

Geschäft 3439A

Datum: 22. August 2003

Einwohnerrat Allschwil

Wirkungsprüfungskommission

Bericht der Wirkungsprüfungskommission zum Schlussbericht des Gemeinderates zum Projekt Allwo, „Allschwil wirkungsorientiert“

Ausgangslage

Normalerweise nimmt eine einwohnerrätliche Kommission nicht Stellung zu einem Projektabschluss-Bericht des Gemeinderates. Im vorliegenden Fall ist jedoch eine Ausnahme zu machen: Gleichzeitig mit dem Abschlussbericht über das Projekt präsentiert der GR erstmals praktische Resultate, wie sie als Folge des Projektes geplant waren. Resultate hingegen sind im Anschluss an den gemeinderätlichen Bericht durch die entsprechende einwohnerrätliche Kommission zuhanden des Parlamentes vorzubereiten.

Resultate aus dem abgeschlossenen Projekt Allwo ‚Allschwil wirkungsorientiert‘ sind einerseits die Leistungsberichte 2002 sowie die Pilotversion der Kostenrechnung 2002. Dazu also hat die entsprechende Kommission – in diesem Falle die Wirkungsprüfungskommission – zu berichten.

Mit der Allwo-Vereinbarung vom 11. November 1998 wurde die Wirkungsprüfungskommission erst ins Leben gerufen. Im vorliegenden Bericht wird mehrmals auf den die WiKo betreffenden Paragraphen 22 hingewiesen; er sei deshalb hier im Wortlaut zitiert:

§ 22: Wirksamkeitsprüfung

Die Kommission für Wirksamkeitsprüfung setzt sich aus den Mitgliedern der Finanz- und Rechnungsprüfungskommission sowie der Geschäftsprüfungskommission zusammen. Sie konstituiert sich selbst.

Die Kommission für Wirksamkeitsprüfung prüft

- die Ordnungsmässigkeit, die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit des Controllings und des Berichtswesens (Reporting)
- die Ordnungsmässigkeit, die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Berichte über die Erfüllung der Leistungsaufträge.

Solange die notwendigen Instrumente für die Erfüllung obiger Aufgaben nicht zur Verfügung standen, so lange konnte die Wirksamkeitsprüfungskommission ihre Arbeit nicht eigentlich aufnehmen.

Der Bericht der Wirkungsprüfungskommission gliedert sich in folgende Abschnitte:

1. Würdigung des Berichtes zum Projektabschluss Allwo
2. Leistungsberichte 2002
3. Kostenrechnung 2002
4. Controlling und Berichtswesen
5. Rückblick und Ausblick
6. Anträge

1. Würdigung des Berichtes zum Projektabschluss Allwo

Der vorliegende Bericht des Gemeinderates gibt in gut strukturierter Art nicht nur Auskunft über das nun

abgeschlossene Projekt, sondern auch über erste Ergebnisse, die aus dem Projekt resultieren, immer verbunden mit dem theoretischen Hintergrund zum Projektthema ‚Wirkungsorientierte Verwaltungsführung‘.

Die Kapitel 1 (New Public Management – Rückblick auf das Projekt Allwo), 5 (Aspekte der Kundenorientierung und der ‚schlanken‘ Verwaltung) sowie 6 (Kosten des Projektes) entsprechenden dem, was in einem Schlussbericht zu einem Projekt erwartet wird. Zu diesen Kapiteln beschränkt sich deshalb der Kommentar der WiKo wie folgt:

Die erwähnten Kapitel fassen kurz die Theorie zur WoV und deren Umsetzung in die Praxis zusammen. Werden die Resultate in diesem Bericht mit den vor dem Projekt in der Allwo-Vereinbarung festgehaltenen Vorgaben zur Erreichung des Zieles verglichen, kann festgestellt werden, dass – wie es auch der Bericht erwähnt – auf pragmatische Art und Weise notwendige Anpassungen an die Projektabwicklung vorgenommen wurden, ohne jedoch das in der Vereinbarung festgeschriebene Ziel des Projektes zu verändern. Dafür hat nicht nur die per 30.6.2000 aufgelöste Allwo-Begleitkommission Lob und Dank verdient, sondern vor allem der Projektleiter Markus Rudolf von Rohr, die Mitarbeiter der Verwaltung und der Gemeinderat.

