik "Kunden/ Kundinnen bezeichnet die Zielgruppe, wofür die Leistung erbracht wird.

? Im **zweiten Teil** werden die Produkteziele auf Teilziele heruntergebrochen. Jedes Teilziel wird messbar gemacht (operationalisiert). Es werden sogenannte Indikatoren (Messgrössen) definiert. Der Standard gibt an, wieviel der (minimale) Sollwert bei der Zielerreichung ausmachen sollte.

? Im **dritten Teil** wird das Produktebudget bestimmt. Der Saldo zwischen Ertrag und Aufwand ergibt den Globalkredit (= Nettoaufwand pro Funktion).

06 Grundlagen - Leistungsauftrag (-vereinbarung) - Kontrakt

Der Leistungsauftrag wird vom Gemeinderat mit der Verwaltung, den Dienststellen, abgeschlossen. Er bestimmt die Produkte, regelt die Qualität und Quantität, die zu erbringen ist und legt die Einzelheiten fest wie Menge, Güte, Kosten/Preis der Leistung und die Art des Controllings (Periodizität Berichterstattung); in der Regel für mehrere Jahre (z.B. Legislatur).

Beispiel Produkteblatt mit Leistungsauftrag				
Produktgruppe	Raumordnung			
Produkt	Friedhof: Abdankungshalle			
Zielsetzung	Die Abdankungshalle ist ausgezeichnet gewartet und steht für würdevolle und ethischen Normen entsprechender Abdankungen zur Verfügung			
Produktebeschrieb	Sicherstellung der Abdankungen			
Kunden/Kundinnen	Alle Einwohner/innen der Gemeinde Verwandte und Bekannte der Verstorbenen Trauerfamilien			
Produkteziele Abdankungshalle		Indikator Quantität	Indikator Qualität	
Ausgezeichnete Wartung (würdevoll, ethisch)		Genügend Bestuhlung während den Abdankungen	Einwandfreie Kühlung Schlichte Dekoration	
Rubrik	Produktebudget		Deckungsgrad	

Controlling/Berichtswesen				
Was	Prüfung	Wer	Periodizität	Art
Gemeinderechnung	Finanzbuchhaltung	RPK	jährlich	Überprüfen der Finanzbuchhaltung
Quartalsbericht der Friedhofkommission	Beschlüsse, Entscheide	Präsident Kommission	quartalsweise	Sachverhalte überprüfen
Internes Kontroll-System	Aufbau- und Ablauforganisation	RPK	jährlich	stichprobenweise
Umfragen	Zufriedenheit der Bevölkerung	Resultate Prüfungs-Kommission	1 x pro Legislatur	Umfrage bei repräsentativem Personenkreis

Abbildung 4 - Leistungsauftrag Friedhof Abdankungshalle (Quelle NPM-Wegleitung KTBE)

Kontrakt

Der Kontrakt ist eine Vereinbarung zwischen dem Besteller (Dienststelle) und dem Auftragnehmer (Abteilung innerhalb der Dienststelle oder Dritter). Er umschreibt die Bedingungen für die Auftragserfüllung. Der Kontrakt kann folgendes enthalten:

- Vertragspartner
- Vertragsdauer
- Zahlungsfristen
- Berichterstattung

In einem Kontrakt können auch Steuerungsanreize analog zu privatrechtlichen Verträgen eingebaut werden: So können bei Dritten für den Fall von verspäteter Auftragserfüllung Konventionalstrafen vereinbart werden, oder bei einem internen Auftragnehmer kann über ein Bonus-Malus-System die Qualität der Auftragserfüllung gesteuert werden.

07 Grundlagen - Globalbudget

Als Globalbudget gilt die Ermächtigung des Souveräns an die Verwaltung, aufgrund eines *Produkteauftrages* oder *Produktegruppenauftrages* und innerhalb eines Globalkredites flexibel Ausgaben oder Einnahmen zu tätigen. Bei Verschiebungen innerhalb der Rechnungsfunktion zwischen den einzelnen Positionen (Besoldungen, Sachaufwand etc.) muss kein Nachtragskredit beantragt werden, solange der bewilligte Globalkredit eingehalten wird. Solche „kompensierte“ Ausgaben oder Einnahmen müssen aber in jedem Fall auf die Ziele des Produkteauftrags abgestimmt sein. Es gilt die Regel: Kein Globalbudget ohne Produkteauftrag, kein Produkteauftrag ohne Globalbudget.

Gemeinde Musterwil laufende Rechnung (ohne Ausweis der Einzelkredite, 6stellige Konti)	140 Feuerwehr				
	Rechnung 2001			Voranschlag 2000	Rechnung 1999
	Aufwand	Ertrag	Nettoergebnis		
<i>Aufwand</i>	310'338			312'245	316'238
<i>Ertrag</i>		269'237		225'699	252'051
Nettoaufwand (Globalkredit)			-41'101	-86'546	-64'187

Abbildung 5 - Auszug Laufende Rechnung, Globalkredit Feuerwehr Gemeinde Musterwil

Ein Globalkredit kann bei Vorliegen einer Mehrjahresplanung für mehrere Jahre (z.B. Laufzeit Legislatur von 4 Jahren) beschlossen werden. Der Globalkredit wird somit zu einem Verpflichtungskredit, d.h. die Totalsumme des in vier Jahrestanchen gegliederten Globalkredites wird vom Souverän mit einem Beschluss genehmigt. Allfällige in den ersten Jahren erwirtschaftete Unterschreitungen einer Jahrestanche können als Kreditübertrag bzw. als Rücklage in der Bilanz auf das nächste Jahr vorgetragen werden. Der Gemeindeversammlung steht im Rahmen der jährlichen Budgetgenehmigung allerdings das Recht zu, die Jahrestanchen von Jahr zu Jahr anzupassen.

08 Grundlagen - Kostenrechnung

1986 wurde das neue Rechnungsmodell (NRM) bei den Solothurner Gemeinden eingeführt. Seither wird die Ertrags- und Vermögenslage einer Gemeinde in einer Verwaltungs- und Bestandesrechnung nach dem Prinzip der doppelten Buchhaltung ausgewiesen. Diese Finanzbuchhaltung bildet noch heute das zentrale Finanzinstrument der Gemeinde.

Mit WOG sind die Kosten und Erlöse nach Produkten auszuweisen. Dies ist mit dem herkömmlichen Rechnungsmodell nur beschränkt möglich etwa in der Selbstfinanzierung. Das NRM ist deshalb mit einer nach Produktgruppen (Produkte) gegliederten Kostenrechnung auszubauen.

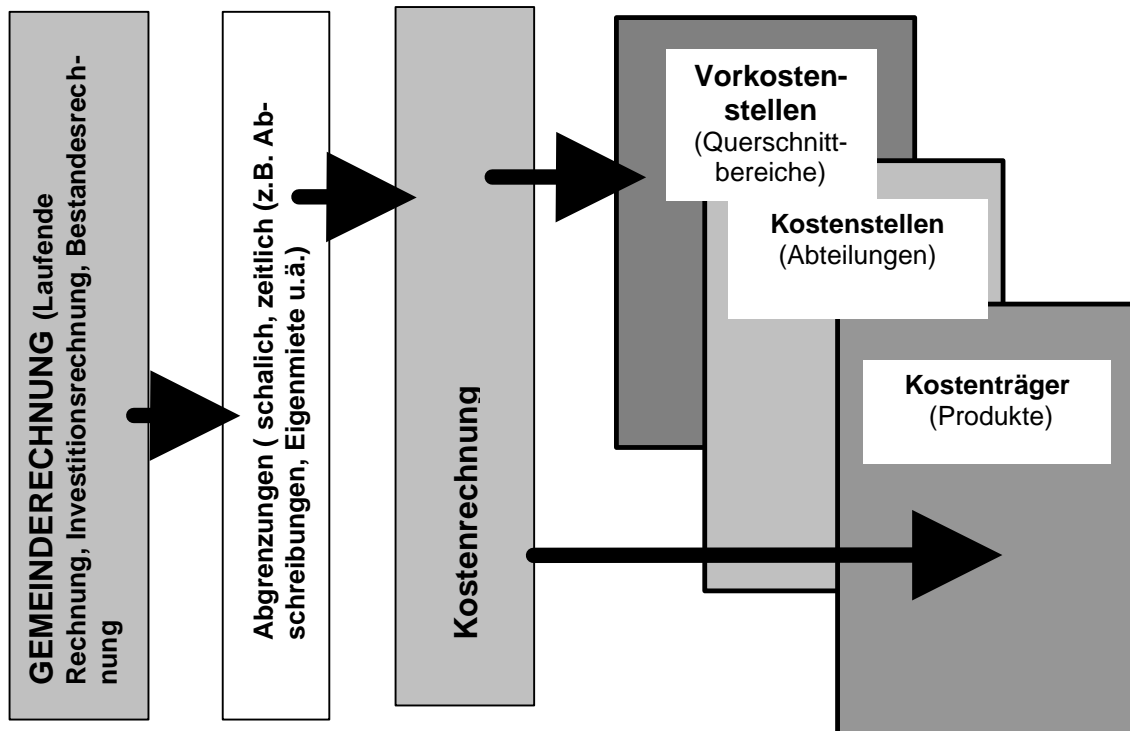


Abbildung 6 - Kostenrechnung im Modell

Der Aufbau einer Kostenrechnung orientiert sich an den bewährten Kostenrechnungssystemen der Privatwirtschaft. Die Aufwand- und Ertragspositionen aus der Laufenden Rechnung werden um zeitliche und sachliche Abgrenzungen in Kosten und Leistungen überführt. Neben den bereits aus der Gemeinderechnung bekannten Aufwand- und Ertragsarten wie Besoldungen, Sachaufwand werden also auch sachliche (kalkulatorische) Kosten wie Abschreibungen, marktkonforme Mieten, Finanzierungskosten, verwaltungsinterne Dienste der Querschnittsbereiche (z.B. Personalwesen, EDV, zentrale Dienste) in der Kostenrechnung aufgenommen.

