



Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 10/2006

519.10

Neuer Aufgaben- und Finanzplan (IAFP); Konzept

Antrag

Das Konzept für einen neuen integrierten Aufgaben- und Finanzplan wird wie folgt genehmigt:

- Der Gemeinderat nimmt den integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zur Kenntnis und setzt die finanzpolitischen Eckwerte (Steuerfuss, Verschuldungsgrad, Eigenfinanzierungsgrad/Investitionsvolumen) fest.
- Der Aufgaben- und Finanzplan wird im Zweijahresrhythmus erstellt und dem Gemeinderat jeweils im 1. und 3. Jahr der Legislatur vorgelegt. Er umfasst jeweils einen Zeitraum von vier Jahren.
- Der neue Aufgaben- und Finanzplan wird dem Gemeinderat erstmals in der Juni-Sitzung 2007 unterbreitet.

Zusammenfassung

Der bisher jährlich erstellte Finanzplan bestand weitgehend aus einer Zusammenfassung finanztechnischer Gegebenheiten und dem Aufzeigen des Investitionsstaus. Da der Spielraum bezüglich Investitionsvorhaben im Rahmen des Voranschlags erfahrungsgemäss klein ist, soll die Priorisierung der Investitionsvorhaben künftig grundsätzlich im Rahmen des Finanzplanes erfolgen. Der Handlungsspielraum wird dadurch erhöht und die politische Diskussion qualitativ verbessert. Dem bisherigen Finanzplan wird deshalb neu ein Aufgabenplan vorangestellt. Im Aufgabenplan werden die aus Sicht des Stadtrates wichtigsten Aufgaben der nächsten vier Jahre definiert, kommentiert und bewertet. Durch die Verknüpfung der mittelfristigen Leistungs- und Projektziele mit den voraussichtlichen Finanzierungsmöglichkeiten soll der Finanzplan zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) erweitert werden.

Mit dem neuen Aufgaben- und Finanzplan soll der Gemeinderat stärker in den Planungs- und Entscheidungsprozess eingebunden werden. Der Gemeinderat nimmt den Aufgaben- und Finanzplan zur Kenntnis und beschliesst die Eckwerte (Steuerfuss, Verschuldungsgrad, Eigenfinanzierungsgrad/Investitionsvolumen).



Bericht

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Anlässlich der Behandlung des Finanzplans 2006 - 2008 an der Gemeinderatssitzung vom 21. Juni 2005 wurde die vom Stadtrat in Aussicht gestellte Neukonzeption des Finanzplans begrüsst. Der Stadtpräsident erklärte, der Stadtrat werde sich unter anderem in einer Klausur mit dem Thema befassen.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass der Spielraum bezüglich Investitionsvorhaben im Rahmen des Voranschlags klein ist, erachtet der Stadtrat eine Verlagerung der grundsätzlichen Investitionsentscheide auf das mittelfristige Instrument des Finanzplans als erstrebenswert. Deshalb sollen Investitionsentscheide in der Regel nicht erst im Rahmen des Voranschlags, sondern bereits im Rahmen des Finanzplans erfolgen. Der Stadtrat setzt die Prioritäten, das Parlament kann sich dazu konsultativ äussern. Gleichzeitig setzt es die finanzpolitischen Eckwerte fest.

2. Rahmenbedingungen der Finanzplanung

Der Finanzplan einer Gemeinde ist das Ergebnis aus den vorgegebenen Rahmenbedingungen, ergänzt mit eigenen Massnahmen, Prognosen und Berechnungen. Viele verschiedene Faktoren spielen dabei eine Rolle und müssen berücksichtigt werden. Die Rahmenbedingungen sind einerseits auf übergeordnete Entwicklungen und Planungen zurückzuführen, welche nicht beeinflussbar sind. Andererseits können diese auch aus Vorgaben und Planungen der Gemeinde selbst entstehen.

