

Konsequente Aussensicht in der politischen Steuerung

Verschiedene Gemeinden haben bereits Wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt; neu in der Reinacher Reform ist das konsequente Einhalten der Aussensicht bei den Steuerungsinstrumenten. So erhält das lokale Parlament inhaltliche Informationen über 19 Wirkungsfelder und fällt seine Budgetentscheide mit 19 Globalbudgets auf Vollkostenbasis.

Legislative und Exekutive haben sich in der Gemeinde Reinach (BL) zum Ziel gesetzt, ihre Zusammenarbeit zu optimieren und damit Voraussetzungen für noch bedarfsgerechtere Dienstleistungen an die Bevölkerung zu schaffen. Aus diesem Grund steuern die Behörden wirkungsorientiert mit mehrjährigem Planungshorizont. Dies erhöht letztlich auch die Planungssicherheit auf allen Ebenen, womit widersprüchliche Entscheide unter den Behörden unwahrscheinlicher werden.

Neue Steuerungsinstrumente auf Behörden ausgerichtet

Vor der Reform wurde die Arbeit der Gemeinde über das jährliche Budget gesteuert. Die Fragen, welche Wirkungen die Verwaltungsleistungen für die Bevölkerung erzielen sollten und in welcher Qualität oder zu welchen Kosten sie zu erbringen seien, standen dabei nicht im Zentrum. Die Exekutive arbeitete mit einem Legislaturplan, der ohne Bezug zu den Finanzmitteln auf vier Jahre ausgerichtet war, während die Arbeit in der Legislative mit Einzelvorlagen und Detailvoranschlag jeweils höchstens auf ein Jahr beschränkt war. Durch die Reformmassnahmen wird nun ein Denken in grösseren Zeiträumen und Zusammenhängen ermöglicht. Die dazu nötigen Informationen sind in den strategischen Sachplänen, im Jahres- und Entwicklungsplan sowie spiegelbildlich im Jahresbericht abgebildet.

Mit den strategischen Sachplänen genehmigt die Legislative die grobe inhaltliche und finanzielle Ausrichtung pro Sachbereich über mehrere Jahre. Der Jahres- und Entwicklungsplan basiert auf den strategischen Sachplänen. Er konkretisiert deren Inhalte und Finanzen für das nächste Jahr und zeigt auch die aktuelle Planung für die vier Folgejahre. Die Finanzen des ersten Jahres beschliesst das Parlament im Sinne des Voranschlags. Aus dem Jahresbericht wird rückblickend die inhaltliche und finanzielle Zielerreichung ersichtlich.



Die Reformmassnahmen in Reinach (im Bild die Gemeindeverwaltung) ermöglichen ein Denken in grösseren Zeiträumen und Zusammenhängen. Bild: zvg

Seine Organisation hat das Parlament auf die neuen Instrumente angepasst. Drei neu gebildete, ständige Sachkommissionen bereiten die ihnen zugeteilten Themen in den Steuerungsinstrumenten jeweils für das Plenum vor. Ebenso hat der Gemeinderat die Ressorts thematisch neu gebildet und auf seine Mitglieder verteilt.

Wirkungen, Leistungen und Kosten gehören zusammen

Gegliedert sind alle drei Steuerungsinstrumente in sogenannte Leistungsbeiriche. Ausschlaggebend für diese Gliederung waren die Hauptwirkungen der Verwaltungstätigkeit in der Bevölkerung. Folglich entspricht ein Leistungsbereich einem Wirkungsfeld. Diese konsequent angewendete Aussensicht hat dazu geführt, dass die Verwaltungstätigkeit mittels lediglich 19 Leistungsbereichen abgebildet werden konnte:

- Bevölkerung und Wirtschaft
- Ruhe und Ordnung
- Schutz und Rettung
- Sport und Bewegung
- Kultur und Begegnung
- Leistungen im Bildungsbereich
- Musikunterricht
- familienergänzende Betreuung
- Kindes- und Erwachsenenschutz
- gesetzliche Sozialhilfe
- ergänzende Sozialarbeit
- Gesundheit
- Stadtentwicklung
- Umwelt und Energie
- Verkehrsinfrastruktur
- ÖV-Angebot
- Versorgung
- Entsorgung
- Finanzierung

Hier unterscheidet sich die Reinacher Reform von früheren Projekten in anderen Gemeinden, in denen teils recht bürokratische Informationsfriedhöfe geschaffen wurden.