Die Kapitel 2 (Die Leistungsaufträge der Gemeindeverwaltung), 3 (Die Kosten- und Leistungsrechnung) und 4 (Controlling und Berichtswesen) sind dann diejenigen Teile des Berichtes, zu welchen die WiKo gemäss §22 der Vereinbarung Stellung zu nehmen hat. Diese drei Kapitel erhalten deshalb in diesem Bericht auch ihre eigenen Abschnitte. Allerdings muss bereits hier darauf hingewiesen werden, dass ausschliesslich zum Kapitel 2 (Leistungsaufträge/-berichte) ausführlich und qualifizierend Stellung genommen werden kann.

Die WiKo kann zum Schlussbericht zum Projekt Allwo zusammenfassend und abschliessend sicher zu Recht das Sprichwort zitieren: „Was lange währt, wird endlich gut“. Es liegt nun an den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Verwaltung, dem Gemeinderat und dem Einwohnerrat, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen. Sie können in den folgenden Jahren durch konsequente Nutzung der neuen Instrumente beweisen, dass der seinerzeitige Entschluss, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung einzuführen, richtig war.

2. Leistungsberichte 2002

2.1. Leistungsaufträge

2.1.1. Inhalt und Umfang der Leistungsaufträge

Bevor eine Leistung gemessen (oder auch zugehörige Kosten definiert) werden können, muss die Leistung selber und die Ziele, welche damit erreicht werden sollen, definiert werden. Aus diesen Definitionen ergeben sich die Leistungsaufträge auf Produkt- resp. Produktgruppen-Ebene. Für die Leistungsaufträge eignen sich Produktgruppen besser. Oft betreffen Leistungs- und Wirkungsziele einer Produktgruppe mehrere Produkte der Gruppe. Sowohl Leistungs- als auch Wirkungsziele sind unabhängig von der Kostenrechnung: Leistungsziele definieren Kennzahlen, Wirkungsziele sind sowohl zahlen- als auch textmässig definiert. Für die Theorie dazu verweisen wir auf den Bericht des Gemeinderates (Schematische Darstellung eines Leistungsauftrages: Seite 8).

Ohne sich mit den Leistungsaufträgen zu beschäftigen, macht es wenig Sinn, Leistungsberichte zu studieren. Die WiKo hat sich – über ihren eigentlichen Auftrag gemäss Allwo-Vereinbarung hinaus – sofort nach der Publikation der Leistungsaufträge im Détail mit diesen auseinandergesetzt. In Zweierteams (jeweils ein Mitglied der FiReKo und der GPK) haben wir je eine Gruppe thematisch zusammenpassender Leistungsaufträge im Détail studiert. Die Idee dahinter war primär, die definierten Leistungs- und Wirkungsziele darauf hin zu prüfen, ob sie auch für Aussenstehende, d.h. nicht mit der Erfüllung des Auftrages Beschäftigte, logisch, sinnvoll und nachvollziehbar sind. Daraus ergab sich ein recht umfangreicher Fragenkatalog, welcher in zwei Sitzungen mit Vertretern der Gemeindebehörden diskutiert wurden à siehe dazu den Bericht des Gemeinderates, Kapitel 2.1., Seite 8).

In den Leistungsaufträgen waren zur Zeit der Publikation im Herbst 2002 neben den Leistungs- und Wirkungszielen noch teilweise Jahresziele enthalten. Es ist der WiKo aufgefallen, dass nicht alle Leistungsaufträge solche Jahresziele enthielten. Dies führte mit den Behörden zu einer intensiven Diskussion, ob Jahresziele in Leistungsaufträge gehören oder nicht. Zwei Argumente sprechen dagegen:

- Einerseits sollen Leistungsaufträge längerfristig Gültigkeit haben, d.h. kurzfristige Ziele, wie es Jahresziele sind, gehören nicht in einen Leistungsauftrag.
- Andererseits sind die Behörden der Ansicht, dass Jahresziele eindeutig zu den Exekutivaufgaben gehören, dass also das Parlament als Legislative ausser in der Form von Leistungspostulaten nicht befugt ist, darauf Einfluss zu nehmen. Mit den Leistungspostulaten hat das Parlament ein Instrument in der Hand, die Verwaltungsführung zu steuern. Leistungspostulate erlauben eine wesentlich weitergehende, nämlich sachliche Einflussnahme als Budgetpostulate, welche ausschliesslich finanzielle Aspekte relativ globaler Art beinhalten.