Es können vier Gruppen von Rahmendaten unterschieden werden:

Wirtschaftliches Umfeld

Die Gemeinde ist eingebettet in eine regionale, nationale und internationale Wirtschaft, welche sie nur bedingt beeinflussen kann. Umgekehrt aber haben diese Entwicklungen einen mehr oder weniger nachhaltigen Einfluss auf die Lohnentwicklung, den Zinsaufwand und den Steuerertrag. Wichtige wirtschaftliche Rahmendaten sind somit die Prosperität einer weiteren Region, das Bruttoinlandprodukt (Wirtschaftswachstum), die Teuerung und die Zinsentwicklung.

Entwicklungsziele

Die meisten Gemeinden legen ihre künftige Entwicklung in Leitbildern, Legislaturprogrammen, Orts- oder Stadtplanungen usw. fest. Darin sind Aussagen enthalten über die Sied-



lungsentwicklung, das Arbeitsplatzangebot, die Bevölkerungsstruktur, die Schülerzahlen oder das erwartete Verkehrsaufkommen. Verfügt eine Gemeinde nicht über solche Instrumente, werden in ihrer Politik natürlich trotzdem bestimmte Absichten verfolgt, nur sind diese nicht offen gelegt.

Leistungsangebot und Aufgabenerfüllung

Hier legt die Gemeinde fest, welche Leistungen in Zukunft angestrebt werden, hauptsächlich in den Bereichen, in denen Mehrleistungen oder grössere Aufwendungen zu erwarten sind wie vermehrter Strassenunterhalt, mehr Aktivitäten im Bereich Freizeit oder Kultur oder bei der Betreuung von Jugendlichen oder von älteren Menschen. In der Regel hängt das Erbringen von Leistungen auch mit Investitionsentscheiden zusammen. Diese bilden eine wichtige Grundlage für die Finanzplanung.

Gebundene Ausgaben

Dabei handelt es sich um Ausgaben, die durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind.

3. Gründe für einen neuen Finanzplan

Der bisherige Finanzplan bestand weitgehend aus einer Zusammenfassung finanztechnischer Gegebenheiten. Die Führungsfunktion durch ein transparentes Setzen von Prioritäten wurde wenig sichtbar. Auch der Abstimmungsprozess zwischen Finanzbedarf aus Leistungen und Investitionen einerseits und Finanzierungsspielraum andererseits kam wenig zum Ausdruck.

Isoliert betrachtet ist der Finanzplan eine reine Ressourcenplanung. Um aber aus den vorhandenen knappen Ressourcen für das Gemeinwesen ein Maximum an Nutzen zu erzielen, ist der Finanzplanung die Aufgabenplanung voranzustellen. Der neue Finanzplan soll derart erweitert werden, dass er Aufgaben und Finanzen gemeinsam betrachtet. Neu werden somit Aufgaben in Form von Zielen definiert und bewertet. Diese Ziele sind das Verbindungsglied zwischen Leitbild und Finanzplanung. Durch die Verknüpfung der mittelfristigen Leistungs- und Projektziele mit den voraussichtlichen Finanzierungsmöglichkeiten soll die bisherige Form des Finanzplans zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) erweitert werden.



Der IAFP dient folgenden Zielen:

- Verlagerung von der kurzfristigen auf eine mittelfristige Betrachtungsweise
- Führungsinstrument der Exekutive
- Koordinationsinstrument bei der Zuteilung der knappen Ressourcen (Setzen von Prioritäten)
- Informationsinstrument für die Beteiligten und die Öffentlichkeit
- Grundlage für die Erstellung des Voranschlags

Die Aufgaben und somit die Ausgaben der Stadt sind zum grössten Teil nur mittelfristig beeinflussbar und damit steuerbar. Dem IAFP kommt deshalb eine wesentliche Bedeutung zu. Der heutige Finanzplan muss neu mit dem Aufgabenplan verknüpft werden. Zudem soll dem Gemeinderat ein vermehrtes Mitwirkungsrecht am IAFP zugestanden werden. Damit wird das Parlament in die Mitverantwortung eingebunden. Daraus soll eine koordinierte Stossrichtung aller Beteiligten hervorgehen. Die angestrebten Ziele sollen bekannt, diskutiert und akzeptiert, die gewählten Schwerpunkte, die Terminvorstellungen und die finanziellen Konsequenzen ersichtlich sein.

