

Pratteln, 20. August 2014 / Stö

**Beantwortung des Postulats „Globalbudgetierung“
Optimierung der politischen Steuerung der Gemeinde**

Geschäft 2818
Geschäft 2893

1. Ausgangslage

Am 25. Juni 2012 schrieb der Einwohnerrat auf Antrag des Gemeinderats die Motion 2018 über ein Reglement über die Globalbudgetierung ab. Der Gemeinderat hielt fest, dass er den entsprechenden Zielen und Prinzipien offen gegenüberstehe, bat aber um einen neuen, aktuellen politischen Auftrag, wenn der Einwohnerrat das Thema weiter verfolgen wolle.

Am 17. Dezember 2012 überwies der Einwohnerrat mit grossem Mehr ein entsprechendes Postulat „Globalbudgetierung“ (Beilage). Danach steuert der Einwohnerrat primär die Wirkung, die das Handeln der Gemeinde erzielen soll. Auf die Vorgabe eines bestimmten Modells wurde verzichtet. Es sollen die Erfahrungen anderer Gemeinden einbezogen werden.

„Sollen sich die RPK und der gesamte Einwohnerrat über 1'400 Konten beugen und sich in Details verlieren, auf die Gefahr, dass man vor lauter Bäumen den Wald nicht sieht oder sollte man nicht besser im Sinne eines top-down-Ansatzes sich auf das Wesentliche beschränken (...) und die zur Verfügung stehenden Mittel systematisch an Leistungen und Wirkungen knüpfen?“ Postulant Dieter Stohler, Votenprotokoll vom 17.12.2012)

In seinen Legislaturzielen 2013-2016 hat der Gemeinderat unter Punkt 7.1 formuliert „Die politische und betriebliche Steuerung der Gemeinde erfolgt effizient und wirksam“, es sollen Vorschläge zur Optimierung der politischen Steuerung erarbeitet werden.

Nach ersten Vor-Abklärungen zur „Reinacher Reform“ hat sich der Gemeinderat an zwei Klausurtagungen mit dem Thema befasst und sich eine Meinung gebildet. Als Fachberater wurde Dr. Thomas Bichsel von der Firma PumaConsult beigezogen, der über fundierte einschlägige Erfahrungen verfügt. Der Reinacher Gemeindepräsident Urs Hintermann informierte ausführlich über die Eckwerte und die Erfahrungen der Reinacher Reform (siehe www.reinach-bl.ch, Wir für Sie, Reinacher Reform). Daneben wurden auch die Lösungen der Stadt Burgdorf und der Gemeinde Birsfelden angesehen und gewürdigt.

Dabei zeigte sich, dass es unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten solcher Reformen gibt, die auf die individuelle Situation ausgerichtet werden müssen und dass es dabei primär um das politische und planerische Zusammenwirken der Legislative mit der Exekutive geht. Neben dem Globalbudget geht es dabei auch um die inhaltliche Planung der Gemeinde.

2. Erwägungen

Der Gemeinderat kam einstimmig zum Schluss, dass ein solches Reformprojekt grosse Chancen für unsere Gemeinde bringen kann und schlägt dem Einwohnerrat nachfolgend ein entsprechendes Entwicklungsprojekt zur Optimierung der politischen Steuerung vor.

2.1 Ziele der Optimierung der politischen Steuerung

Dazu sieht der Gemeinderat folgende Ziele:

1. Die Zusammenarbeit des Einwohnerrats und des Gemeinderats ist gestärkt. Die bestehenden Rollen und die Gewaltenteilung werden dabei gewahrt.
2. Die Qualität und Verbindlichkeit der Planung sind für Einwohnerrat, Gemeinderat, und Verwaltung verbessert.
3. Die politische Steuerung ist auf die langfristige Entwicklung der Gemeinde ausgerichtet, wobei die finanziellen Ressourcen berücksichtigt sind.
4. Im Fokus der politischen Steuerung stehen die politisch gewollten Wirkungen und die Finanzierbarkeit. Darauf sind erforderliche Massnahmen und Ressourcen ausgerichtet und priorisiert.
5. Die Optimierung der politischen Steuerung ist kein Sparprogramm, sondern dient der Erreichung der oben erwähnten Ziele.