In einem weiteren Schritt werden diese Positionen auf Kostenstellen (in der Regel Organisationseinheiten der Gemeinden) und Kostenträger (Produkte) übertragen. Je nach Kostenarten kommen unterschiedliche Umlageschlüssel zur Anwendung. Mit Hilfe der Kostenrechnung wird es u.a. möglich, die vollen Kosten und Erlöse für die kommunalen Produkte zu berechnen oder den Deckungsgrad eines Produktes festzustellen.

09 Grundlagen - Indikatoren - Kennzahlen - Benchmarking

Indikatoren oder Messgrössen, beschreiben, was genau man messen will. Messwerte oder Kennzahlen sind Werte, die einen Sachverhalt konzentriert in einer Zahl als Resultat einer Messung ausdrücken. Bereits mit dem NRM wurden Kennzahlen wie der Selbstfinanzierungsgrad, die Nettoschuld/Kopf oder der Zinsbelastungsanteil eingeführt. Im WOG ist eine Vielzahl von zusätzlichen Kennzahlen je nach Leistungsbereich in Anwendung.

In der öffentlichen Verwaltung lassen sich dabei nicht immer alle Indikatoren mit Kennzahlen definieren. Zulässig sind auch "weiche" Kenngrössen, welche das Messresultat in einem Satz umschreiben.

Produktgruppe Abfallwesen

Kennzahl	Rechnung 2000	Voranschlag 2000	Rechnung 1999
Kostendeckungsgrad Abfallwesen in %	102%	100%	95%
Kosten pro t abgeführter Hauskehricht in CHF	280	270	300
Kosten pro t entsorgte Grünabfälle in CHF	200	190	280
Kosten pro t entsorgtes Altpapier in CHF	700	750	680

Abbildung 7 - Kennzahlen Beispiel "Produktgruppe Entsorgung"

Benchmarking

Gemeinwesen erfüllen öffentliche Aufgaben und nehmen dabei oft eine Monopolstellung ein. Beispiel: Das Ausstellen eines Geburtsscheines durch die Einwohnergemeinde. Ob diese Leistung bedürfnisorientiert und kostengünstig erbracht wird, ist von vielen Faktoren abhängig. Der Motivator "Wettbewerb", der in der Privatwirtschaft sicherstellt, dass die Leistung dem Bedürfnis der Abnehmer oder Abnehmerin entspricht, fehlt in öffentlichen Verwaltungen. WOG will deshalb in Verwaltungsbereichen ohne das Spiel von Angebot und Nachfrage, Wettbewerbssituationen schaffen, auch dort, wo kein Markt möglich ist. Benchmarking (Vergleich mit dem Besten) ist ein Instrument, das dies ermöglicht. Ein Leistungsvergleich mit Dritten (z.B. mit anderen Gemeindeverwaltungen) kann zu einem Ansporn führen, seine Leistungserstellung auf Schwachstellen zu überprüfen, die Leistungsziele besser zu erkennen oder von Erfahrungen Dritter zu lernen.

Beispiel 1: Gemeinden vergleichen ihre Aufgabenerfüllung aufgrund der Jahresrechnungen

Kennzahl	Aarau	Baden	Brugg	Wettingen	Zofingen
Nettokosten der Schwimmbäder	25	33	53	41	45
Aufwand für Sozialhilfe	87	37	51	167	33
Nettokosten Sozialdienst	52	36	27	66	48
Beitrag an Busbetrieb	81	111	8	81	41
Kostendeckungsgrad der Abfallbeseitigung	94.4%	84.2%	89.9%	85.0%	71.1%

(ohne kalkulatorische Kosten wie kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen)

Beispiel 2: Umfrage über die Zufriedenheit

Eine Umfrage bei anderen Gemeindeverwaltungen zeigt, dass die Zufriedenheit der Einwohnerschaft mit der Einwohnerkontrolle der Gemeinde A deutlich höher ist als jene der Gemeinde B. Bei genauerer Analyse der Unterschiede stellt sich heraus, dass die Gemeindeverwaltung A vor zwei Jahren ihre Öffnungszeiten den berufstätigen Einwohnerschaft angepasst hat. Die Gemeinde B entschliesst sich in der Folge ebenfalls, ihre Öffnungszeiten zu ändern.

Abbildung 8 - Benchmarking: Kostenvergleich unter städtischen Gemeinden des Kantons Aargau

10 Grundlagen - Zuständigkeiten

Den verschiedenen Akteuren und Akteurinnen in einer Gemeinde fallen im Rahmen der wirkungsorientierten Gemeinde folgende Aufgaben zu:

Stimmberechtigte

Die Stimmberechtigten haben auf Antrag des Gemeinderates den Produkte(gruppen)auftrag zu genehmigen. Mit diesem Produktauftrag erhält der Gemeinderat den Auftrag, eine bestimmte Leistung für die Einwohnerschaft der Gemeinde zu erbringen.

Für jedes Produkt wird im Produktauftrag festgelegt:

- Welche Leistung erbracht werden soll (Was)
- In welchem Umfang (Quantität) die Leistung erbracht werden soll
- Wie die Leistung erbracht werden soll (Qualität)
- Welches die Kosten und die Erlöse der Leistungserstellung sind (Nettokosten, Saldo Ertrag und Aufwand)

Mit der Beschlussfassung der Stimmberechtigten zu den Produktaufträgen gewinnt die Diskussion um das Was? (Welche Leistung wollen wir?) an Bedeutung. Die Genehmigung der finanziellen Mittel (Womit?), welche bisher mit der Genehmigung des Voranschlags erfolgte, tritt in den Hintergrund.

Gemeinderat

Der Gemeinderat als Exekutivorgan beauftragt die Gemeindeverwaltung (Gemeindedirektionen, Gemeindeämter, Kommissionen), die jeweiligen Produkte herzustellen. Es wird ein **Leistungsauftrag** erstellt, der folgende Punkte abzudecken hat:

- Die Vorgaben der Stimmberechtigten
- Die ergänzenden Vorgaben des Gemeinderates (z.B. wie die Erreichung der Ziele gemessen werden soll (Indikator) und von welchem SOLL-Wert (Standardwert) auszugehen ist)
- Eine Umschreibung wie das Controlling vollzogen werden soll (Wer prüft was in welcher Zeitachse?)

Bei grösseren Gemeinden ist für die **Kommissionen** ein zusätzliches Lenkungsinstrument vorgesehen. Die Ziele werden dann zwischen Kommission und Verwaltung mit einer **Leistungsvereinbarung** geregelt.

Verwaltung

Die Fachbereiche der Gemeindeverwaltung (Bauverwaltung, Schulbehörden, Sozialamt u.a.) übernehmen die Umsetzung der Leistungsaufträge. Sie schliessen mit ihren Abteilungen oder allenfalls mit externen Stellen (z.B. die Bauverwaltung mit dem Werkhof) **Kontrakte bzw. Verträge** ab. Der Kontrakt oder der Vertrag regelt die Rechte und Pflichten der Auftragnehmer (Agentur). In diesem Zusammenhang ist die Einführung eines Verwaltungschefs zu prüfen.

Gemeindepersonal, Dritte, Unternehmen

Das Gemeindepersonal erbringt auf der Basis der Kontrakte die vereinbarte Leistung für die Auftragsteller. Der Auftragnehmer tätigt die notwendigen Ausgaben innerhalb seiner (Finanz)kompetenz.