4. Die Zielorientierung des IAFP

Ausgangslage für die Beurteilung von Wichtigkeit und Dringlichkeit der einzelnen Projekte bildet die Aufgabenplanung. Diese fliesst in die längerfristige Perspektive des IAFP ein und erfährt im Voranschlag ihre kurzfristige und verbindliche Konkretisierung.

Basis des IAFP bildet die Erfassung aller aus aktueller Sicht notwendigen, aber auch wünschbaren Projekte zur Erfüllung der unter anderem in Verfassung und Gesetzgebung enthaltenen Ziele und Tätigkeiten. Der Stadtrat setzt auf Grund der finanziellen Rahmenbedingungen die Prioritäten.

Die Aufgabenplanung im neuen IAFP zeigt auf, welche Projekte innerhalb des Planungszeitraumes angegangen bzw. realisiert werden sollen. Die Finanzplanung weist den Finanzierungsrahmen nach und zwingt infolge knapper Mittel die Behörde, Prioritäten zu setzen. Mit dem Finanzplan wird somit aufgezeigt, welche Projekte finanzierbar sind. Der IAFP verknüpft die zu erbringenden Aufgaben mit den finanziellen Möglichkeiten und schafft damit die Beziehung zwischen Leistungen und Finanzierung.

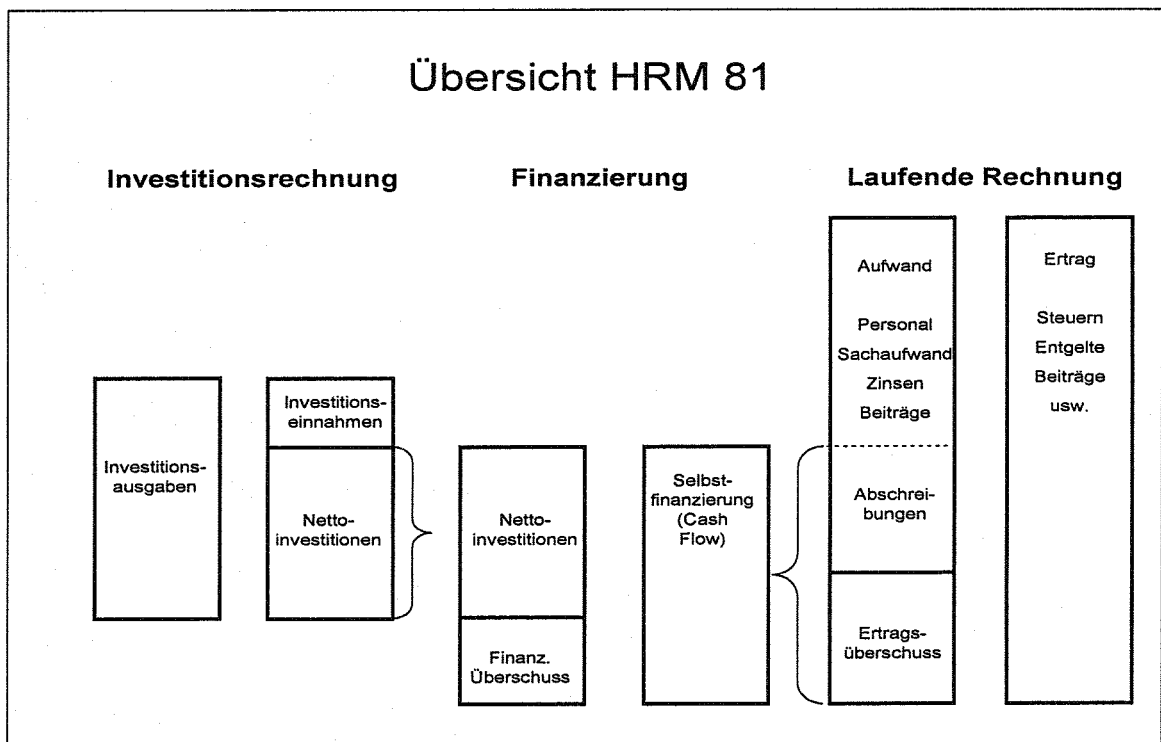
Im kurzfristigen Bereich wird der IAFP mit dem Voranschlag umgesetzt. Er kann eventuell auch durch Nachtragskredite noch korrigiert werden, welche allenfalls falsch eingeschätzten



