

2.2.1 Führungssystem im Überblick

2.2.1.1 Grundlagen

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 8 *Allgemeines*

¹ Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan und legt ihn den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament vor.

² Der Aufgaben- und Finanzplan beruht auf der Gemeindestrategie gemäss § 17a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 und dem Legislaturprogramm gemäss § 17b des Gemeindegesetzes.

§ 17 *Jahresbericht*

¹ Der Gemeinderat legt im Jahresbericht Rechenschaft ab über die Umsetzung des Legislaturprogramms sowie über die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr.

² Der Jahresbericht enthält insbesondere

- a. den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms
- b. die Berichte zu den Aufgabenbereichen
- c. die Jahresrechnung
- d. den Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans
- e. den Kontrollbericht der Finanzaufsicht.

³ Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament den Jahresbericht zur Genehmigung.

§ 22 *Betriebliche Steuerung*

Die Gemeinde konkretisiert die politischen Leistungsaufträge der einzelnen Aufgabenbereiche in betrieblichen Leistungsaufträgen.

Gemeindegesetz

§ 8

² Die Stimmberechtigten wirken bei der politischen Führung der Gemeinde mit. Sie beteiligen sich mit Unterstützung des strategischen Controlling-Organs am strategischen Controlling des politischen Führungskreislaufes gemäss § 18 Absatz 2 FHGG, nehmen Wahlen vor und beschliessen über Sachgeschäfte.

§ 9 *Politische Planung*

¹ Die Stimmberechtigten haben bei der politischen Planung der Gemeinde mindestens folgende Befugnisse:

- a. Kenntnisnahme von der Gemeindestrategie,
- b. Kenntnisnahme vom Legislaturprogramm,
- c. Kenntnisnahme vom Aufgaben- und Finanzplan,
- d. Anregung einer Planung und Kenntnisnahme von Planungsberichten.

§ 17a *Gemeindestrategie*

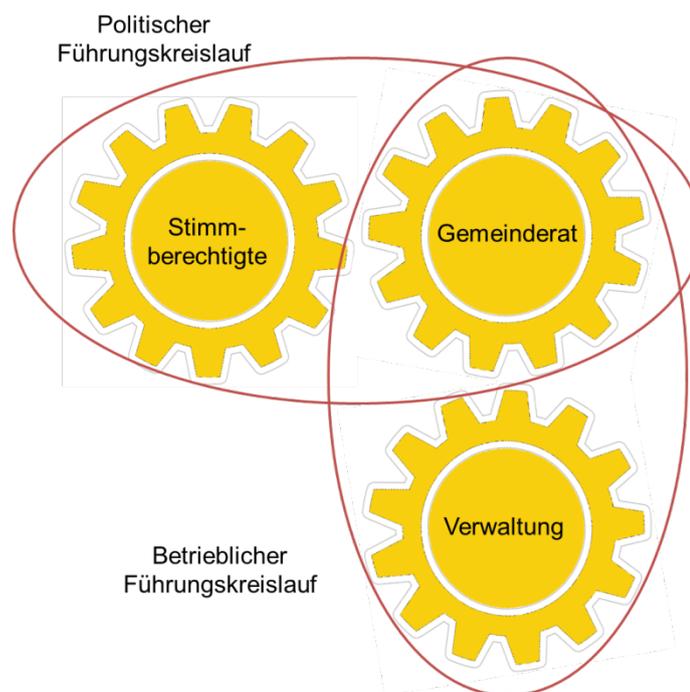
Der Gemeinderat erstellt spätestens zwei Jahre nach Beginn der Amtsdauer eine Gemeindestrategie mit langfristigen Zielen für die Gemeinde.

§ 17b Legislaturprogramm

Gestützt auf die Gemeindestrategie erstellt der Gemeinderat ein Legislaturprogramm, in dem die Legislaturziele und die wichtigsten Massnahmen festgehalten werden. Der Aufbau des Legislaturprogramms orientiert sich an den Aufgabenbereichen. Über dessen Umsetzung erstattet der Gemeinderat im Jahresbericht gemäss § 17 FHGG Bericht.