Damit würden statt der „Sicht der 1'400 Konti“ langfristige Überlegungen über die gewollten Wirkungen, Leistungen und nötigen Finanzen ins Zentrum des politischen Diskurses rücken. Der Einwohnerrat würde massgeblich an der langfristigen Planung mitwirken, für die ein neues, massgeschneidertes Instrument zu entwickeln ist.

2.2 Chancen einer verstärkten politischen Planung

Eine verstärkte und bessere Langfristplanung bietet die Chance

- den Kurs und den politischen Willen der Gemeinde transparent vorzuzeichnen,
- politische Entscheide nicht erst bei Detailvorlagen, sondern früher zu fällen,
- die engen Planungsspielräume besser auszuloten und zu nutzen,
- einer guten Basis für weitere politische Diskussionen und Einflussnahmen,
- Vorschläge und Planungen früher zwischen Gemeinde- und Einwohnerrat zu diskutieren und zu koordinieren,
- einer effizienteren Umsetzungsarbeit auf der Basis einer besseren Planung,
- die jährlichen „ausführenden“ Planungen knapper zu halten und vermehrt zu delegieren.

Die Entscheidungsfunktion des Einwohnerrats wird sich vom Kurzfristigen/Operativen mehr ins Strategische verschieben. Rechtlich bleiben alle Kompetenzen bestehen; bei Bedarf kann der Einwohnerrat immer noch auf der Detail-Ebene entscheiden, wird dies allerdings weniger tun müssen, weil eine tragfähige, politisch diskutierte und akzeptierte strategische Planung existiert, die in den Detailplanungen „nur“ noch umgesetzt wird.

2.3 Planungsinstrumente und Rolle des Einwohnerrats

Ein solches System erfordert neue Planungsinstrumente für die langfristig/strategische Planung, an welcher der Einwohnerrat mitwirkt. Die Gemeinde Reinach hat dazu einen „Strategischen Sachplan“ entwickelt. Für die jährliche Planung bzw. das Budget, ist ebenfalls ein massgeschneidertes Instrument zu entwickeln, das auf der strategischen Planung basiert und deren Umsetzung durch die Verwaltung sicherstellt.

Damit wird das Budget zum Globalbudget, dessen Verwendung top-down (durch inhaltliche Planungen und Zielsetzungen) und nicht mehr bottom-up (durch Detailpositionen) bestimmt wird. Die heutigen Detail-Budgets bleiben grundsätzlich als Führungsinstrument für die Exekutive bestehen - sie sind auch teilweise durch den Kanton vorgegeben.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Rolle der Einwohnerrat bei der Erarbeitung und Sanktionierung der strategischen Planung übernehmen soll bzw. will.

- Nimmt er die strategische Planung des Gemeinderats zur Kenntnis und nutzt Planungspostulate für unverbindliche Änderungsempfehlungen?
- Oder befasst er sich aktiv mit den Planungsvorschlägen des Gemeinderats (z.B. in Kommissionsarbeit), passt diese an und beschliesst selbst die Planung?

Je nach gewähltem Verfahren werden die Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat und das Planungssystem anders aussehen. In der Praxis existieren beide Varianten.

Für ein solches Planungssystem müssten rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Obwohl die kantonale Gemeinderechnungsverordnung die Verwendung eines Globalbudgets erlaubt und einen jährlichen „Aufgaben- und Finanzplan“ vorsieht, müsste ein Gemeindereglement für das Globalbudget bzw. für die jährliche Planung geschaffen werden. Für die strategischen, mehrjährigen Planungsinstrumente existieren keine kantonalen Vorgaben. Je nach Ausprägung und der gewählten Mitwirkung des Einwohnerrats sind mehr oder weniger Anpassungen der kommunalen Rechtsgrundlagen nötig, eventuell müsste die Gemeindeordnung angepasst werden (Volksabstimmung).