Entwicklungen Rechnung tragen. Projekte und Ausgaben, welche im Finanzplan nicht enthalten sind, sollten nur dann in den Voranschlag aufgenommen werden, wenn sie im Zeitpunkt der Finanzplanung nicht bekannt waren bzw. nicht bekannt sein konnten und absolut vordringlich sind.

5. Das Harmonisierte Rechnungsmodell als Grundlage für den IAFP (HRM 81)

Praktisch alle Kantone und Gemeinden verwenden das Harmonisierte Rechnungsmodell HRM 81. Auch bei der Stadt ist es sowohl für den Finanzplan wie auch für den Voranschlag und die Rechnung seit Jahren im Einsatz. Der Aufbau sieht graphisch wie folgt aus:



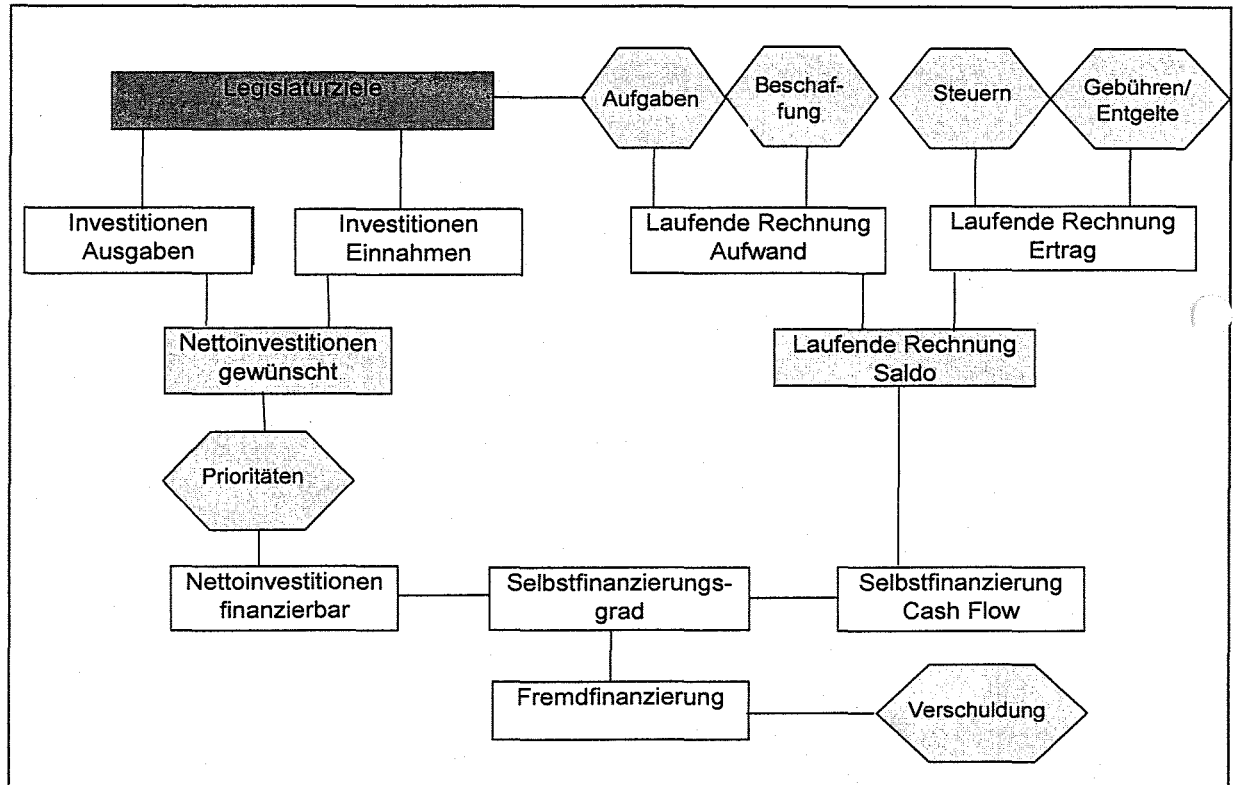
Die Laufende Rechnung erfasst die wiederkehrenden Aufwände und Erträge sowie die Abschreibungen der Rechnungsperiode. Die Abschreibungen und der Ertragsüberschuss/-fehlbetrag der Laufenden Rechnung ergeben die Selbstfinanzierung (Cash Flow). Mit der erzielten Selbstfinanzierung werden die Nettoinvestitionen finanziert. Gelingt das vollständig, so spricht man von einer 100 %igen Selbstfinanzierung der Investitionen. Eine allfällige Differenz zwischen der Selbstfinanzierung und den Nettoinvestitionen ergibt den Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag. Um diesen Wert wächst oder vermindert sich die Nettoverschuldung.

