

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES STADTRATES VON OLTEN

Vom 30. August 2021

Prot.-Nr. 236

Überparteilicher Auftrag Felix Wettstein (GO) und MU betr. Globalbudgets zur Führung des Gemeindehaushalts/Beantwortung

Am 26. Mai 2021 haben Felix Wettstein (GO) und MU folgenden Vorstoss eingereicht:

«Der Stadtrat wird beauftragt, die rechtlichen Voraussetzungen zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung für die Einwohnergemeinde der Stadt Olten im Sinne von Art. 146bis des kantonalen Gemeindegesetzes auszuarbeiten und dem Parlament zur Entscheidung vorzulegen. Die Steuerung der Erfolgsrechnung soll in der Regel über Globalbudgets erfolgen.

Begründung:

Auf Kantons- und Bundesebene bewährt sich die Steuerung der Finanzhaushalte mit den Mitteln der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, namentlich mit Globalbudgets. Die Erfahrungen zeigen: Parlamente sind in der Lage, mit diesen Instrumenten adäquat zu steuern und sich nicht in Details zu verheddern. Diese Erfahrungen können inzwischen gut auf Gemeinden mit einem Parlament übertragen werden.

Damit die Balance zwischen der Legislative und der Exekutive gewahrt ist, sind folgende Elemente unverzichtbar (wie es auch die kantonale Gesetzgebung vorschreibt): a) Es werden Produktgruppen festgelegt und vom Parlament genehmigt, zu denen das jeweilige Budget Saldovorgaben macht; b) es werden Leistungsaufträge formuliert; c) es sind Indikatoren und Standards zu definieren, entlang derer die Leistung und die Wirkung gemessen werden können; d) das Controlling ist darauf ausgerichtet.

Globalbudgets erlauben es dem Parlament, innerhalb einer Produktgruppe mehrjährige Verpflichtungskredite zu sprechen, die an Leistungsaufträge geknüpft sind. Weiterhin möglich ist die Steuerung mit separaten Nachtragskrediten.

Die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten hält in Artikel 72 «Finanzreglement» kurz und knapp fest: «Für die Führung des Gemeindehaushalts gilt das Gemeindegesetz». Im kantonalen Gemeindegesetz wiederum wurde mit der Teilrevision vom 1.6.2005 der Artikel 146bis «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» eingefügt. Er ermöglicht es den Gemeinden des Kantons Solothurn, ihre Verwaltung auf die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auszurichten und mit Globalbudgets zu arbeiten, wobei letztere vom Departement zu genehmigen sind. Die Anforderungen an Globalbudgets sind abschliessend festgelegt.

Daraus kann geschlossen werden, dass die städtische Gemeindeordnung in Artikel 72 nicht geändert werden müsste: Dieser Artikel lässt die Einführung von Globalbudgets bereits zu. Voraussichtlich wird es jedoch eine Anpassung in Art. 43 der Gemeindeordnung brauchen: Dort sind die heutigen Finanzbefugnisse des Stadtrates festgehalten, insbesondere die Möglichkeiten, einmalige oder jährlich wiederkehrende Ausgaben ausserhalb des Budgets zu beschliessen.

* * *

Stadtrat Benvenuto Savoldelli beantwortet den Auftrag im Namen des Stadtrates wie folgt:

1. Ausgangslage

§ 146^{bis} Gemeindegesetz, auf den sich der Vorstoss stützt, trägt den Titel: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und erlaubt den Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen ihre Verwaltung oder Teilbereiche davon auf die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auszurichten. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, kurz WoV genannt, beinhaltet einen finanztechnischen Bereich, der in § 146^{bis} GG mit den Bestimmungen über das Globalbudget rudimentär abgehandelt wird. Darauf wird weiter unten eingegangen. Gleichzeitig beinhaltet WoV aber auch einen verfassungsrechtlichen Teil, der im Gemeindegesetz aber nicht behandelt wird.

2. Rechtliche Umsetzung

Mit der Einführung von Globalbudgets geht ein Verlust im Detaillierungsgrad des Budgets einher. Das Parlament verzichtet auf einen Teil seiner Budgethoheit und verschafft der Regierung und der Verwaltung somit einen grösseren Spielraum. Dies hat direkt Einfluss auf die Gewaltenteilung, welche durch Verschiebung der Machtverhältnisse im Budgetbereich in ein Ungleichgewicht gerät. Das Gleichgewicht wiederherzustellen, ist Aufgabe des rechtlichen Teils, der vom Gemeindegesetz zwar nicht vorgesehen ist, dem aber vor allem bei einer flächendeckenden Einführung unbedingt Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Dies betrifft insbesondere die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit einem Parlament, wie Olten sie pflegt.