Rechnungsprüfungskommission als Resultatsprüfungskommission

WOG führt auch zu einem erweiterten Pflichtenheft für die Rechnungsprüfungskommission (RPK). Neben der Prüfung der Jahresrechnung auf Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit hat die RPK auch die Wirkung des kommunalen Handelns zu prüfen. Ihr Auftrag wandelt sich somit von einer Rechnungs- hin zu einer verstärkten Resultatprüfung. Diese beiden Funktionen können aber auch getrennten Kommissionen übertragen werden.

11 Konkret - Fünf Schritte

Schritt 1- Geschäftsabläufe und Dienstwegketten straffen

In der Regel sind vorerst "ganz gewöhnliche" Vereinfachungen und Rationalisierungen einzuleiten. Es sind Geschäftsabläufe und "Dienstwegketten" zu straffen und die kommunalen Mitarbeitenden zu befähigen und zu ermächtigen, eigenverantwortlich die Aufgaben wahrzunehmen.

Beispiele: Die Kindergärtnerin verfügt über einen Jahreskredit und rechnet ihn erst auf Ende Jahr ab; der Gemeindearbeiter erteilt selbständig Reparaturarbeiten bis zu einer bestimmten Kreditlimite; der Gemeinderat genehmigt keine Rechnungen oder Zahlungsanweisungen mehr, das macht der Finanzverwalter mit der Gemeindepräsidentin; Protokolle werden nicht mehr vorgelesen, sondern aufgelegt oder verteilt; in der Gemeindeordnung wird dem Gemeinderat, den Kommissionen, den Beamten und Beamtinnen eine höhere Finanzkompetenz eingeräumt etc.

Schritt 2 -Volkswahlen verwesentlichen

Alle kommunalen Volkswahlen - mit Ausnahme der Wahl der Gemeindepräsidien und deren Stellvertretung sowie des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission - werden abgeschafft. Ebenso werden alle - nicht von der Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehenen - Beamtenstellen aufgehoben. Das gegenseitig kündbare öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis bietet genügend Raum als Grundlage für die wirkungsorientierte Gemeinde.

Schritt 3 - Kommissionsarbeit straffen

Die Anzahl der Kommissionen und vor allem die Mitgliederzahl werden verkleinert. Zudem werden Kommissionen über die Gemeindeordnung mit eigenständigen Kompetenzen ausgestattet, soweit den Kommissionen nicht ohnehin schon von Gesetzes wegen besondere Kompetenzen zustehen.

Beispiele: die Werkkommission verfügt über eigenständige Finanzkompetenzen; die Schulkommission wählt die Lehrkräfte; mittelgrosse oder grössere Gemeinden ermächtigen ihre Chefbeamten und -beamtinnen, Entscheide zu treffen und Verfügungen zu erlassen etc.

Schritt 4 - Kommunale Leitungsstellen zusammenlegen

Beispiele: Gemeindegemeinschafter/in plus Finanzverwalter/in = Gemeindeverwalter/in = City-(Town-)manager. Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin konzentriert sich mit dem Gemeinderat auf die strategische Ausrichtung. Um die Arbeiten aufzuteilen und die Fachlichkeit zu verbessern, wird das Ressortsystem eingeführt etc.

Schritt 5 - Gemeinden werden unternehmerisch

Gemeinden werden unternehmerisch. Beispiele: Gemeinden machen aus Werken oder Werkhöfen selbständige Anstalten oder verkaufen sie an Private oder kaufen die Leistung privat ein; sie legen Zivilschutz und Feuerwehr mit Nachbargemeinden zusammen; Einwohner- und Bürgergemeinden schliessen sich zur Einheitsgemeinde zusammen; Gemeinden erbringen die Sozialhilfe regional, sie lassen die Finanzverwaltung von einem externen Treuhandbüro besorgen; die Gemeinde führt für die gesamte Verwaltung oder für einzelne Einheiten die Kostenrechnung ein etc.

12 Konkret - Kompetenzen delegieren und "hinunterbrechen"

Was heisst Kompetenzen delegieren?

Ein Gemeindepräsident einer bernischen WOG-Gemeinde beschreibt das so: "Die Aufgaben und Kompetenzen werden dorthin delegiert, wo die kompetenten Leute sitzen. Am Beispiel eines Bauprojektes heisst das etwa: Wo früher die ständige Baukommission bei einem Bauprojekt für jedes Detail selbst entschieden hat, wie etwa die Auswahl des Bodenbelags oder der Fensterqualität, regelt das heute eine eigens für das Bauprojekt eingesetzte Projektgruppe oder eine Projektleiter/in in eigener Kompetenz."

Bereits mit den WOG-Instrumenten wie Produktauftrag, Leistungsauftrag oder Kontrakt wird die Verantwortlichkeit delegiert, und zwar in eine langfristig-politische und eine operativ-betriebliche Ebene: Die Stimmberechtigten bestimmen auf Antrag des Gemeinderates die Vorgaben, um eine Leistung zu erfüllen. (Definition der Leistung, Ziele, Minimalstandards, Globalkredit). Sie delegieren mit einem Produktauftrag bestimmte Entscheide an nachgelagerte Stufen. Der Produktauftrag ist global abgefasst (schmäler Detaillierungsgrad), die Tragweite der Entscheidung ist breit. Auf den nächsttieferen Stufen (Gemeinderat, Verwaltung, Kommissionen, Verwaltungspersonal) nimmt der Grad der Detaillierung zu (Festlegung des Leistungsauftrags oder des Kontraktes). Die Tragweite der Entscheide ist - im Vergleich zum Souverän - aber schmäler.

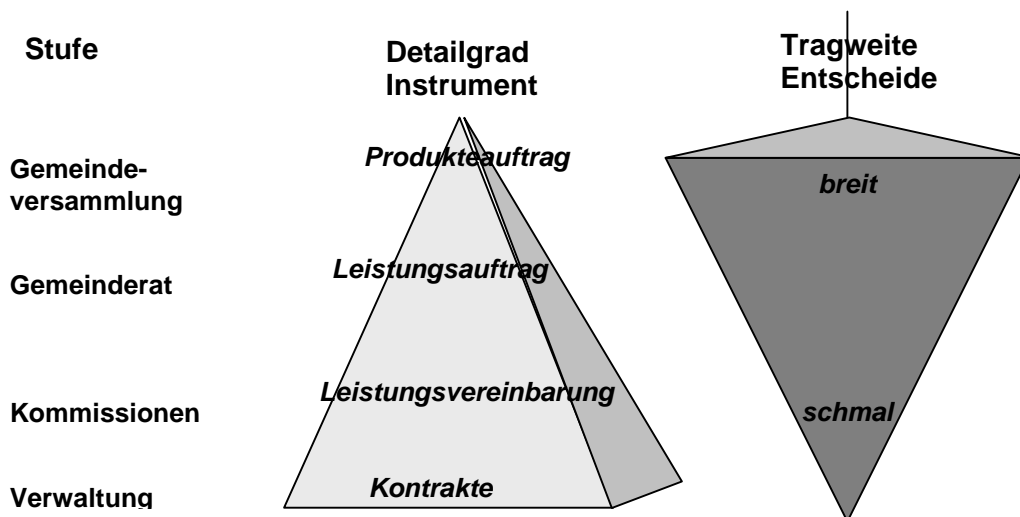


Abbildung 9 - Kompetenzstufe und Delegation Kompetenzen dargestellt als Pyramide

Stufe für Stufe „hinunterbrechen“

Die Kompetenzen werden unter den Gemeindeakteuren neu geordnet.

Diese Neuordnung bleibt nicht ohne Einfluss auf die Organisation in einer Gemeinde. Eine Vielzahl von WOG-Ansätzen kann mit der Delegation von Kompetenzen nach unten (Straffung der Aufbauorganisation oder der Abläufe in der Gemeinde) umgesetzt werden, ohne dass das kantonale Recht geändert werden muss. Sie bedürfen allerdings einer Änderung der Gemeindefragmente wie z.B. der Gemeindeordnung und der Dienst- und Gehaltsordnung.