Das HRM81 wird auch beim neuen IAFP eingesetzt. Es hat sich in der Vergangenheit bewährt und ist gesamtschweizerisch akzeptiert. Zudem bietet es Gewähr für mehrjährige Da-



tenvergleiche zwischen den verschiedenen Gemeinden und innerhalb der gleichen Gemeinde.

6. Steuerungsgrößen des IAFP



Der IAFP besitzt grundsätzlich sechs Steuerungsgrößen (Parameter, oben als Sechsecke dargestellt), wobei höchstens fünf davon vorgegeben werden können:

- *Aufgaben- und Beschaffungspolitik (Aufwand der Laufenden Rechnung)*

Da für die meisten Leistungen der öffentlichen Haushalte kein oder nur ein geringer Marktdruck besteht, ist die periodische kritische Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben eine Notwendigkeit. Die mittelfristige Betrachtung des IAFP ist dazu besser geeignet als die Jahresbetrachtung des Voranschlags. Die Aufgabenkritik umfasst aber auch die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit beim Erstellen der Aufgaben. Dazu können Benchmarks als Vergleichswerte hilfreich sein.

Bei der Beschaffungspolitik geht es um die Mittelbeschaffung für die Erfüllung der definierten Aufgaben. Diese erfolgt üblicherweise unter Marktbedingungen (Personal, Dienstleistungen, Material, Energie usw.).