Der Kanton Solothurn hat der Sicherstellung dieses Gleichgewichtes bei der flächendeckenden Einführung von WoV grosse Aufmerksamkeit geschenkt und ist dabei von folgender These ausgegangen (vgl. dazu Philippe Mastronardi: Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, in ZBL 104/2003, S. 393 ff):

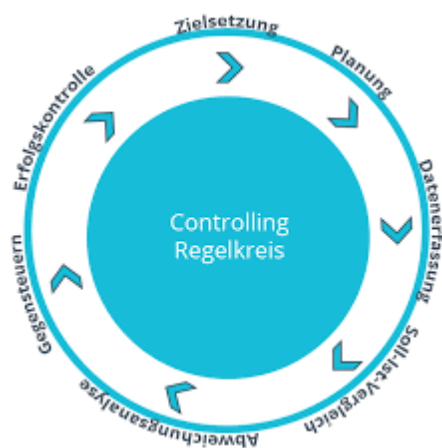
Die demokratische Steuerung der Verwaltung kann durch WoV verbessert werden, wenn das Anliegen der Gewaltenteilung neu ausgestaltet und insbesondere auf die politische Planung und Budgetierung ausgeweitet wird.

Grundprinzip bleibt die demokratische Aufgabenteilung im gewaltenteiligen Staat. Danach gibt das Parlament die politische Richtung an, während die Regierung die dafür erforderlichen Massnahmen trifft. Oder in WoV-Terminologie: das Parlament gibt die Wirkungen vor, welche anzustreben sind, während die Regierung die Leistungen bestimmt, die zu diesem Zweck zu erbringen sind. Schwierig und heikel wird die Definition und Einführung der neuen Instrumente für das Parlament sein, welche den oben genannten Kompetenzverlust kompensieren vermögen, ohne das Grundprinzip der demokratischen Aufgabenteilung zu verletzen.

Ein solches Projekt wäre spannend und würde bei einer umfassenden Betrachtung sowohl die Verwaltung stärken, weil sie mehr Handlungsfreiheit und Verantwortung erhielte, und gleichzeitig auch das Parlament teilweise stärken, da mit den neu zu definierenden Instrumenten via Wirkungsvorgaben indirekt auch über Leistungen gesteuert werden kann. Ein solches Projekt ist aber nur in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Gemeinden und nicht ohne externe Experten durchführbar. Denn im Kanton Solothurn wird keine Gemeinde mit einem Globalbudget geführt. Lediglich die Gemeinde Breitenbach hat im Bereich des Sachaufwandes der Schulen ein beschränktes Globalbudget eingeführt. Erfahrungen fehlen und der verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsaspekt ist noch gar nicht berücksichtigt. Eine diesbezügliche Erweiterung der WoV-Bestimmungen im Gemeindegesetz wäre zwingend notwendig. Gleichzeitig gilt es aber auch auf Stadtebene diverse Erlasse anzupassen und gar neu zu schaffen. Dabei ist auch eine Anpassung der Gemeindeordnung zwingend (vgl. § 146.^{bis} Abs. 1 GG).

3. Finanztechnische Umsetzung

Die Einführung eines Globalbudgets bedingt die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) und einer Controlling-Struktur. Diese ist heute in Olten für die Einführung eines Globalbudgets noch zu wenig existent oder beschäftigt sich nur mit Teilbereichen der gesamten Controlling-Palette. Gewisse Controlling-Instrumente (Bsp. Beteiligungscontrolling) und statistische Werte sind vorhanden. Mit der Einführung eines Globalbudgets ist der gesamte Controlling-Regelkreis zu implementieren. Das Controlling wird sich nicht nur im Rahmen der Budgetphase mit dem Globalbudget beschäftigen; Controlling wird zur Daueraufgabe.



Massgebend für die Ausgestaltung einer Controlling-Struktur sind insbesondere die Produktpalette, die Tiefe (Detaillierung des Leistungsauftrages, Anzahl Indikatoren) und die Ausgestaltung des Kostenrechnungssystems. Es ist dabei entscheidend, ob mit einer Ist-, Normal- oder Standardkostenrechnung gearbeitet wird. Aufgrund der Controlling-Organisation anderer Städte ist jedoch damit zu rechnen, dass in Olten bei einfacher Ausprägung der Controlling-Struktur mindestens eine Controlling-Stelle eingeführt werden muss, bei einer höheren Ausprägung (System, Verrechnungen, Reporting) der Produktpalette und des Controlling-Standards aber bis 2.5 Stellen nötig werden (1 x Leiter Controlling, 5 x 0.3 Direktionscontroller) .

4. Umsetzung IT-technisch

Heute arbeitet die Stadtverwaltung mit einem zweckmässigen und günstigen ERP-System, welches jedoch nicht vollständig integral ist. So sind z.B. Systeme der Zeiterfassung sowie Personal- und Lohnsysteme nicht Teil des eingesetzten ERP-Systems, können aber aufgrund des geringen Datentransfers relativ einfach in das ERP-System eingelesen werden. Die heute eingesetzte Finanzsoftwarelösung bietet zwar ein betriebliches Rechnungswesen an, inwieweit die vom aktuellen Hersteller zur Verfügung gestellte Kosten- und Leistungsrechnung das zu definierende Kosten-Leistungsrechnungssystem (Istkostenrechnung, Normalkostenrechnung oder Plankostenrechnung) abzubilden vermag, kann heute nicht abschliessend beurteilt werden. Bei umliegenden Städten welche WOV eingeführt haben, ist die in Olten eingesetzte Software nirgends im Einsatz. Ein zwingender Wechsel auf ein echtes integrales System und damit einer effizienten Kosten- und Leistungsrechnung, welche die Grundvoraussetzung für Globalbudgets ist, kann nicht ausgeschlossen werden.