Die Jahresziele wurden folglich wieder aus den Leistungsaufträgen gestrichen. Die GPK-Mitglieder der WiKo haben sich während ihrer Beratungen vergewissert, dass im Geschäftsbericht über die zuvor noch in den Leistungsaufträgen enthaltenen Jahresziele auch wirklich berichtet wurde.

2.1.2. Weiteres Vorgehen bezüglich Leistungsaufträge

Ein weiterer Aspekt des intensiven Studiums der Leistungsaufträge war selbstverständlich auch, dass sich die Wirkungsprüfungskommission nicht mehr nur theoretisch, sondern praktisch und auch pragmatisch mit dem Instrument der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auseinandersetzt. Mit den Leistungsaufträgen, resp. den darin enthaltenen Leistungs- und Wirkungszielen, sind plötzlich nicht mehr ausschliesslich ‚harte Fakten‘ = Finanzen wichtig, sondern auch ‚weiche‘, nämlich solche, die sich nicht mehr nur mit Zahlen, sondern sogar teilweise ausschliesslich als Text formulieren lassen. Das Spektrum der Betrachtungsweise einer Leistung wird damit wesentlich erweitert. Es erhalten Aspekte ein Gewicht, welche ohne Leistungsauftrag nie diskutiert würden.

Leistungsaufträge dürfen trotzdem nicht als statisch, als in Stein gemeisselt betrachtet werden. Sie müssen der sich ändernden Realität angepasst werden. Das heisst, dass eine zukünftige „WiKo“ sich auch weiterhin, allerdings nicht mehr so eingehend, mit den Leistungsaufträgen zu beschäftigen haben wird. Auch das Parlament selber wird nicht darum herum kommen, sich damit auseinander zu setzen: sei es, weil eine neue Leistung gewünscht wird; sei es, weil bestehende Leistungen angepasst oder auch gestrichen werden müssen. Dazu dient das Instrument des Leistungspostulates.

2.2. Leistungsberichte 2002

Mit dem Vorliegen der Leistungsberichte 2002, d.h. des Vergleichs zwischen SOLL- (Plan-) und IST- (Rechnungs-) Werten, wie sie in den Leistungsaufträgen definiert wurden, stehen die ersten detaillierten Resultate zu den Leistungs- und Wirkungszielen aus dem nun abgeschlossenen Projekt Allwo zur Verfügung. Die WiKo hatte also erstmals die offizielle Aufgabe, sich mit den Leistungsberichten auseinanderzusetzen, d.h. eine ihrer Aufgaben gemäss §22 der Allwo-Vereinbarung wahrzunehmen. Weil sich das Verfahren ‚Studium in Kleingruppen – Fragenszusammenstellen – Diskussion mit den Behörden‘ nicht nur in der FiReKo und GPK sondern auch in der WiKo mit der Behandlung der Leistungsaufträge bewährt hat, gingen die gleichen Teams wieder an die Arbeit. Diesmal fiel der Fragenkatalog bereits viel kleiner aus: Beide Seiten hatten aus der ersten Aktion mit den Leistungsaufträgen gelernt!

Allerdings sind die Leistungsberichte 2002 – wie es im Bericht des Gemeinderates erwähnt wird – ebenfalls noch eher als Pilot zu betrachten. Es ist der WiKo beim Detail-Studium aufgefallen, dass verschiedene SOLL-Werte in den Leistungsberichten gegenüber den Leistungsaufträgen korrigiert wurden, um realitätsgerechter zu sein. Es lässt sich theoretisch darüber diskutieren, ob eine Anpassung von SOLL-Werten nach Vorliegen der IST-Werte statthaft ist. Nach der Diskussion innerhalb der WiKo, aber auch mit den Behörden, sind wir der Ansicht, dass solche nachträglichen Korrekturen in einer Pilotphase noch zu akzeptieren sind: Die Zieldefinitionen konnten in dieser ersten Phase – was nachvollziehbar ist – teilweise nur geschätzt werden. Nachträgliche SOLL-Wert-Änderungen müssen in Zukunft ausführlich begründet werden.