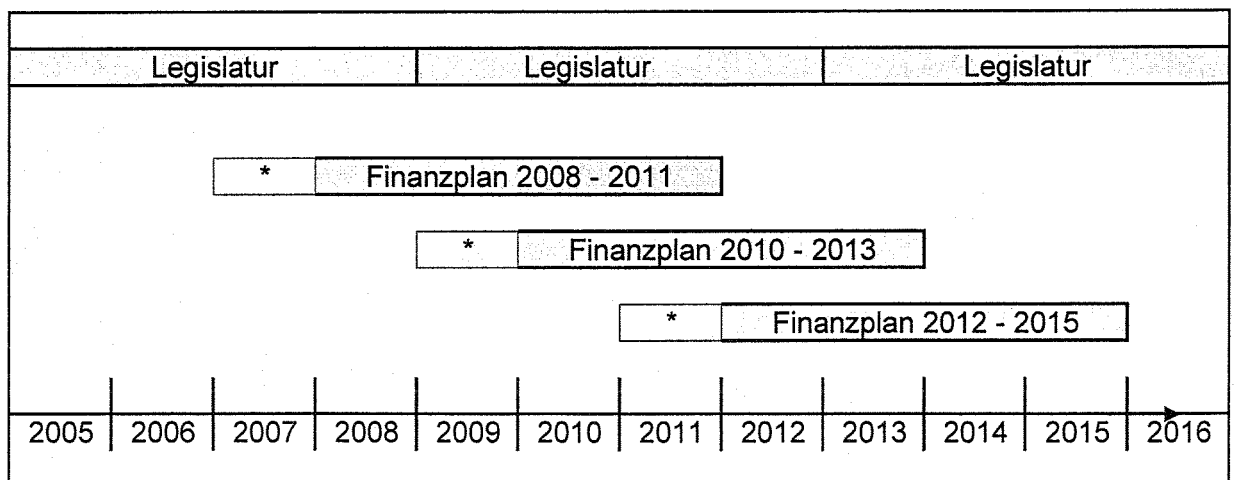


- **Steuern- und Gebührenpolitik (Ertrag der Laufenden Rechnung)**
Steuern, Gebühren, Gewinnablieferungen, Beiträge von Dritten usw.: Mit diesen Mitteln werden die zu erbringenden Leistungen finanziert.
- **Prioritätensetzung bei den Investitionen (Investitionsrechnung)**
Die Investitionen sind das Ergebnis der aus der Aufgabenplanung abgeleiteten Vorhaben. Je nach Wichtigkeit der Projekte werden entsprechende Prioritäten vergeben. Jedes Projekt wird mit seinen Einnahmen und Ausgaben auf einer Zeitachse festgehalten.
- **Verschuldungspolitik (Finanzierungsrechnung)**
Nicht durch Eigenmittel finanzierbare Aufgaben verursachen eine Veränderung der Eigenkapitalbasis, was sich negativ in einer Verschuldung äussert. Die langfristigen Ziele der Verschuldungspolitik, z.B. gemessen an der Nettoschuld pro Einwohner/-in, werden im Finanzplan definiert.

7. Periodizität des neuen IAFP

Nur ein aktueller IAFP kann als nützliches Führungsinstrument dienen. Deshalb ist dieser mindestens alle zwei Jahre zu überarbeiten. Pro Legislaturperiode soll der Finanzplan somit zwei Mal erstellt werden. Sinnvollerweise soll dies jeweils im 1. und im 3. Jahr der Legislatur erfolgen.

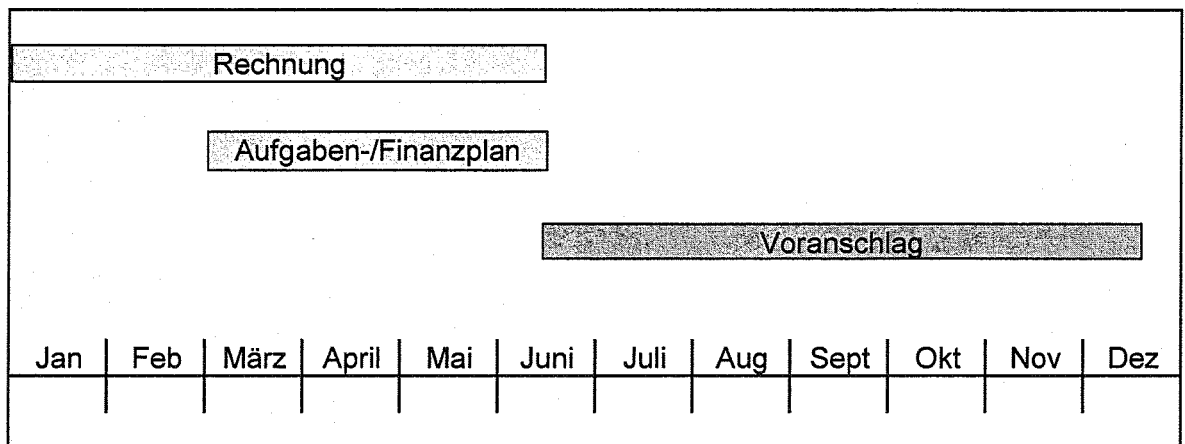
Bekanntlich nimmt die Unschärfe mit zunehmender Planungsdauer zu. Der Finanzplan soll deshalb den Zeitrahmen von vier Jahren abdecken. Der Stadtrat betrachtet diesen Zeitraum als einigermaßen überschaubar.