Mit der Delegation nach unten wird eine Verwesentlichung der Geschäfte pro Stufe erreicht. Im Folgenden werden Vorschläge zur Umsetzung von WOG gemacht. Es handelt sich um eine nicht abschliessende lose Aufzählung von Vorschlägen:

... Fortsetzung

Gemeindeversammlung/Stimmberechtigte

Das Volk bzw. die Gemeindeversammlung kann, ohne jedoch auf die unübertragbaren Befugnisse gemäss § 56 Gemeindegesetz zu verzichten, durch Änderung der rechtsetzenden Gemeinde-reglemente, Kompetenzen an den Gemeinderat bzw. nachgelagerte Stufen delegieren. Auch Elemente der unübertragbaren Befugnisse sind delegierbar, wenn der delegierte Rahmen klar in einem Reglement abgesteckt wird (im Rahmen der DGO z.B.: "der Gemeinderat legt die wö- chentliche Höchstarbeitszeit zwischen 38 und 44 Stunden fest")

Bereich	WOG-Ansatz
Organisation	<p>Befugnisse zur Verwaltungsorganisation delegieren In der Gemeindeordnung wird der Gemeinderat ermächtigt, die Verwaltungsorganisation (z.B. Bildung von Verwaltungsabteilungen, Bildung oder Abschaffung von nicht im Ge- meindegesetz vorgesehenen Kommissionen) selbständig zu bestimmen.</p> <p>Volkswahl von Gemeindefunktionären beschränken Das Leitungspersonal einer Gemeinde (Gemeindeschreiber/in, Finanzverwalter/in, Bau- verwalter/in, Sozialamtsleiter/in u.a.) wird durch den Gemeinderat gewählt. Davon ausge- nommen bleiben die nach Gemeindegesetz vom Volk zu wählenden Chargen Gemeindegemeindepäsident/in, Vizegemeindepäsident/in, die Gemeinderäte und die Mitglieder der Rech- nungsprüfungskommission.</p> <p>Anzahl Mitglieder Gemeinderat überdenken Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderates wird verkleinert. Das Gemeindegesetz verlangt lediglich drei Mitglieder.</p>
Finanzen	<p>Globalbudget für Teilbereich Gemeindeaufgaben einführen Bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (vgl. Teil 52 - Leitfaden) bewilligt der Regie- rungsrat die Führung von Globalbudgets in der Gemeinderechnung</p>

Gemeinderat

Der Gemeinderat erlässt auf der Grundlage der durch die Gemeindeversammlung erteilten Kom- petenz und auf der Basis von § 70 GG (§ 97 GG ausserordentliche Gemeindeorganisation) selb- ständig Verwaltungsreglemente auf dem Gebiet der Gemeinderatsorganisation (z.B. Sitzungs- ablauf), der Kommissionen, der Organisation der Verwaltungsabteilung oder des Berichtswe- sens.

Bereich	WOG-Ansatz
Organisation	<p>Kompetenzen an Kommissionen und Verwaltung delegieren Der Gemeinderat delegiert Kompetenzen an seine Kommissionen bzw. Chefkader in der Verwaltung.</p>
Personal	<p>Stellenplan bewirtschaften Der Stellenplan zeigt in der Übersicht alle in der Gemeindeverwaltung bewilligten Stellen pro Organisationseinheit, Funktionen und Pensum. Der Gemeinderat erhält die Kompe- tenz, die Stellenbewirtschaftung (Schaffung, Streichung) auf der Grundlage des genehmigten Budgets vorzunehmen.</p> <p>Regelung zu Büro und Arbeitszeit delegieren Die Regelungen zur Bürozeit- und Arbeitszeitgestaltung können in der Kompetenz des Gemeinderates mit einem gemeinderätlichen Reglement festgelegt werden.</p>
Finanzen	<p>Finanzkompetenzen delegieren Der Gemeinderat ermächtigt sein Kader, im Rahmen des Voranschlages über eine be- stimmte Finanzkompetenz zu verfügen.</p>

... Fortsetzung

Kommissionen

Für die Kommissionen ergeben sich folgende Möglichkeiten:

Bereich	WOG-Ansatz
Organisation	Ständige Kommissionen straffen Die Anzahl der ständigen Kommission wird auf die Notwendigsten beschränkt.
Personal	Anzahl Mitglieder Kommissionen überdenken Die Mitgliederzahl der Kommissionen wird beschränkt. Das Gemeindegesetz sieht als Minimum drei Mitglieder vor.
Finanzen	Finanzkompetenz delegieren Die Kommissionen werden mit eigenständiger Finanzkompetenz ausgestattet.

Gemeindeverwaltung

WOG auf Stufe "Gemeinverwaltung" kann folgendes heissen:

Bereich	WOG-Ansatz
Organisation	Gemeindeschreiber + Finanzverwalter = Gemeinderverwalter Bei kleineren und mittleren Gemeinden kann durch die Zusammenlegung der beiden Funktionen eine attraktive Vollstelle geschaffen werden, die für den Gemeinderat in der Funktion einer Art "Chef-Administrators" eine starke Unterstützungsfunktion wahrnimmt. Umsetzung des Prinzips Aufgabe = Kompetenz = Verantwortung Die Mitarbeiter/innen in der Verwaltung werden mit Aufgaben betraut, die auch zur Delegation der dazu notwendigen Kompetenz führt. Gleichzeitig übernimmt die Person (aufgrund ihrer Qualifikation und Erfahrung) Eigenverantwortung. Beispiele: Der Gemeindeschreiber erteilt selbständig Reparaturarbeiten bis zu einer bestimmten Kreditlimite. Antwortschreiben der Gemeindeverwaltung werden von der zuständigen Sachbearbeiterperson bearbeitet und beantwortet. Das Schreiben wird von der sachbearbeitenden Person selbst unterschreiben.
Personal	Beamtenstatus straffen Der Beamtenstatus wird auf die im Gemeindegesetz vorgesehenen Funktionen beschränkt. Das weitere Kaderpersonal mit Fest- und Teilzeitanstellung kann gemäss öffentlich-rechtlichem Anstellungsverhältnis mit gegenseitiger Kündigungsmöglichkeit verpflichtet werden. Anstellung Gemeindepersonal delegieren Während das Kaderpersonal (Ausnahme Gemeindepräsident/in und Vize) durch den Gemeinderat gewählt wird, soll die Anstellung von haupt- und nebenamtlichem Personal der Fachabteilungen (z.B. der Bauverwaltung) an die zuständigen Leitungspersonen (Fachleiter/innen z.B. Bauverwalter/in) der Gemeinde delegiert werden.
Finanzen	Rechnungsdurchlauf und Zahlungsanweisungen Das Visieren von Rechnungen und Zahlungsaufträgen wird vom Gemeinderat an den/die Gemeindepräsident/in und den/die Finanzverwalter/in zu Zweien delegiert.

13 Konkret - Citymanager / in - Verwaltungschef / in

Mit der Einführung von WOG sind die Funktion und die Aufgaben des/der Gemeindepräsidenten/in neu zu positionieren bzw. die Funktion eines Verwaltungschefs neu zu definieren. Es sind zwei Hauptmodelle denkbar, die je nach personeller und lokaler Konstellation unterschiedliche Ausprägungen in der Gemeinde haben können:

Modell 1 - Gemeindepräsident/in und Verwaltungschef/in in Personalunion

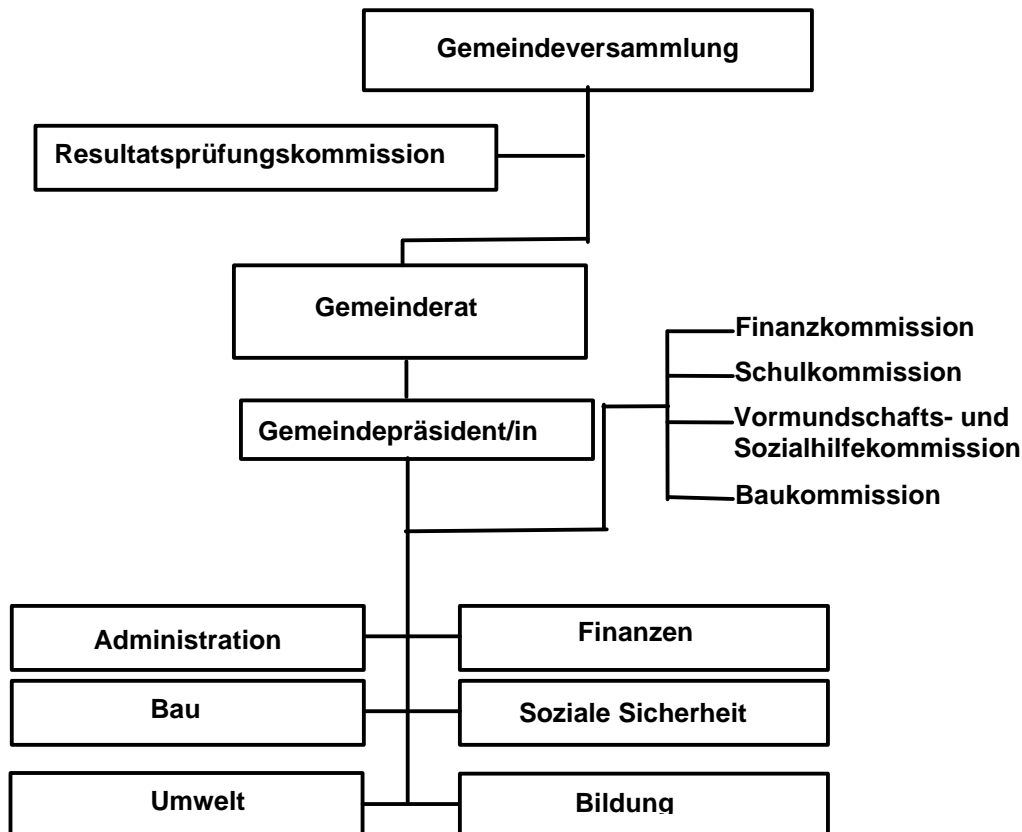


Abbildung 10 - Modell Gemeindeorganisation Gemeindepräsident/in als Verwaltungschef/in