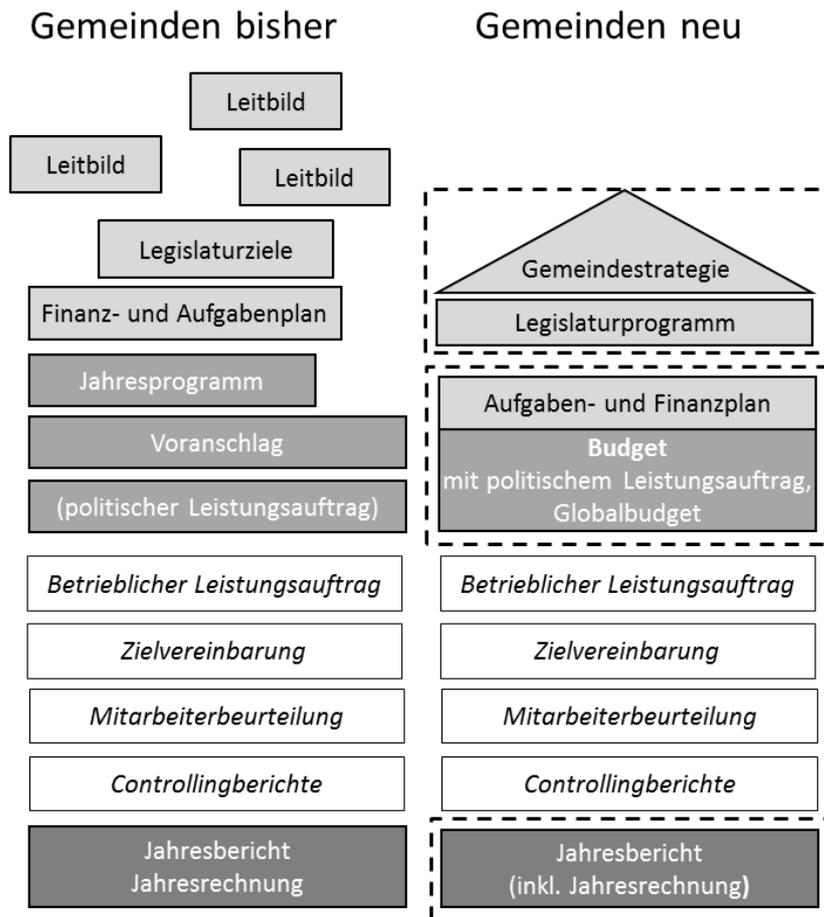
2.2.1.2 Instrumente der Steuerung

Der strukturelle Aufbau der Steuerungsinstrumente basiert auf der Vorstellung, dass in jeder Gemeinde prinzipiell drei Führungsebenen existieren (Stimmberechtigte [Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung, Einwohnerrat], Gemeinderat, Verwaltung), welche in zwei Steuerungskreisläufen zusammenwirken (politischer und betrieblicher resp. strategischer und operativer). Die politische Ebene legt die Ziele der Verwaltung fest. Damit die von der Legislative festgelegten Ziele erreicht werden können, ist eine Konkretisierung dieser Ziele notwendig. Dem Gemeinderat kommt in diesem Zusammenhang die Übersetzungsfunktion zwischen strategischer und operativer Steuerung zu.



Die gesetzlichen Vorgaben betreffen vor allem die Instrumente des politischen Kreislaufs (in nachfolgender Abbildung in grau eingefärbten Kästchen dargestellt). Die Instrumente im betrieblichen Kreislauf (weisse Kästchen) gestaltet die Gemeinde in eigener Regie aus.

In untenstehender Abbildung sind die bisherigen den neuen Instrumenten gegenübergestellt. Wie bisher gibt es Planungsinstrumente (von der Gemeindestrategie bis zur Zielvereinbarung) und Berichterstattungsinstrumente (von der Zielvereinbarung bis zum Jahresbericht) die einen Controllingkreislauf bilden.



Die Instrumente im politischen Führungskreislauf sehen wie folgt aus:

- Für die **langfristige Planung** (ca. 10 Jahre) erstellt die Gemeinde eine **Gemeindestrategie** (vgl. Kap. 2.2.2) Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Gemeinderat überarbeitet und den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorgelegt. In der Struktur der Gemeindestrategie ist die Gemeinde frei. Ob die Gemeinden weiterhin Leitbilder erstellen, ist ihnen freigestellt.
Die Gemeindestrategie muss nicht Aussagen zu allen Verwaltungsbereichen machen, sondern legt den Fokus auf bestimmt ausgewählte Aspekte
- Für die **mittelfristige Planung** (4 Jahre) wird ein **Legislaturprogramm** (vgl. Kap. 2.2.3) erstellt. Im Legislaturprogramm hält der Gemeinderat die Legislaturziele fest, verbunden mit den wichtigsten Massnahmen. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Es ist somit ein statisches Instrument. Sollten Zielsetzungen aus dem Legislaturprogramm überholt sein, kann im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und im Jahresbericht darauf hingewiesen werden. Die Struktur des Legislaturprogramms orientiert sich an den Aufgabenbereichen aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie. Die Zielerreichung wird jährlich überprüft und Abweichungen werden im Jahresbericht rapportiert. Das Legislaturprogramm ist den Stimmberechtigten oder dem Parlament in der ersten Legislaturhälfte zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Idealerweise werden die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm zusammen zu Beginn einer Legislatur überarbeitet bzw. erstellt. Der Gemeinderat kann die Gemeindestrategie (vgl. Kap. 2.2.2) und das Legislaturprogramm (vgl. Kap. 2.2.3) getrennt oder zusammen präsentieren. Vorzugsweise ist in der Gemeindeordnung vorzusehen, dass zur Gemeindestrategie und zum Legislaturprogramm zumindest eine Konsultativabstimmung im Sinn von § 9 Abs. 2 GG durchgeführt werden kann.