Das Vorliegen von Leistungsberichten ermöglicht es, zu beurteilen, ob eine Leistung auch Sinn macht. Werden die definierten Ziele nicht erreicht, müssen die Gründe dafür eruiert werden, was in der Folge zur Änderung von Zielen führen kann. Hier hat das Parlament ein Instrument in der Hand, Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung und letztendlich auf die Gestaltung des Gemeindelebens zu nehmen. Die Arbeit der Verwaltung wird über den Kostenbereich hinaus transparent. Diskussionen über die Nützlichkeit einer Leistung können so auf sachlicher, dokumentierter Ebene geführt werden.

3. Kostenrechnung 2002

Im Bericht des Gemeinderates wird mehrmals aufgeführt, dass die Einführung der WoV sehr oft in pragmatischer Art und Weise erfolgt ist. Dies bezieht sich auch auf die Kostenrechnung. Im Rahmen ihres Lernprozesses hat die WiKo entschieden, sich in der ersten Phase ihrer Arbeit primär auf die Leistungsaufträge und –berichte zu konzentrieren; u.a. auch, weil zur Zeit der Publikation der Leistungsaufträge die Kostenrechnung noch gar nicht vollständig zur Verfügung stand.

3.1. Kostenbudget 2003

Als erstes konnte der WiKo im April 2003 das Kostenbudget 2003 zur Verfügung gestellt werden, allerdings erst in einer Uebersichtstabelle und nicht übertragen in die einzelnen Leistungsaufträge. Die WiKo beschloss, sich mit dem Kostenbudget 2003 erst dann zu befassen, wenn auch die Kostenrechnung 2003 vorliegt. Bis dann sollte es auch möglich sein, die entsprechenden Zahlen aus der Kostenrechnung direkt integriert in die Leistungsberichte (und nicht mehr wie im Moment als Uebersichtstabelle) zu präsentieren, was die Arbeit der WiKo wesentlich erleichtern wird.

3.2. Kostenrechnung 2002

Das zum Kostenbudget 2003 Gesagte lässt sich tel quel auch auf die Kostenrechnung 2002 übertragen (siehe Abschnitt 3.1.).

Ergänzend muss erwähnt werden, dass für eine wirkungsvolle Beurteilung von Leistungen die Kostenrechnung auf Produkt-Ebene eine unabdingbare Voraussetzung ist. Im Gegensatz zur Definition von Leistungs- und Wirkungszielen sind für weiterführende Diskussionen die Kosten auf Produkt-Ebene unverzichtbar. Es kann wahrscheinlich davon ausgegangen werden, dass Anstösse zu Anpassungen von Leistungsaufträgen primär aus finanzieller Sicht erfolgen werden.

4. Controlling und Berichtswesen

Controlling und Berichtswesen sind zwei Aspekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die logischerweise erst nach Ablauf eines Projektes zu einer Ueberprüfung zur Verfügung stehen. Mit anderen Worten heisst das, dass sich die WiKo noch gar nicht mit einer Ueberprüfung, wie sie in §22 der Vereinbarung vorgesehen ist, befassen konnte.

5. Rückblick und Ausblick

5.1. Vergangenheit

Eine erste Aktivität der WiKo im August 1999 betraf die verschieden strukturierten Gebühren, welche in Allschwil erhoben werden. In zwei Sitzungen hat sich die WiKo mit dem von der GPK übernommenen Thema beschäftigt.

Ein weiterer Anlauf der WiKo im Frühjahr 2000, die ‚Dienstleistungen in der Gemeinde Allschwil‘ zu untersuchen, scheiterte, weil zu jenem Zeitpunkt die für eine solche Untersuchung notwendigen Unterlagen noch gar nicht zur Verfügung standen.

Im März 2001 – eine neue Legislaturperiode hatte in der Zwischenzeit begonnen – kam die WiKo erneut zu einer Bestandesaufnahme zusammen. Das Resultat dieser Sitzung: Als nächstes solle der Projektleiter Allwo als Vertreter des Gemeinderates zur Auskunftserteilung zum Stand Allwo eingeladen werden. Diese Anregung führte zur Durchführung eines Informationsabends für den gesamten Einwohnerrat am 29. August 2001, an welchem über die theoretischen Grundlagen und Hintergründe zum Instrument des New Public Management berichtet wurde.