Die Legislative beschliesst im Jahres- und Entwicklungsplan pro Leistungsbe- reich das Globalbudget in Kenntnis der angestrebten Wirkungen und der dazu nötigen Leistungen. Diese Informatio- nen erhalten die Parlamentsmitglieder auf einer Doppelseite pro Leistungsbe- reich (siehe Abbildung 1). Die Abbil- dung auf einer Doppelseite bedingt zwar eine Beschränkung auf die wichti- gsten Informationen, erlaubt aber um- gekehrt, auf einen Blick die zusammen- hängenden Wirkungen, Leistungen und Kosten wahrzunehmen.

Zielorientierung statt Indikatorgläubigkeit

Um nicht nur die finanziellen Ziele greif- bar zu machen, sind auch inhaltliche Ziele zu Wirkungen und Leistungen for- muliert. Indikatoren zeigen auf, anhand welcher Grössen die Zielerreichung be- urteilt werden soll. Dabei gilt der Grund- satz: Das Ziel dient als Orientierungsp- punkt. Alle Beteiligten richten sich da- rauf aus und geben ihr Bestes. Der Indi- kator ist lediglich eine Hilfsgrösse zur Beurteilung. Es geht nicht darum, einen bestimmten Wert sklavisch genau zu er- reichen, sondern ein gemeinsames Ver- ständnis, was künftig erreicht werden soll zum Ausdruck zu bringen. Für die Legislative sind dies willkommene Zu- satzinformationen, welche die Transpa- renz und somit die Entscheidungs- grundlagen wesentlich verbessern (siehe Abbildung 2).

Die konsequent angewandte Aussen- sicht verlangt auch nach einer finanziel- len Beschlussgrösse, welche alle Kosten und Erlöse zum Ausdruck bringt. Die Le- gislative beschliesst deshalb in Reinach Vollkosten. Eine simple Vollkostenrech- nung allein wäre jedoch zu wenig aus- sagekräftig. Eine Zuteilung der Kosten- verantwortlichkeiten nach dem Verursa- cherprinzip in der Verwaltung bedingt eine nach Verantwortlichkeit gestufte Teilkostenrechnung, sodass ersichtlich wird, von welcher Ebene Gemeinkosten umgelegt werden und wie hoch diese sind (siehe Abbildung 3). Ergänzend er- hält das Parlament auch detaillierte In- formationen zum Kapitaldienst, den Querschnittsleistungen und den Politik- kosten.

Keine überflüssigen «Modeinstrumente»

Reinach hat sich primär auf die Einfüh- rung der drei genannten Steuerungs- instrumente beschränkt. Im Gegenzug sind der bisherige Voranschlag, das Le- gislaturprogramm, die Rechnung und der Geschäftsbericht abgeschafft wor- den, weil deren Inhalte durch die neuen

Instrumente abgedeckt werden. Im Hin- tergrund war zwar die Einführung neuer Unterstützungsinstrumente unabding- bar (Kostenrechnung, datenbankbasie- rende Intranetanwendungen zur Infor- mationsverbesserung), Reinach ist aber nicht der Versuchung erlegen, alle typi- schen Modeinstrumente zu kopieren. So wurde beispielsweise keine Flut von Leistungsvereinbarungen zwischen Exekutive und Verwaltung implemen- tiert, sondern lediglich das vorhandene Management by Objectives den neuen Bedürfnissen angepasst.