- Zur **rollenden mittelfristigen Planung** (4 Jahre) dient der **Aufgaben- und Finanzplan (AFP)** (vgl. Kap. 2.2.4). Darin hält der Gemeinderat die geplanten Aufgaben und die zugehörigen Finanzen flächendeckend für alle Aufgabenbereiche für das Budgetjahr und mindestens drei Planjahre fest. Diese Angaben werden ergänzt um Messgrössen, die zusätzliche Anhaltspunkte zur Planung und Beurteilung einer Aufgabe dienen. Der AFP nimmt Bezug auf das Legislaturprogramm und stellt so sicher, dass die strategischen Ziele erreicht werden. Der AFP wird jährlich überarbeitet. Er wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament jährlich zur Kenntnisnahme vorgelegt. Vorzugsweise ist in der Gemeindeordnung vorzusehen, dass die Gemeindeversammlung zum AFP Bemerkungen beschliessen kann, die in den nächsten AFP einzufließen haben, sowie im Gesamten über die Kenntnisnahme des AFP im zustimmenden Sinn, im ablehnenden Sinn oder ohne Stellungnahme beschliessen. .
- Die **kurzfristige Planung** (1 Jahr) wird mit dem **Budget** gemacht. Das Budget wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament vor Beginn des Rechnungsjahres zum Beschluss vorgelegt (unter Vorbehalt des Referendums bei Parlamentsgemeinden, vgl Kap. 2.3.1.1.5).

Der Entwurf des Budgets ist Bestandteil des Dokumentes Aufgaben- und Finanzplan (AFP), muss jedoch separat beschlossen werden. Vgl. zur Festsetzung des Budgets Kapitel 2.3.1.1

Durch die integrierte Präsentation von Budget und Mehrjahresplanung ist für die Stimmberechtigten und das Parlament eine bessere Übersicht möglich. Es wird so ersichtlich, dass das Budget eine Konsequenz der Planjahre darstellt und entsprechend die Weichen für die Zukunft bereits in der Mehrjahresplanung gestellt werden müssen.

- Die **jährliche Berichterstattung** erfolgt mit dem **Jahresbericht** (vgl. Kap. 2.4) inklusive Jahresrechnung. Dieser zeigt auf, inwieweit die Vorgaben des Budgets erreicht worden sind. Im Jahresbericht wird ebenfalls Bezug auf die Zielerreichung des Legislaturprogramms genommen. Der Jahresbericht inklusive Jahresrechnung wird den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

Instrument	Inhalt	Periodizität	Beschlussart
Gemeindestrategie	<ul style="list-style-type: none"> - langfristige Planung (ca. 10 Jahre) - freie Struktur - kann gemeinsam mit dem Legislaturprogramm präsentiert werden 	Überprüfung, gegebenenfalls Überarbeitung, und Beschlussfassung alle vier Jahre (1x/Legislatur)	Kenntnisnahme durch Stimmberechtigte oder Parlament
Legislaturprogramm	<ul style="list-style-type: none"> - mittelfristige Planung (4 Jahre, eine Legislatur) - Legislaturziele verbunden mit den wichtigsten Massnahmen - Struktur orientiert sich an Aufgabenbereichen - nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie 	alle vier Jahre sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur	Kenntnisnahme durch Stimmberechtigte oder Parlament
Aufgaben- und Finanzplan	<ul style="list-style-type: none"> - mittelfristige Planung (mind. 4 Jahre: Budgetjahr und drei Planjahre) - geplante Aufgaben und Finanzen - Struktur nach Aufgabenbereichen - rollend 	jährlich	Kenntnisnahme durch Stimmberechtigte oder Parlament
Budget	<ul style="list-style-type: none"> - kurzfristig (1 Jahr) 	jährlich	Beschluss durch Stimmberechtigte oder Parlament
Jahresbericht	<ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattung zum Budget und Überprüfung der Legislaturziele - Struktur nach Aufgabenbereichen 	jährlich	Genehmigung durch Stimmberechtigte oder Parlament