2.4 Fazit des Gemeinderates

Zum Auftrag des Postulats „Globalbudget“ - der Prüfung der Vor- und Nachteile der Globalbudgetierung - kommt der Gemeinderat klar zum Schluss, dass ein Globalbudget als Teil einer optimierten politischen Steuerung grosse Chancen für unsere Gemeinde bringt. Eine bessere, langfristige, frühzeitige Planung unter Einbezug des Einwohnerrats ermöglicht

- eine bessere politische aber auch sachliche Planungsqualität,
- eine höhere Transparenz für die Öffentlichkeit,
- einen besseren politischen Konsens und
- eine bessere Basis für die Umsetzung, was Ressourcen spart.

Der Gemeinderat würde es begrüßen, wenn sich der Einwohnerrat aktiv und massgeblich an der langfristigen Planung beteiligen würde und lädt ihn dazu ein, bei der Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts mitzuwirken und dieses zu beschliessen.

Nachteile könnten entstehen, wenn die Verwaltung umfangreiche Planungen erstellt, die durch die politische Ebene nicht oder wenig genutzt werden. Allerdings begrüsst auch die Verwaltung eine bessere Planungssicherheit, was ihr Ehrenrunden und Mehrfachvorlagen ersparen kann. Es wird darauf zu achten sein, die neuen Instrumente gezielt und nicht übertrieben auszubauen. Hier bestehen aber heute eine gute Erfahrungsbasis und bereits vernünftige Ideen.

2.5 Erarbeitung eines Konzepts zu einem "Prattler Modell"

Der Gemeinderat schlägt dem Einwohnerrat vor, ein Konzept eines "Prattler Modells" für eine Optimierung der politischen Steuerung der Gemeinde zu erarbeiten. Dieses könnte umfassen

- die Bedeutung und die Chancen der politischen Steuerung aus der Sicht des Einwohnerrats,
- die Art der Mitwirkung des Einwohnerrats in der Planung,
- die Grundsätze und Eckwerte der langfristigen und jährlichen Planung (Planungsinhalte, Beschlussverfahren, Rollenteilungen, zeitliche Abwicklung, Überprüfung/Berichtswesen)
- die dafür nötigen neuen und anzupassenden Rechtsnormen und
- einen Zeit- und Vorgehensplan für die Umsetzung.

Auf der Basis dieses Konzepts entscheidet dann der Einwohnerrat über die definitive Einführung der optimierten politischen Steuerung; bei Bedarf folgt eine Volksabstimmung. Der Gemeinderat hat bereits mögliche Eckwerte zu einem solchen Konzept erarbeitet und wird diese gerne einbringen.

Der Gemeinderat hält es für sinnvoll, die erneuerte politische Steuerung baldmöglichst nach dem Start der nächsten Legislaturperiode einzuführen, also am 1.1.2017. Damit dieser Zeitplan möglich ist, müsste das Konzept bis Juni 2015 beschlossen sein, damit genügend Zeit für die Erarbeitung der Planungssysteme und für weitere politische Entscheidungen bleibt.

Weil ein solches Konzept auch den Gemeinderat und die Verwaltung betrifft, schlägt der Gemeinderat vor, in einer allfälligen Spezialkommission des Einwohnerrats zwei Gemeinderäte und zwei Verwaltungsleute (alle vier ohne Stimmrecht) aufzunehmen, was eine interdisziplinäre Zusammenarbeit ermöglicht. Die Gemeinde Reinach hat damit gute Erfahrungen gemacht. Die fachliche/methodische Beratung soll durch Dr. Thomas Bichsel, PumaConsult, sichergestellt werden.