* Erstellungsjahr



Neben den Rahmenbedingungen und den Prognoseannahmen sollen ebenfalls aktuelle Vergangenheitszahlen in die Planung einfließen. Aus den Ergebnissen des Finanzplanes formuliert die Exekutive die Finanzpolitik, die auf den kommenden Voranschlag Einfluss hat. Das Überarbeiten des Finanzplanes beginnt somit jeweils nach dem Abschluss der Vorjahresrechnung und soll vor Beginn des Budgetprozesses beendet sein. Das entspricht dem Zeitraum März - Mai. Der erste Finanzplan nach dem neuen Konzept wird somit im Frühling 2007 für die Jahre 2008 - 2011 erstellt und wird im Juni 2007 zusammen mit der Jahresrechnung 2006 dem Gemeinderat vorgelegt.



8. Verbindlichkeit und Handhabung des neuen IAFP

Eines der Hauptprobleme des neuen IAFP ist die Verbindlichkeit. Der Gemeinderat ist bis heute gewohnt, mit jährlichen verbindlichen Budgets umzugehen, nicht aber mit einem IAFP, der den Zeitraum von vier Jahren umfasst. Die Unwägbarkeiten auf diese Zeitspanne hinaus sind viel grösser. In den meisten Gemeinden und Kantonen wird der Finanzplan deshalb nur zur Kenntnis genommen und bleibt damit weitgehend unverbindlich.

Wie beim Finanzplan handelt es sich auch beim IAFP grundsätzlich um ein Führungsinstrument der Exekutive. Entsprechend wird der Stadtrat gestützt auf eine genaue Analyse des „Investitionsstaus“ die Prioritäten bezüglich Aufgaben bzw. Investitionen setzen. Der Gemeinderat kann sich aber besser als bisher zur Investitionsplanung äussern; allfällige Beschlüsse würden den Stadtrat aber dennoch nur politisch binden. Zu bedenken ist auch, dass Änderungen in der Prioritätensetzung bedingen, dass andere Vorhaben zurückgestellt werden oder dass sich die Verschuldung erhöhen würde. Verbindlich setzt der Gemeinderat hingegen die finanzpolitischen Eckwerte wie Steuerfuss, Verschuldungsgrad und Eigenfinanzierungsgrad/Investitionsvolumen fest. Diese Eckwerte bilden unter anderem Grundlage für die Erstellung des Voranschlages.



9. Organisatorischer Ablauf des neuen Aufgaben- und Finanzplanes

Es ist vorgesehen, den IAFP wie folgt zu erarbeiten:

- Der Stadtrat erstellt eine Analyse des letzten Aufgaben- und Finanzplanes. Welche Ziele sind erreicht worden, welche nicht, weshalb nicht, welches sind die Konsequenzen?
- Der Stadtrat setzt die Schwerpunkte seiner Regierungstätigkeit für die folgenden vier Jahre (Aufgabenplanung) fest. Diese Schwerpunkte werden mit konkreten Massnahmen und Projekten verknüpft. Aus diesen Massnahmen ergibt sich der benötigte Mitteleinsatz, welcher in der Laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung ersichtlich wird.
- Der Stadtrat erlässt anschliessend die Richtlinien mit den Vorgaben für die Erstellung des Aufgaben- und Finanzplanes zu Handen der Dienststellen/Abteilungen (Aufgaben, Teuerung, Zinssätze, Steuern, Konjunktur, übergeordnete Vorgaben usw.).
- Gestützt darauf erarbeiten die Dienststellen den Zahlenteil des Finanzplanes. Der Aufgabenplan und die Vorgaben des Stadtrates müssen beim Erstellen der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung berücksichtigt werden.
- Auf Grund der Meldungen der Dienststellen erstellt der Stadtrat den Finanzplan. Dieser ist wie bisher aufgeteilt in die Laufende Rechnung, in die Investitionsrechnung und in die Finanzierungsrechnung. Die Werte werden kommentiert und mit den üblichen Kennzahlen ergänzt.
- Der Stadtrat nimmt auf Grund der Daten der Finanzverwaltung eine Abstimmung vor. Dabei erfolgt nötigenfalls eine Rückkopplung zu den Dienststellen. Gestützt darauf wird die Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan erarbeitet.
- Der verabschiedete Aufgaben- und Finanzplan dient als verbindliche Grundlage für die Erstellung des Voranschlags.