Der/die Gemeindepräsident/in übernimmt als Verwaltungschef/in sowohl die Führungsarbeit auf der politischen Ebene (Langfristige Ausrichtung Gemeinde, Gemeinderat, Gemeindeversammlung und Repräsentationen, Interessenvertretung) als auch die Führung der betrieblichen Ebene der Gemeindeverwaltung. Als Verwaltungschef/in wirkt er/sie als Bindeglied zwischen den politischen Behörden und der Verwaltung. Verglichen mit der Arbeitsteilung in der Aktiengesellschaft (AG) zwischen dem Verwaltungsratspräsidium und dem Direktionspräsidium nimmt der Gemeindepräsident/in beide Funktionen Gemeindepräsident/in und Verwaltungschef/in in Personalunion wahr. In grösseren Gemeinden ist der Gemeindepräsident in diesen Funktionen hauptamtlich angestellt.

Dem/der Verwaltungschef/in steht ein fachkundiges Team von Kadermitarbeiter/innen zur Verfügung, die ihren Fachbereich (Bau-, Sozial-, Schul- und Finanzwesen u.ä.) gegenüber dem Verwaltungsdirektor/in verantworten.

Das Modell baut weitgehend auf dem bisherigen System nach solothurnischem Gemeinderecht auf.

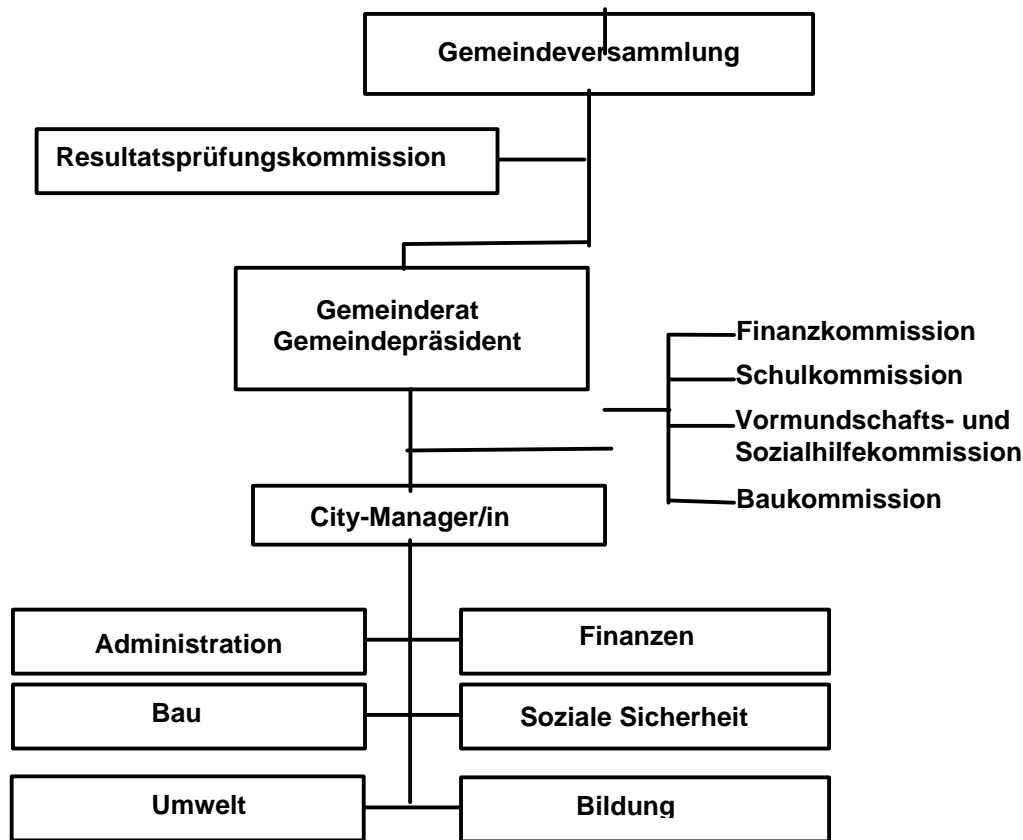
Modell 2 - Gemeindepräsidenten/in und zusätzlicher Verwaltungschef/in

Abbildung 11 - Modell Gemeindeorganisation mit Verwaltungschef/in

Die Person des Gemeindepräsidenten versteht sich als politischer "Kopf" der Gemeinde und beschränkt sich bei seiner Arbeit auf die politisch-strategische Ebene der Gemeindeführung (Langfristige Ausrichtung Gemeinde, Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Repräsentationen, Interessenvertretung). Die Person nimmt diese Funktion auch in grösseren Gemeinden i.d.R. im Nebenamt oder teilzeitlich wahr.

Mit der Führung der Verwaltung wird ein/e Verwaltungschef/in betraut. Die Stelle des Verwaltungschefs kann nicht mit der heute gängigen Stelle des Gemeindeverwalters verglichen werden, der die Funktionen des Gemeinbeschreibers und des Finanzverwalters in Personalunion wahrnimmt. Im Rahmen von WOG fallen der Person des Verwaltungschefs grössere, operative Kompetenzen und Verantwortung zu, die eine Neupositionierung dieser wichtigen Charge bedingen.

Der/die Verwaltungschef/in übernimmt die gesamte operative Führung der Gemeindeverwaltung und ist dem Gemeinderat und -präsidium dafür verantwortlich. Im unterstehen sämtliche Gemeindebeamten und -angestellten. Die Rollenteilung zwischen der Person des Gemeindepräsidenten und dem/der Verwaltungschef/in kann mit dem Verwaltungspräsidium (VR-Präsidium) und dem Direktionspräsidium in einer AG verglichen werden. Dort kümmert sich der VR-Präsident (= Gemeindepräsident/in) um die strategischen, der Direktionspräsident (Verwaltungschef/in) hingegen um die operativen Belange der Unternehmung.

Der Vorteil dieses Modells liegt in der (starken) Entlastung des/der Gemeindepräsident/in bzw. Gemeinderates, die Leitungsspanne des/der Gemeindepräsident/in wird sehr schmal, da er/sie i.d.R. seine Anliegen gegenüber der Verwaltung über den/die Verwaltungschef/in delegiert.

14 Beispiel Pilotgemeinde - Projekt - Umsetzung

Ausgangslage

Die Berner Gemeinde Lengnau liegt am Jurasüdfuss und gehört mit rund 4'500 Einwohner/innen zu der Gruppe der mittelgrossen Gemeinden. Der neunköpfige Gemeinderat wird von einem Gemeindepräsidenten im Nebenamt geleitet. Lengnau beteiligte sich ab 1994 am ersten Pilotversuch des Verbandes Berner Einwohnergemeinden (VBE) und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern. Der breit angelegte Pilotversuch wurde 1998 mit der Vorlage einer 250seitigen Wegleitung abgeschlossen.

Grobablauf Projekt

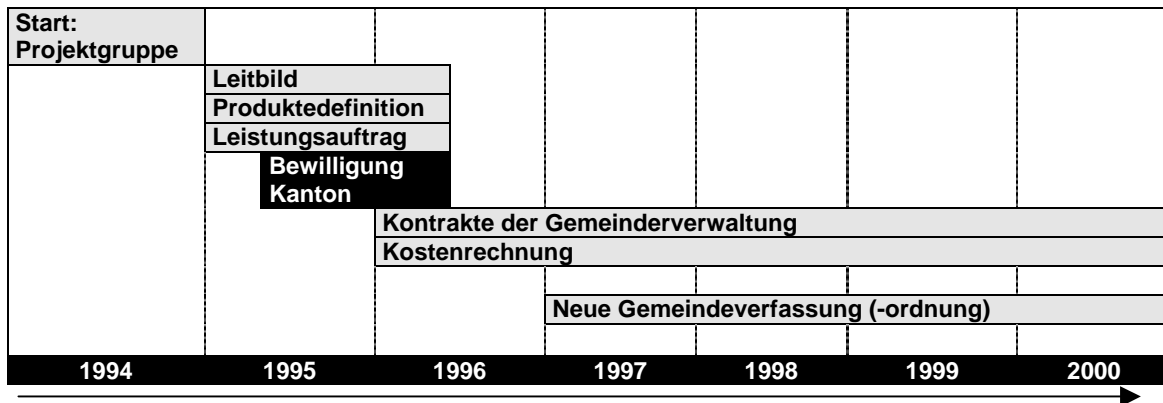


Abbildung 11: Grobablauf Projekt WOG in der Gemeinde Lengnau

Ab Beginn des Projektes wurde eine Projektgruppe zur Leitung des Projektes WOV Lengnau eingesetzt. In diesem Gremium waren neben Vertreter des Gemeinderates auch leitende Verwaltungskader beteiligt.