2.6 Beratungskosten

Die Beratungskosten für die Optimierung der politischen Steuerung belaufen sich auf

- Konzept, inkl. rechtliche Grundlagen, gem. Kap. 2.5	43'820.-	
- Erarbeiten Strategische Planungen	74'560.-	
- Erarbeiten Aufgaben- und Finanzplan (Jahresplan)	81'620.-	
Total (Kostendach)	200'000.-	inkl. MwSt

3. Beschluss

1. Das Postulat 2818 „Globalbudgetierung“ wird abgeschrieben.
2. Der Einwohnerrat spricht sich grundsätzlich für eine Optimierung der politischen Steuerung und der Einführung eines Globalbudgets aus.
3. Der Einwohnerrat wirkt bei der Erarbeitung eines Konzepts für die Optimierung der politischen Steuerung mit.
4. Dazu setzt der Einwohnerrat eine Spezialkommission ein bestehend aus Präsidium ..., Mitgliedern ... und GP Beat Stingelin, DC Finanzen Max Hippenmeyer, GV Bernhard Stöcklin und AL Finanzen Beat Thommen (letzte vier in beratender Funktion).
5. Der Einwohnerrat bewilligt Kosten zur Erarbeitung des Konzepts zur Optimierung der politischen Steuerung von CHF 43'820.-

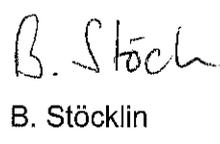
FÜR DEN GEMEINDERAT

Der Präsident

Der Verwalter



B. Stigelin



B. Stöcklin

Beilagen: Postulat 2818 der Fraktion FDP-Mitte, D. Stohler „Globalbudgetierung“ vom 17.12.2012
Offerte PumaConsult für methodisch/fachliche Beratung (geht nur an Einwohnerrat)

Postulat „Globalbudgetierung“

Die Gemeindefinanzordnung des Kantons Basel-Landschaft sieht die Möglichkeit der Globalbudgetierung vor (vgl. § 33: „Die Gemeinden können...“). Mit diesem Prinzip steuert der Einwohnerrat primär die **Wirkung**, die das Handeln der Gemeinde erzielen soll (setzen von Wirkungszielen, Definition von Produkten und Produktgruppen, Leistungsaufträgen, usw.) und befindet somit nicht nur über die Höhe von Ausgaben und Einnahmen. Zum Beispiel arbeitet die Gemeinde Reinach nach einem solchen Modell. Die dort gemachten Erfahrungen sind positiv.

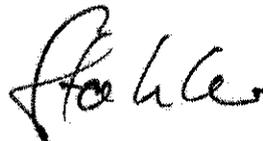
In der Gemeinde Pratteln erklärte der Einwohnerrat bereits im Jahr 2000 eine „*Motion für ein Reglement über die Globalbudgetierung*“ für erheblich. In seiner Beantwortung vom 23. Mai 2012 (!) erklärte der Gemeinderat (GR) zusammenfassend, dass er die Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zwar grundsätzlich unterstütze, er sei jedoch der Meinung, dass auch die heutige Form der Budgetierung zweckmässig sei. Der Gemeinderat erklärte sich jedoch bereit, weitere Modelle zu prüfen, sofern ein (neuer) politischer Auftrag vorliegen würde. In der Ratsdebatte erläuterte der Gemeinderat, dass die damalige Motion aus dem Jahr 2000 aus heutiger Sicht überholt bzw. zu einengend sei. Der GR befürwortete deshalb die Abschreibung der Motion aus dem Jahr 2000, erklärte sich jedoch bereit, neue Vorstösse hierzu entgegen zu nehmen, welche die heutigen Erkenntnisse berücksichtigen würden. In der Folge wurde die Motion denn auch abgeschrieben, wobei mehrere Ratsmitglieder für eine Neubeurteilung votierten.

Ziel dieses Postulats ist nun die Weiterverfolgung dieser Angelegenheit. Der Gemeinderat soll jedoch nicht zum vorneherein an ein fixes Modell gebunden werden, sondern er soll eine sinnvolle und praktikable Variante vorschlagen. Wie das Beispiel Reinach zeigt, lassen die Vorgaben des Kantons innovative Lösungen auf Gemeindeebene zu.

Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert, die Vor- und Nachteile eines Modells der Globalbudgetierung zu prüfen und dem Einwohnerrat darüber zu berichten. Über die inhaltliche Ausgestaltung werden keine Vorgaben gemacht, der Gemeinderat soll jedoch die Erfahrungen anderer Gemeinden mit einbeziehen.

Pratteln, 26. November 2012

Für die Fraktion FDP-Mitte



Dieter Stohler