IST-System (Zeit/Leistungserfassung sowie Lohn) nicht integral

LOHN/PERSONAL			
ZEIT/LEISTUNG	FIBU	ANBU	EWK
	DEBI	GEFAK	ADRESS
	STEUERN		

Soll-System (vollständig integrales System)

ZEIT / LEISTUNG	}	KLR	HKS	}	EKW
LOHN/PERSONAL			VKS		ADRESS
FIBU			KST		ANBU
DEBI			KTR		GEFAK
STEUERN			ABR-KTR		

Die Stadt Aarau, welche etwas grösser als die Stadt Olten ist, ist im Moment daran eine neue integrale Lösung einzuführen. Die Investitionskosten betragen 1.4 Mio. Franken, die jährlichen Lizenz- und Wartungskosten sind nicht bekannt, dürften aber höher als beim heute in Olten eingesetztem System sein. In Olten betragen diese Kosten 397'000 Franken.

5. Rechenzentrum Olten+

Das Rechenzentrum Olten+ betreibt heute für 11 solothurnischen Gemeinden (inkl. Olten) ein einheitliches ERP System. Damit können grosse Synergiegewinne für alle und Einnahmen für die Stadt Olten erzielt werden. Wechselt die Stadt Olten nun ihr ERP-System, so wird das heutige Konstrukt des Rechenzentrums Olten+ in Frage gestellt, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle anderen Gemeinden das System ebenfalls wechseln möchten, da künftig mit höheren Kosten zu rechnen ist. Möglicherweise müssten damit temporär auch 2 Systeme unterhalten werden.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung eines ERP-Systems ist wesentlich von der Ausgestaltung abhängig. Mit folgenden wiederkehrenden Kosten ist zu rechnen:

Erfolgsrechnung (wiederkehrende Kosten)

Personal- und Infrastrukturkosten *	196'000 – 490'000 Franken
Lizenzkosten bei Softwarewechsel geschätzt +	100'000 Franken
Abschreibungen Softwarewechsel (ND 4 Jahre – HRM2)	350'000 Franken
Mehrkosten / Mindererlöse Wegfall Rechenzentrum	? Franken

Investitionsrechnung / Einmalige Kosten

Einführung neue Software (Projekt Aarau)	1'400'000 Franken
externe Begleitung Projekt (juristisch/betriebswirtschaftlich)	400'000 Franken

*Personalkosten zuzüglich 20% Sozialleistungen und 20% Infrastrukturkosten, 1 bis 2.5 Stellen

+Aktuelle Lizenz- und Wartungskosten rund 397'000 Franken pro Jahr (+ 25%)

7. Chancen / Risiken

Die Einführung eines Globalbudgets, verbunden mit einer Kosten-Leistungs-Rechnung würde zu einer Modernisierung und Verschlinkung des aktuellen Berichtswesens beitragen. Das Parlament könnte gezielter auf die Leistungen der Stadt Einfluss nehmen. Die Verwaltung würde – wie eingangs erwähnt – für die Leistungserbringung ebenfalls mehr Spielraum erlangen.

Die gleichzeitige Einführung eines Globalbudgets und einer neuen Software kann indessen sowohl Chance als auch Gefahr sein. Der Ressourcenbedarf ist nicht zu unterschätzen. Eine Implementierung innerhalb von 2 Jahren ist deshalb nicht realistisch.

Möglich wäre auch die Einführung eines Globalbudgets in Etappen. Dies würde insbesondere den Vorteil bieten, dass die Stadt zuerst Erfahrungen sammeln kann und sich

eine Einführung besser verdauen lässt. Gleichzeitig wäre jedoch der Mehraufwand immens höher, da sowohl Gemeindeordnung als auch WOV-Reglement zweimal (Änderung der unterstellten Leistungen) vorgelegt werden müssten. Die Kosten für Software, Lizenz- und Wartungskosten würden gleichbleiben.

8. Antrag des Stadtrates

Der Stadtrat erachtet die Einführung eines Globalbudgets im Grundsatz als machbar und vom Prinzip her auch als sinnvoll. Aufgrund der Ausgangslage bzw. der fehlenden Voraussetzungen im Kanton Solothurn stellt er aber gleichzeitig fest, dass der pekuniäre Mehrwert nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu den aufgezeigten zu erwartenden Mehrkosten im Personal- und Infrastrukturbereich steht. Bereits die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage und eines entsprechenden Umsetzungskonzeptes dürfte hohe Summen verschlingen. Hinzu kommt, dass für die Bevölkerung auch kein unmittelbar messbarer inhaltlicher Mehrwert entsteht. Der Stadtrat empfiehlt deshalb, den Auftrag nicht erheblich zu erklären.

Mitteilung an:
Gemeindeparlament
Parlamentsakten
Direktionsleiter der entsprechenden Direktion
Stadtkanzlei, Andrea von Känel Briner

Stadtkanzlei Olten
Der Stadtschreiber.