Die Einbettung der Aufgaben- und Finanzplanung in den Kreislauf von Voranschlag und Rechnung erfordert eine abgestimmte Konzeption. Grundsätzlich ist die Systematik der Verwaltungsrechnung zu übernehmen. Vereinfachungen sind soweit zulässig, als es die Vergleichbarkeit mit Voranschlag und Rechnung zulässt. Der Zahlenteil des IAFP soll komprimiert dargestellt werden, damit eine gute Übersicht über die Entwicklung des Gesamthaushaltes gewährleistet ist.



10. Muster eines Aufgabenplanes

Im Aufgabenplan formuliert der Stadtrat auf Grund erkannter Herausforderungen und Tendenzen seine Leitgedanken. Diese umreissen die langfristige Entwicklung der Stadt. In den Zielen werden die Leitgedanken konkretisiert. Im Detail sind danach die konkreten Projekte und Massnahmen aufgelistet. Projekte und Massnahmen, deren Kosten mit Zahlen versehen sind, werden der Investitionsrechnung (IR) oder der Laufenden Rechnung (LR) zugeordnet.

Ein mögliches, frei erfundenes Beispiel könnte wie folgt aussehen:

			Total	2007	2008	2009	2010	Später
Herausforderung								
Chur West hat sich in den letzten Jahren sehr stark entwickelt. Mit dem raschen Wachstum sind aber auch Probleme entstanden. Vor allem im Verkehrsbereich sind								
Leitgedanken								
Die Attraktivität von Chur West als Wohn- und Arbeitsort soll gesteigert werden.								
Ziel 1								
Verbesserung der Verkehrssituation								
Massnahmen/Projekte								
72.5010.	Busspur Kasernenstrasse	IR	100	100				
72.5010.	Linksabbieger Rosenhügel	IR	3000		2000	1000		
72.5010.	St. Margarethenstrasse	IR	500				300	200
72.5010.	Welschdörfli, Rad- und Fussweg	IR	150	150				
	usw.	IR						
Ziel 2								
Ansiedlung von neuen Gewerbetrieben								
Massnahmen/Projekte								
1340.4900.	Freigabe zus. Landreserven	LR	-500	-50	-100	-150	-200	
72.5010.	Erschliessung	IR	600	400	200			
91.5010.	Energieversorgung	IR	5000		3000	2000		
Kommentar								

11. Schlussbemerkungen

Der Gemeinderat soll in seiner Funktion als Legislative in der Regel strategische Entscheidungen fällen. Diesem Anliegen wurde die bisherige Finanzplanung zu wenig gerecht. Das vorliegende Konzept für einen IAFP erfüllt nach Ansicht des Stadtrates diesen Anspruch und



wird dazu führen, dass die finanzielle Steuerung der Stadt verbessert und der Gestaltungsspielraum der Politik erhöht werden kann.

Im Weiteren wird der Stadtrat prüfen, ob die geltende Limite von Fr. 100'000.-- für die Abgrenzung zwischen Laufender Rechnung und Investitionsrechnung angehoben werden soll. Damit kann die künftig aufwändigere Planung auf die wesentlichen Projekte beschränkt werden.

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 18. April 2006

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

Folienpräsentation