Integrierte Steuerung auf allen Ebenen

Im Dezember 2010 hat das lokale Parla- ment alle neun Strategischen Sach- pläne und den Jahres- und Entwick- lungsplan 2011 bis 2015 erstmals geneh- migt. Damit trat nach mehrjähriger Pla- nung die Reinacher Reform in Kraft. Dass sich das Projektteam – zusammen- gesetzt aus Mitgliedern des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung – ge- nügend Zeit für die Vorbereitung ge- nommen hat und möglichst viele an der Entwicklungsarbeit beteiligt hat, zahlt sich positiv aus. Der unbestrittene Vorteil der Reform liegt für alle Beteiligten in der Steige- rung der Planungssicherheit. Durch die neuen Steuerungsinstrumente werden die Leistungen in einen direkten Zusam- menhang zu den Kosten gestellt.

Konnte früher das Parlament während des Jahres neue Projekte beschliessen, ohne danach zu fragen, welche Konse- quenzen daraus für die gesamte und langfristige Finanzplanung entstanden, ist dies heute nicht mehr möglich: Be- stellung und Bezahlung sind dank der Reinacher Reform nicht mehr voneinan- der zu trennen. Die finanzielle Situation ist damit viel transparenter.

Durch den erweiterten und damit län- gerfristigen Planungshorizont und dank der Globalbudgets entsteht ein grösser- er Handlungsspielraum. Positiver Ne- beneffekt: Die Leiterinnen und Leiter in der Verwaltung sind motivierter, da sie besser in Entscheidungen eingebunden werden, was letztlich die Effektivität und Effizienz der Verwaltung erhöht.

Und nicht zuletzt steht dank der neuen Philosophie, die Politik und Verwaltung zu einer konsequenten Aussensicht ver- pflichtet, die Bevölkerung im Fokus. Al- lein schon durch diese Haltung der Mit- arbeiterinnen und Mitarbeiter werden Reinachs Leistungen kontinuierlich opti- miert und verbessert werden.

Matthias Gysin, Projektleiter Reinacher Reform, Dozent FHNW, matthias.gysin@reinach-bl.ch; Thomas Sauter, Geschäftsleiter Gemeinde Reinach, thomas.sauter@reinach-bl.ch

Informationen: www.reinach-bl.ch

Leitsätze		Ausgesuchte Wirkungsziele
Leistungsauftrag (i. S. Leistungsbeschreibung)		Qualitäts- und Prozessziele
Jahreskommentar (Erklärung der Entwicklungen)		Gestufte Vollkostenrechnung und Investitionen

Abbildung 1: Prinzipbild der Doppelseite pro Leistungsbereich.

Illustrationen: zvg

Wirkungsziel Sozialhilfebezügler/innen sind innert nützlicher Frist wieder finanziell unabhängig	Wirkungsindikator Durchschnittliche Unterstützungsdauer	Sollwert <18 Monate
Qualitätsziel Die Klientinnen und Klienten erhalten eine angemessen intensive Beratung	Qualitätsindikator Anteil Klientinnen und Klienten mit mindestens monatlichem Gespräch	Sollwert >60%

Abbildung 2: Beispiele für Zielketten.

Gestufte Vollkostenrechnung	Verantwortlichkeit
Direkte Kosten	Leiter/innen in der Verwaltung
Direkte Erlöse	
Saldo Basiskosten	
Kapitaldienst	Querschnittsdienste und Verwaltungsleitung*
Querschnittskosten	
Saldo Verwaltungskosten	
Politikkosten	Gemeinderat/Einwohnerrat
Vollkosten exkl. Transfer	Gemeinderat/Einwohnerrat und andere Behörden
Transferkosten/-erträge**	
Vollkosten inkl. Transfer = Globalbudget	

* Kapitaldienst ergibt sich aus früheren Investitionsbeschlüssen des Einwohnerrats

** zum Beispiel Auszahlung Sozialhilfe an Klienten

Abbildung 3: Vollkostenschema als Basis für den Parlamentsbeschluss zum Voranschlag.