Im Herbst 2002 kam wieder Bewegung in die Sache: Bis Ende Jahr sollte die Publikation sämtlicher 46 Leistungsaufträge abgeschlossen sein. Damit würden dann diejenigen Unterlagen zur Verfügung stehen, welche die WiKo benötigt, um den zweiten Punkt ihrer Aufgaben zu erfüllen (siehe Kapitel 0.): Als letzte Vorbereitung darauf beschäftigte sie sich intensiv mit den Leistungsaufträgen, wie dies im Kapitel 2. beschrieben wurde.

5.2. Gegenwart

Im Zusammenhang mit dem Projekt Allwo hat der Begriff ‚pragmatisch‘ eine recht grosse Bedeutung:

Auch die WiKo hat erfahren, dass ein pragmatisches Vorgehen letztendlich effizienter und vor allem realitätsbezogener ist (siehe auch Kapitel 3).

Im August 2001 war das Interesse am Kennenlernen des New Public Managements seitens der Einwohnerräte nicht sehr gross. Das Angebot eines Workshops zum Thema im Mai 2003 stiess wiederum auf wenig Interesse, so dass der Gemeinderat und die WiKo auf eine Durchführung verzichteten.

Der Bericht des Gemeinderates erreicht die beiden gesteckten Ziele, nämlich

- erstens über den Abschluss des Projektes Allwo zu informieren und
- zweitens die ersten Resultate – auch diese teilweise in pragmatischer Art und Weise à Kostenrechnung zu den Leistungsberichten noch in Form einer Uebersichtstabelle statt in die einzelnen Leistungsberichte integriert – aus dem Projekt zu präsentieren.

5.3. Zukunft

5.3.1. Aufgaben für das nächste Jahr

Die WiKo hat als Aufgaben für die Zeit bis zum Vorliegen der Leistungsberichte 2003 folgende Aufgaben vor sich:

- sich vertraut machen mit dem ‚Zahlenaspekt‘ der Leistungsberichte, d.h. mit der Kostenrechnung (siehe Kapitel 3);
- sich vertraut machen mit den Controlling-Instrumenten (siehe Kapitel 4), um auch die erste ihrer beiden Aufgaben (siehe Kapitel 0) wahrnehmen zu können;
- generelle Würdigung der Berichterstattung.

5.3.2. Wie weiter mit der WiKo?

Aus der Sicht der WiKo gibt es einen weiteren Punkt, über den in den nächsten Monaten nicht nur nachgedacht, sondern zu dem auch Lösungen präsentiert werden müssen: Wie geht es mit der WiKo weiter? à siehe dazu die Motion betr. Neuzuteilung der Aufgaben der bisherigen Wirkungsprüfungskommission.

6. Anträge

Die WiKo hat an ihrer Sitzung vom 14. August 2003 einstimmig beschlossen, dem Einwohnerrat zu beantragen, den Bericht des Gemeinderates

„ Schlussbericht zum Projekt Allwo ‚Allschwil wirkungsorientiert‘, umfassend

- Leistungsaufträge und –berichte 2002 der Gemeindeverwaltung
- Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung der Gemeinde Allschwil
- Ergebnis der Kosten- und Leistungsrechnung 2002 (Pilotversion)
- Aufbau Controlling und Berichtswesen “

zur Kenntnis zu nehmen und gemäss Antrag des Gemeinderates zu beschliessen:

1. Von den Leistungsberichten 2002, den Ergebnissen der Kostenrechnung 2002 in der Pilotversion und vom Aufbau des Controlling- und Berichtswesens wird Kenntnis genommen.
2. Der Einwohnerrat nimmt davon Kenntnis, dass das Projekt Allwo abgeschlossen ist und die Führungsinstrumente gemäss NPM in der Gemeindeverwaltung zur Anwendung gelangen.

Das Co-Präsidium der Wirkungsprüfungskommission:

Mathilde Oppliger

Verena Meschberger

Mitglieder der WiKo:

seitens der FiReKo:

Max Amsler
Stevie Brügger
Kurt Kneier
Verena Meschberger (Präsidentin)
Robert Richner
Iris Zihlmann
Margaret Wagner (am 14.8.03 entschuldigt)

seitens der GPK:

Guido Beretta
Karl Frei (am 14.8.03 entschuldigt)
Peter Humbel
Alice Märky
Mathilde Oppliger (Präsidentin)
Bruno Steiger (am 14.8.03 entschuldigt)