Leitbild

Was sind wir? Was wollen wir bleiben? Was wollen wir werden? Die Gemeinde legte mit dem Leitbild die handlungspolitische Richtschnur mit Zielen und Lösungsansätzen fest.

Leitbild der Einwohnergemeinde Lengnau

Die Behörden der Einwohnergemeinde Lengnau erkennen die heutigen und zukünftigen Bedürfnisse und setzen den Willen des Volkes um. Sie sind sich bewusst, dass die Einwohnergemeinde Lengnau ein Teil der Region ist.

Die Verwaltung ist ein modernes Dienstleistungsunternehmen. Es erfüllt die ihm von Volk und Behörden erteilten Aufträge bürgerfreundlich, wirtschaftlich, sozial, umweltgerecht und resultatorientiert.

Wir, die Angehörigen der Behörde und der Verwaltung, halten uns an folgende Leitsätze:

Wir schaffen für die Bevölkerung die Voraussetzungen, dass es in unserer Gemeinde lebenswert ist.

...

Wir zeichnen uns aus durch Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Flexibilität.

Gegenüber Neuigkeiten und Fortschritt agieren wir offen und rasch. Deshalb bilden wir uns weiter.

Wir gehen mit den uns anvertrauten Mitteln haushälterisch um.

...

Wir informieren wahr, sach- und zeitgerecht.

...

Abbildung 12 - Auszug Leitbild der Gemeinde Lengnau

... Fortsetzung

Strategie

Nach der Formulierung des Leitbildes, welches die Vision einer Gemeinde darstellt, erfolgt in der Regel die Formulierung der Strategie, also der mittel- und langfristigen Ziele und der dazugehörigen messbaren Erfolgskenngrössen.

Projektauftrag, Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung

WOG-Instrumente für die Bereiche der Wasserversorgung und des Friedhofwesens.

Produkt	Umschreibung
Produktgruppe Verwaltungsabteilung Vorsteher Leiter der IBL	Wasserversorgung IBL Robert Gasser Hansjörg Knöpfli
Produktebeschreibung	Versorgung durch Trink- Brauch- und Löschwasser
Produkteziele	<p>Allgemein</p> <p>Die industriellen Betriebe versorgen die Bevölkerung, das Gewerbe und die Industrie im Rahmen der zur Verfügung stehenden Menge mit Trink- und Brauchwasser. Sie sorgen für eine entsprechende Qualität. Vorbehalten bleiben Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 des Wasserversorgungsreglementes</p> <p>Gleichzeitig gewährleisten sie in diesem Rahmen einen ausreichenden Löschschutz.</p> <p>Sie stellen die Notstandswasserversorgung sicher.</p> <p>Die Wasserversorgung ist kostengünstig und umweltfreundlich zu führen.</p> <p>Die Werterhaltung und Erweiterung der Infrastruktur ist zu gewährleisten.</p> <p>Leitungsnetz</p> <p><i>Unterhalt</i> Die industriellen Betriebe unterhalten die öffentlichen Leitungen und sichern eine unterbrechungsfreie Versorgung. Die IBL entscheiden im Rahmen der Berechnung für den Werterhalt der Wasserversorgung (2% des Anlagevermögens) selbständig über notwendige Investitionen und lösen diese aus.</p> <p><i>Neuerstellung</i> Die industriellen Betriebe erstellen öffentliche Leitungen und erschliessen neue Quartiere und Neubauten in der Bauzone. Die Kredite für neue Anlagen der Wasserversorgung sind immer durch das zuständige Organ gem. OgR der Einwohnergemeinde zu genehmigen.</p> <p>Wasserreservoir / Pumpwerke (Hochbauten)</p> <p><i>Unterhalt</i> Die industriellen Betriebe unterhalten die Wasserreservoirs und Pumpwerke und sichern eine umfassende Versorgung. Die IBL entscheiden im Rahmen der Berechnung für den Werterhalt der Wasserversorgung (2% des Anlagevermögens) selbständig über notwendige Investitionen und lösen diese aus.</p> <p><i>Neuerstellung</i> Die industriellen Betriebe erstellen Reservoirs und Pumpwerke zur Wassergewinnung, -aufbereitung, -förderung und -speicherung und sichern eine vollständige Versorgung. Die Kredite für neue Anlagen der Wasserversorgung sind immer durch das zuständige Organ gem. OgR der Einwohnergemeinde zu genehmigen.</p>
Leistungsauftrag GdR (Ziel)	<p>Investitionen für den Werterhalt der Wasserversorgung sind generell geplant.</p> <p>Schäden an der Wasserversorgung sind innert einer angemessenen Frist zu reparieren.</p>

Abbildung 13 - Auszug Produktauftrag des WOG-Bereichs "Wasser"

... Fortsetzung

Bewilligung Kanton

Auf der Basis der Vorarbeiten (Projektauftrag, Leistungsauftrag u.ä.) erteilte der Kanton Bern im Oktober 1995 Lengnau die Bewilligung für die WOG-Steuerung der Bereiche Wasser und Friedhof. In der Folge konnten die ersten Globalbudgets durch die Gemeindeversammlung für das Jahr 1996 genehmigt werden.

Kontrakte

In den Leistungsaufträgen wurde die Verwaltung beauftragt, die Leistungen zu erstellen. Der Gemeinderat schloss mit den Gemeindeabteilungen Kontrakte ab. Ab diesem Zeitpunkt wurden die beiden Bereiche Wasser und Friedhof nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt.

Kostenrechnung

Gleichzeitig wurde durch die Finanzverwaltung - vorerst mit einer Tabellenkalkulationssoftware - eine Kostenrechnung auf der Grundlage der Finanzbuchhaltung (NRM) aufgebaut. Die nachfolgende Aufstellung auf der folgenden Seite zeigt die Unterdeckung pro m³-Wasser in den ersten 2 Quartalen 1999.

Das Ergebnis bildet die "brutale" Erkenntnis, dass der Wasserpreis viel zu tief ist. Er ist nach dem Verursacherprinzip um CHF 1.50 /m³ zu erhöhen. Ob die Gemeindeversammlung letztlich einem solchen Antrag folgt, ist eine politische Frage. Bei finanzschwachen Gemeinden kann eine Ablehnung des rechnerisch festgestellten Wasserpreises aufsichtsrechtliche Folgen durch den Kanton nach sich ziehen.

Neue Gemeindeverfassung (Gemeindeordnung)

Ab 1997 nahm Lengnau BE die Erarbeitung neuer rechtsetzender Reglemente, der Gemeindeverfassung und der Gemeinderatsreglemente in Angriff. Wegen der kritischen Ergebnisse aus der Vernehmlassung bei den Ortsparteien musste das Tempo zur Einführung von WOG gedrosselt werden. Die Reduktion der Gemeinderäte auf sieben Mitglieder und die Delegation von bestimmten Aufgaben an den Gemeinderat waren Hauptauslöser der Opposition gegen die WOG. Die Weiterberatung der Gemeindeverfassung erfolgt im Frühjahr 2000 in Subkommissionen.

... Fortsetzung

Beispiel einer Kostenrechnung - Unterdeckung Wasser

1	Kostenart	Kosten	Vorkostenstellen				Kostenstellen Betrieb			Kostenträger		
			Personal	Verwal- tung	Betrieb	EDV	NPM	Leitungs- netz	Fassun- gen	Hoch- bauten	Wasser- werk	Kon- trol
2	Stunden exkl. Werterhalt / Investitionen	839.50	33.50	61.50	161.50	1.00	22.50	111.50	107.75	332.25	8.00	0.00
3	Direkte Nettokosten	-62'267.40	1'789.47	4'794.30	25'087.26	53.42	1'201.88	34'283.71	13'730.24	19'487.68	-162'695.36	0.00
4	Querschnittkosten	39'859.95	00.00	27'766.10	12'093.85	00.00	00.00					
5	Subtotal I (2+3)	-22'407.45	1'789.47	32'560.40	37'181.11	53.42	1'201.88	34'283.71	13'730.24	19'487.68	-162'695.36	0.00
6	Umlage Vorkostenstel											
7	Personalaufwand		-1'789.47	136.54	358.56	2.22	49.95	247.55	239.23	737.66	17.76	0.00
8	Verwaltung			-32'696.94	7'092.76	43.92	988.15	4'896.66	4'732.16	14'591.75	351.34	0.00
9	Betrieb				-44'632.43	76.56	1'722.52	8'536.05	8'248.96	25'435.89	612.45	0.00
10	EDV					-176.11	6.81	33.74	32.60	100.54	2.42	0.00
11	NPM						-3'969.32	791.03	764.42	2'357.12	56.76	0.00
12	Total Umlage Vorkost		1'789.47	32'560.40	37'181.11	53.42	1'201.88	14'505.22	14'017.38	43'222.96	1'040.73	
13	Kontrolle (5-12)		00.00	00.00	0.00	0.00	0.00					
14	Subtotal II (5+12)							48'788.93	27'747.62	62'710.64	-161'654.63	0.00
15	Umlage Kostenstel											
16	Leitungsnetz							-48'788.93			48'788.93	0.00
17	Fassungen								-27'747.62		27'747.62	0.00
18	Hochbauten									-62'710.64	62.710.64	0.00
19	Total Umlage Kosten							48'788.93	27'747.62	62'710.64	139'247.19	0.00
20	Kontrolle (14-19)							0.00	0.00	0.00		
21	Subtotal III (14+19)										-22'407.45	0.00
22	Abrechnung											
23	Zwischentotal I = III										-22'407.45	
24	Kalkulierte Kosten										237'813.86	
25	Total (24-23)	215'406.41									215'406.41	
26	Unterdeckung in CHF pro verkauften m3-Wasser	147'718 m3						215'406 : 147'718 =			1.46	

Abbildung 14: Auszug Kostenrechnung, Betriebsabrechnung Produktgruppe Wasser (stark vereinfacht und verkürzt dargestellt)

15 Erfolg - Projektmanagement

Die Einführung von wirkungsorientierter Gemeindeführung bedingt einen langen Atem. Die neue Verwaltungskultur kann nicht von oben verordnet werden, sie muss mit **allen Akteuren** - und das sind neben dem Verwaltungspersonal - zahlreiche nebenamtlich tätige Einwohnerinnen und Einwohner (Gemeindeglieder, Gemeinderäte, Kommissions-Mitglieder) erarbeitet werden. Dieser Prozess, der Weg zu WOG in der Gemeinde, stellt allein schon 50 % des Ziels dar.

Es empfiehlt sich, WOG im Rahmen eines Organisationsprojektes einzuführen und die Methoden des Projektmanagements (= Projektsteuerung: Arbeiten in Projektgruppen, phasenweises Vorgehen, Einbau von Entscheidungsmeilern) anzuwenden. Grob könnte ein solcher **Projektlauf** wie folgt aussehen:

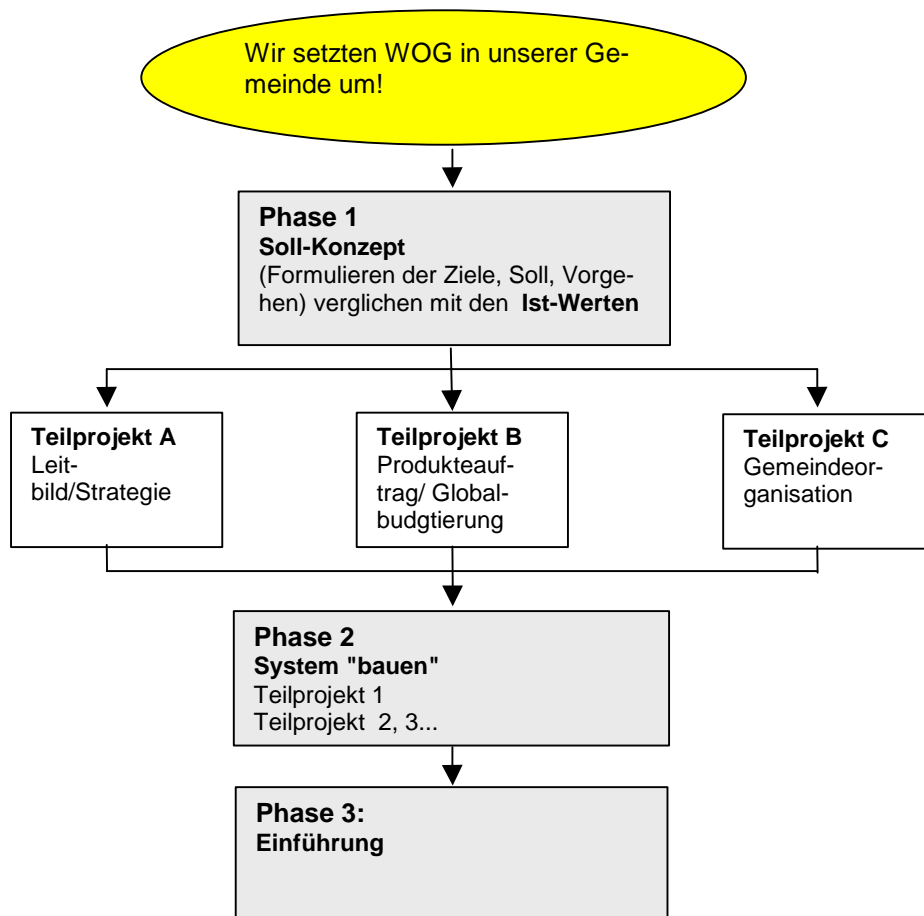


Abbildung 15 - Projektlauf WOG-Projekt

16 Erfolg - Bewilligung

Bewilligungsvoraussetzungen

Seit anfangs 1996 laufen die Pilotprojekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Verwaltung im Kanton Solothurn. Ein rund 4jähriger Pilotversuch mit sieben Berner Gemeinden wurde mit der Vorlage einer Wegleitung im Frühjahr 1999 abgeschlossen. Die praktische Erfahrung mit WOG - insbesondere auf Gemeindeebene - ist jung.

Das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (AGS) will mit diesem Leitfaden für die Gemeinde Anstoss geben, WOG in der Gemeinde in den nächsten Jahren zu erproben: Denn WOG ist nicht schlüsselfertig zu haben. In dieser Experimentierphase können Erfahrungen mit den neuen Instrumenten gesammelt und spezifische Gemeindelösungen erarbeitet werden. Später sollen allgemein gültige Erkenntnisse in der kantonalen Gesetzgebung Eingang finden.

Der Einfluss von WOG auf die Gemeindeorganisation wurde im Leitfaden skizziert. Änderungen in der Gemeindeorganisation sollen über eine Revision der Gemeindeordnung respektive der Dienst- und Gehaltsordnung vollzogen werden.

Die Einführung der Globalbudgets bedingt eine Modifikation des vom Departement des Innern festgelegten Rechnungsmodells. Um den Gemeinden auch hier das Erproben zu ermöglichen, ohne das geltende Recht zu verletzen, sind alle kommunalen Globalbudgets als Bestandteil des Rechnungsmodells durch den Kanton zu bewilligen.

Damit das AGS eine Bewilligung nach § 137 lit. b Gemeindegesetz für den Leistungsauftrag und die Globalbudgetierung erteilen kann, sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen.

Die Gemeinden haben mit dem Gesuch auf Globalbudgetierung folgende Unterlagen einzureichen:

- **Controllingsystem:** Erläuterungen unter Angabe der Details zur Planung (Leitbild-Strategie-Zielsetzungen) - Umsetzung, Ueberprüfung, zum Informations- und Berichtswesen (Periodizität, zuständige Gemeindeorgane), zur Verbesserung;
- **Produktedefinition und auftrag:** für die Bereiche, welche die Gemeinde wirkungsorientiert steuern will;
- **Indikatoren und Messwerte:** Bezeichnung im Rahmen des Produktauftrages für die Messung der Qualität und Quantität
- **Kostenrechnungs-Konzept:** Vorlage, welche die systematische Kosten- bzw. Erlöserfassung der nach WOG-gesteuerten Produkte aufzeigt;
- **Rechnungsmodell:** Anpassun
- **Pflichtenheft:** Rechnungsprüfungskommission (zB als ergänzende Aufgabe WOG der RPK). bzw. der **Resultatprüfungskommission**

Vorgehen

Gesuchseingabe: Die Gemeinde kann bis spätestens 31. Mai des Vorjahres eine revidierte Gemeindeordnung beim Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (AGS) einreichen, die unter dem Titel "Voranschlag und Rechnungswesen" die Einführung des Instrumentes "Globalbudgetierung" in einem Gemeindebereich regelt. Gleichzeitig mit der revidierten Gemeindeordnung sind die Dokumente nach Abschnitt 521 einzureichen.

Prüfung: Das AGS prüft auf der Basis der Unterlagen, ob die Voraussetzungen in der Gemeinde erfüllt sind, die eine WOG-Globalbudgetierung erlauben.

Bewilligung: Es sind je nach Güte der eingereichten Unterlagen zwei Kategorien von Bewilligungen zu unterscheiden:

- **A-Bewilligung:** Alle unter Punkt 521 erwähnten Voraussetzungen sind erfüllt. Die Gemeinde erhält somit eine A-Bewilligung. Die Bewilligung gilt für 4 Jahre und ermächtigt die Gemeinde, mehrjährige Globalbudgets in bestimmten Gemeindefunktionen zu führen. Die Globalbudgetierung gilt nur für Kredite der Laufenden Rechnung. Eine Verlängerung der Globalbudgetierung nach 4 Jahren hat die Gemeinde im 4. Jahr der Bewilligung bis 31. Mai zu beantragen.
- **B-Bewilligung:** Die Gemeinde hat nur den Produktauftrag definiert und erfüllt die weiteren Voraussetzungen gemäss Punkt 521 nur teilweise. Sie erhält somit eine B-Bewilligung. Die B-Bewilligung ermöglicht der Gemeinde für 2 Budgetjahre Globalbudgets zu führen, allerdings ohne dabei überjährige Kreditüberschüsse zu tätigen (keine Mehrjährigkeit). Eine Verlängerung der Globalbudgetierung nach 2 Jahren hat die Gemeinde im 2. Jahr der Bewilligung bis 31. Mai zu beantragen.

Die Globalbudgetierung gilt nur für Kredite der Laufenden Rechnung. Trotz Globalbudgetierung, ist die Gemeindebuchhaltung detailliert gemäss Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 1: "Kontenplan" zu führen.

Die **Bewilligung oder Ablehnung** des Gesuchs erfolgt spätestens nach 60 Tagen mit der Genehmigung der Gemeindeordnung durch den Kanton. Die Bewilligung wird in der Regel auf 4 Jahre befristet und gilt ab dem Folgejahr des Bewilligungszeitpunktes.

Berichterstattung: Gemeinden mit Globalbudgetierung haben dem AGS nach Ablauf der 4jährigen Versuchsphase einen Bericht (Projektverlauf, Erfahrungen, Resultate, weiteres Vorgehen) zu erstatten. Dieser Bericht bildet die Grundlage für die Genehmigung einer Verlängerung.

Rechnungsprüfung Kanton: Im Rahmen der AGS-Finanzaufsicht wird geprüft, ob die Vorgaben zur Globalbudgetierung eingehalten werden und die Buchhaltung nach den Grundsätzen des Solothurner Rechnungsmodells geführt ist.

17 Glossar

Benchmarking: Vergleichende Bewertung gleicher Organisationseinheiten. Die Gemeinde A vergleicht ein bestimmtes Leistungsfeld mit dem gleichen Leistungsfeld der Gemeinde B. Eine einheitliche Beschreibung der Produkte und Leistungen unter den Gemeinden ist für einen effizienten Vergleich eine grosse Hilfestellung.

Berichtswesen: Teil eines guten Controllings. In bestimmten Zeitintervallen (monatlich, quartalsweise) wird den Leitungsorganen einer Gemeinde in einer festgelegten strukturierten Form Bericht erstattet. Solche Berichte sollen in kurzer Form einen Überblick über den aktuellen Stand der Finanz-, Leistungs- und Wirkungsziele und über die abgeleiteten Prognosen geben.

Controlling: Bedeutet im Gegensatz zu seinem deutschen Wortstamm nicht Kontrolle, sondern „steuern oder lenken“. Aber auch dieser neuere Begriff wird unterschiedlich verwendet. In der Privatwirtschaft werden Controller zur Unterstützung der Führungsebene als Lotsen eingesetzt. Sie ermitteln Zahlen, bereiten diese auf und wirken damit bei der Entscheidungsvorbereitung mit. In diesem Leitfaden wird der Begriff "Controlling" in seinem erweiterten Sinn als Controlling-Zyklus verwendet. Controlling umfasst alle Tätigkeiten von der Planung über die Umsetzung zur Ueberprüfung und schliesslich Verbesserung/oder Erneuerung der Produkte und Dienstleistungen.

Globalbudget: Als Globalbudget gilt die Ermächtigung des Soveräns an die Verwaltung, aufgrund eines *Produkteauftrages* oder *Produktegruppenauftrages* und innerhalb eines Globalkredites flexibel Ausgaben oder Einnahmen zu tätigen. Bei Verschiebungen innerhalb der Rechnungsfunktion zwischen den einzelnen Positionen (Besoldungen, Sachaufwand etc.) muss kein Nachtragskredit beantragt werden, solange der bewilligte Globalkredit eingehalten wird. Solche „kompensierten“ Ausgaben oder Einnahmen müssen aber in jedem Fall auf die Ziele des Produkteauftrags abgestimmt sein. Es gilt die Regel: Kein Globalbudget ohne Produkteauftrag, kein Produkteauftrag ohne Globalbudget.

Indikator: Indikatoren bezeichnen die Messgrössen und geben über zugeordnete Messwerte in verdichteter Form Hinweise auf Entwicklungen im Leistungsniveau der Verwaltung. Ihre Erscheinungsform reicht von qualitativen Beschreibungen bis hin zu quantitativen Kennzahlen.

Kennzahlen/-grössen: Kennzahlen und Kenngrössen, veranschaulichen Tendenzen. Controlling-Kennzahlen sind in der Regel keine absoluten Zahlen, sondern verknüpfte Zahlen (Verhältniszahlen). Kenngrössen geben die Entwicklung in Worten wieder.

Kontrakt: Leistungsauftrag des Gemeinderates an den Leistungsbringer. Ein Jahreskontrakt regelt die Angaben über Produkte, Menge, Qualität, Fristen sowie über Kosten/Preise.

Outsourcing: Organisatorische Ausgliederung von Verwaltungsleistungen an Dritte.

Produkt: Als Produkt wird die **Dienstleistung** einer Verwaltungseinheit bezeichnet. Es lassen sich für jede dieser Leistungen die Ziele, Indikatoren und ihre Messwerte (Standards), Kosten oder ein Preis bestimmen. Ein Produkt kann sich aus Teilleistungen zusammensetzen. Organisatorisch werden Produkte zur Produktgruppe, zum Produktbereich und auf oberster Stufe zum Produkteplan zusammengefasst.

Ziele: Es werden strategische oder operative Ziele unterschieden. Strategische Ziele benennen ein Vorhaben und zeigen die Richtung an ("das Ziel ist in Sicht, aber noch nicht erreicht") Sie werden in der Regel von der obersten politischen Ebene vorgegeben. Innerhalb der Verwaltung müssen sie in einzelne konkrete operative Zielsetzungen ("Schritte tun") heruntergebrochen werden. Operative Ziele legen u.a. die Vorgehensweise und den Zeithorizont einzelner Massnahmen fest. Sie sollten in Zahlen oder Worten messbar sein.

18 Quellenverzeichnis

Literatur

- Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (vormals kantonales Gemeindeamt): New Public Management in den Gemeinden. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Foliensammlung. Solothurn, Oktober 1995
- ATAG Ernst & Young, Modernes Verwaltungsmanagement, Praxis, Ausgabe 2/98
- Allemann Daniel / Amt für Gemeinden und Raumordnung: Arbeitstagung Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen. Bern, Langenthal 1997.
- Fitze Robert / Kobler Alexander / Steffen Marc: Outlook. Von der Verwaltung zur Dienstleistungsorganisation. Schweizerische Bankgesellschaft. Zürich 1997.
- Hablützel Peter / Hadelmann Theo / Schedler Kuno / Schwaar Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern, Stuttgart und Wien 1995.
- Kantonale Finanzkontrolle Solothurn: Das Rechnungswesen nach dem New Public Management, Solothurn 1998.
- Verband Bernischer Gemeinden, Amt für Gemeinden und Raumordnung: NPM Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden, Erfahrungen, Beispiele, Anleitungen. Bern, Januar 1999.

Quellen im Internet

Im Internet sind folgende Informationen zu WOG abrufbar:

<http://www.hsg.ch>

Homepage der Universität St. Gallen. Vgl. dabei insbesondere:

[http://www.idt.unisg.ch/publi/lit.htm#General Public Management](http://www.idt.unisg.ch/publi/lit.htm#General%20Public%20Management)

Publikation des Institutes für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der HSG zum Thema "NPM"

<http://www.ubs.com/g/cc/outlook/themen/verwaltung/ausblick.html>

11 Thesen zum Thema NPM

<http://www.mannheim.de/internetrathaus/umbau/glossar.html>

Internet-Rathaus der Stadt Mannheim mit einem NPM-Glossar

<http://www.wif.zh.ch/ausgangslage>

Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich