

Vorlage Stadtparlament

Datum 6. Juni 2023
Beschluss Nr. 2880
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP); Postulatsbericht

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP)» wird als erledigt abgeschrieben.

Das Stadtparlament hat an seiner Sitzung vom 11. März 2014 das Postulat «Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP)» mit folgendem Wortlaut für erheblich erklärt:

«Der Stadtrat wird beauftragt, die Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans zu prüfen und entsprechend Antrag zu stellen.»

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Ausgangslage und Zielsetzung	2
3	Was ist ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan?	2
3.1	Ist-Situation in der Stadtverwaltung	2
3.2	Soll-Situation mit IAFP	3
3.3	Zusatznutzen des IAFP	4
3.4	Steuerungsgrössen des IAFP	4
4	Rahmenbedingungen des IAFP	7
4.1	Externe und interne Faktoren	7
4.2	Geschlossener Controlling-Kreislauf	8
4.3	Gesetzliche Grundlagen	8
4.4	Globalbudgets als mögliches Steuerungselement	9
4.5	Periodizität des IAFP	9
4.6	Verbindlichkeit und Handhabung des IAFP	10
4.7	Organisatorischer Ablauf zur Erarbeitung des IAFP	10
4.8	Projektplan zur Einführung, Betrieb, Erweiterung	11
5	Beispiel: Auszug aus dem IAFP auf Dienststellenebene	12

1 Zusammenfassung

Der Stadtrat beabsichtigt, zur Haushaltssteuerung auch für die Stadt St.Gallen einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) einzuführen. Die erstmalige Einführung eines IAFP soll bereits auf das Budget 2025 erfolgen. Der IAFP soll jährlich im Rahmen des Budgetprozesses erstellt werden und das Budgetjahr und die drei darauffolgenden Planjahre umfassen. Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, den IAFP pragmatisch und praxisnah umzusetzen und den administrativen Aufwand kleinzuhalten. Der IAFP basiert auf Primärkosten¹ und soll Zusatznutzen in diesen Bereichen schaffen:

- Verbindung der Leistungsperspektive mit der Finanzperspektive
- Transparenz und eine verbesserte Steuerung
- Planung mit Weitblick.

Im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Teilrevision der Gemeindeordnung soll auch die Möglichkeit geschaffen werden, die Einführung von Globalbudgets im Rahmen des IAFP zu einem späteren Zeitpunkt mit Pilotprojekten zu evaluieren.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Wie vom Stadtrat in seiner Vorlage Nr. 1244 vom 17. Dezember 2013 aufgezeigt, wollte der Stadtrat vor der Erarbeitung des vorliegenden IAFP-Grobkonzepts folgende zwei Punkte erfüllt haben:

- Umstellung der Rechnungslegungsvorschriften von HRM1 zu HRM2 (im Kanton St.Gallen in Form von RMSG umgesetzt)
- Einführung einer neuen ERP-Software (Enterprise Resource Planning, insbesondere Finanzbuchhaltung).

In den letzten drei Jahren wurde intensiv an diesen zwei Projekten gearbeitet. Aktuell läuft bei beiden die Abschlussphase mit einigen Abschlussarbeiten. Gleichzeitig konnte in den letzten Monaten eine vertiefte Prüfung zur Einführung eines IAFP gestartet werden. In diesem Rahmen wurden verwaltungsintern Experteninterviews mit Forschung² und Praxis³ durchgeführt, rund ein Dutzend bestehende IAFP-Konzepte⁴ entlang der für die Stadt relevanten Eckwerte⁵ verglichen und Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung geklärt.

3 Was ist ein Integrierter Aufgaben- und Finanzplan?

3.1 Ist-Situation in der Stadtverwaltung

Die finanzielle Steuerung des städtischen Haushaltes über Budget und Rechnung wird den Anforderungen einer sich ständig ändernden Umwelt, geprägt durch zunehmende Dynamisierung der Anforderungen und Reaktionen, immer weniger gerecht. Das aktuelle System der Kreditgewährung über das Budget und der nachfolgenden Kontrolle mit der Rechnung gibt nur eine fragmentierte, kurzfristige Sicht über die Vorgänge und Zusammenhänge wieder.

¹ Auf den Ausweis von Sekundärkosten (interne Leistungsverrechnungen) soll verzichtet werden.

² Prof. Dr. Kuno Schedler, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St.Gallen.

³ Heinz Loretini, Leiter Finanzen Gossau.

⁴ u. a. Kanton Obwalden, Kanton Appenzell Ausserrhoden, Städte Bern und Chur.

⁵ u. a. Kosten-Nutzen-Analyse in Einführung und Betrieb, Abstimmung auf bestehende Rahmenbedingungen und Systeme.

Der aktuelle Finanzplan – abgebildet im Budget auf einer A4-Seite – beschränkt sich auf die finanzielle Sicht der Stadt; auf Stufe der Dienststellen werden keine mittelfristigen Planzahlen ausgewiesen. Zudem fehlt die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen und somit der Einbezug sich möglicherweise verändernder Rahmenbedingungen. Aufgaben und Finanzen werden heute grundsätzlich isoliert voneinander dargestellt. Neue Aufgaben werden nicht spezifisch bezeichnet.

3.2 Soll-Situation mit IAFP

Der IAFP ist eine Weiterentwicklung des bereits bestehenden Finanzplans. Er zeigt die künftige finanzielle Entwicklung der Stadt über die nächsten vier Jahre auf. Dabei verknüpft er die Aufgaben mit den Finanzen und zeigt auf, welche finanziellen Mittel für die Zielerreichung und Aufgabenerfüllung nötig werden. Der heutige Finanzplan soll dementsprechend erweitert werden um die Darstellung der Hauptaufgaben und Zielsetzungen pro Dienststelle. Den Finanzen wird so ein inhaltlicher Wert gegenübergestellt, wodurch sie nicht mehr isoliert von den damit zu erbringenden Leistungen beurteilt werden müssen.

Der IAFP für die Stadt St.Gallen soll aus Sicht des Stadtrats:

- in der Handhabung ein einfaches Instrument sein und durch die Integration mit Zielen und mittelfristigen Aufgaben und Finanzen bessere Grundlagen für die finanzielle Führung der Stadt bieten.
- Zusammenhängende Informationen zentral an einem Ort verfügbar machen und dadurch einen schnellen Überblick über die mittelfristige finanzielle Planung ermöglichen.
- ein zentrales Führungsinstrument für bisher separat gehandhabte Planungsteile und Berichterstattungen sein und dadurch die bestehende Berichtslandschaft vereinfachen.

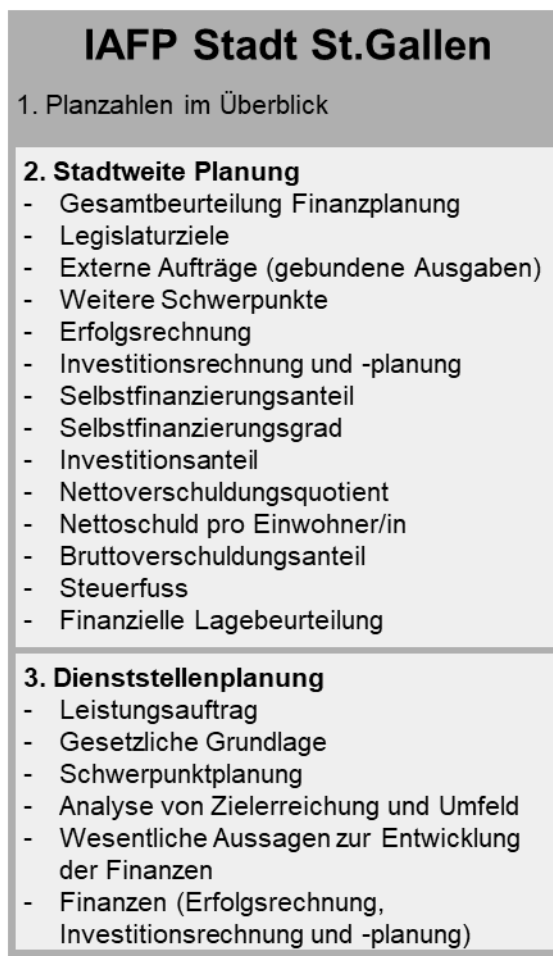


Abbildung 1: Elemente des IAFP

Das vorliegende IAFP-Grobkonzept kommt diesen Vorgaben nach. Es stimmt bestehende Planungsinstrumente (Finanz- und Investitionsplan sowie Budget) und Berichterstattungen (Teile des Geschäftsberichts, Budgetbericht) aufeinander ab und ergänzt diese wo nötig (siehe fiktiver IAFP-Auszug gemäss Kapitel 5).

Abbildung 1 visualisiert die Struktur des IAFP als Ganzes. Einleitend bietet der IAFP eine Übersicht zu den Planzahlen der Stadt über die nächsten vier Jahre. Die stadtweite Planung zeigt im Anschluss eine Gesamtbeurteilung sowie die Legislaturziele und Finanzkennzahlen auf und bildet den Überbau zu den Aufgaben auf Dienststellenebene.

Auf Dienststellenebene sollen die heute im Geschäftsbericht der Stadt festgehaltenen Aufgaben und Ziele der Dienststellen im IAFP über den Ausweis ihrer finanziellen Auswirkungen mit der

Budgetierung und Planung der Erfolgs- und Investitionsrechnung zusammengeführt werden. Der IAFP umfasst sodann die Budgetierung für das Folgejahr, zeigt die Planung für die drei darauffolgenden Jahre auf und begründet diese mit den durch die jeweilige Dienststelle zu erfüllenden Aufgaben.

Umgesetzt wird diese Integration gemäss dem in Kapitel 5 aufgezeigten fiktiven Beispiel. Pro Dienststelle soll der IAFP aufzeigen, welche Aufgaben durch die Dienststelle zu erfüllen sind, welche zusätzlichen Schwerpunkte in den kommenden vier Jahren verfolgt werden (z. B. durch Umsetzung einer Initiative oder eines Legislaturziels) und welche finanziellen Auswirkungen dadurch resultieren. Damit gibt er einen einfachen Gesamtüberblick über die Aufgaben der kommenden vier Jahre. Auch ermöglicht der integrierte Ausweis der Aufgaben und Finanzen sowohl der Exekutive als auch der Legislative einerseits die Beurteilung der Ist-Situation einer Dienststelle und andererseits der finanziellen Auswirkungen der durch eine der vorgenannten Gewalten erteilten Aufträge.

3.3 Zusatznutzen des IAFP

Durch den integrativen Charakter stiftet der IAFP im Vergleich zu bisherigen Finanzplanungsinstrumenten Zusatznutzen bei Dienststellenleitungen, Direktionen, Stadtrat und Stadtparlament. Dieser Zusatznutzen lässt sich wie folgt umschreiben:

Verbindung der Leistungsperspektive mit der Finanzperspektive

Politische Aufträge, Ziele und Projekte können nur in die Tat umgesetzt werden, wenn sie auch finanzierbar sind. Der IAFP bettet die Strategien der Direktionen und Dienststellen zur Erreichung dieser Aufgaben in ein finanzielles Gesamtbild ein und legt die Rahmenbedingungen zur Zielerreichung offen.

Transparenz und verbesserte Steuerung

Der IAFP bietet eine ganzheitliche Sicht auf die Aufgaben und Finanzen der Stadt. In der vorgeschlagenen Form lässt sich die Planung einer Dienststelle auf wenigen Seiten inhaltlich und finanziell darstellen. Entlang des geschlossenen Controlling-Zyklus' (siehe Kapitel 4.2) können bestehende Instrumente durch Zusammenführung resp. Abstimmung besser genutzt und der Fokus auf die mittelfristige Planung von Aufgaben und Finanzen gelegt werden.

Planung mit Weitblick

Dank einer mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung können die Folgen für die Aufgabenerfüllung und den Finanzhaushalt frühzeitig abgeschätzt werden. Mit dem IAFP steht den Behörden dadurch ein Instrument für eine weitsichtigere Entscheidungsfindung zur Verfügung.

3.4 Steuerungsgrössen des IAFP

Um die Funktionsweise und Steuerung des IAFP darzulegen, geht dieses Kapitel entlang einer schematischen Darstellung (Abbildung 2) auf die Steuerungsgrössen, Einflussfaktoren und Ziele ein, welche die Ausgestaltung des IAFP massgeblich beeinflussen.

Der Stadtrat und die Verwaltung haben sich im Rahmen ihrer Tätigkeit an Rahmenbedingungen und Aufträgen des Stadtparlaments, der Bevölkerung, des Kantons und des Bundes auszurichten. Diese haben Einfluss auf sämtliche Aspekte der Arbeit in der Stadtverwaltung und können durch den Stadtrat nur begrenzt beeinflusst werden. Unter Einbezug dieser Aufträge definiert der Stadtrat seine Leistungsziele (Legislaturziele, Strategien, Programme sowie weitere politische Stossrichtungen), welche Ausgangspunkt für Aufgaben und Investitionen der Stadtverwaltung bilden. Die Finanzierbarkeit der geplanten Aufgaben und Investitionen wird im Kontext der stadträtlichen Finanzziele mittels definierter Zielwerte der Finanzkennzahlen beurteilt. Diese Verknüpfung im IAFP erlaubt den Abgleich

zwischen Finanz- und Leistungsperspektive. Justiert in Richtung der gewünschten Ziele wird der IAFP durch den Stadtrat über die grauen, sechseckigen Steuerungsgrössen:

Aufgaben, Beschaffung, Steuern, Gebühren/Entgelte, Prioritäten (Investitionen) sowie Verschuldung (des allgemeinen Haushalts).



Abbildung 2 Steuerungsgrössen des IAFP. Eigene Darstellung in Anlehnung an das IAFP-Konzept der Stadt Chur (2006)

Die aus den vorgegebenen Aufträgen (Stadtparlament, Bevölkerung, Kanton, Bund) und den Leistungszielen resultierenden Aufgaben sind pro Dienststelle definiert. Die Aufgaben definieren somit den «Leistungsauftrag» der Dienststelle. Der Stadtrat kann über die zu erfüllenden Aufgaben Jahresziele pro Dienststelle definieren, um in der Erstellung des neuen IAFP – im Sinne des nächsten iterativen Verbesserungszyklus – Steuerungsimpulse zu geben. Eine Ausdetaillierung der Aufgaben und deren Verknüpfung mit der Finanzperspektive findet sich in Kapitel 5 «Beispiel: Auszug aus dem IAFP auf Dienststellenebene».

In der Beschaffung resultieren hauptsächlich aus drei Perspektiven Herausforderungen für die Führung über den IAFP. Erstens sind verschiedene Beschaffungsgüter spezifisch für Verwaltungsaufgaben konzipiert und somit nicht auf dem freien Markt erhältlich. Zweitens gilt es bei frei erwerblichen Gütern die Märkte in regelmässigen Abständen zu sondieren und Konditionen von Kaufverträgen kritisch zu prüfen. Und drittens muss immer abgewogen werden, ob Güter und Dienstleistungen selber hergestellt, erbracht und unterhalten werden sollen oder ob man diese beschafft. Soll die Beschaffung tatsächlich als Steuerungsgrösse des IAFP dienen, sind Vorgaben und Richtlinien zur Beschaffung durchzusetzen und zu erweitern.

Steuern stellen den grössten Ertragsposten der öffentlichen Verwaltung dar. Als Hebel für die direkte, jährliche Einflussnahme ist der Steuerfuss an sich wenig geeignet. Entwicklungen gehen in der Regel über mehrere Jahre in dieselbe Richtung. Diese Steuerungsgrösse dient der längerfristigen Perspektive und ist behutsam einzusetzen.

Gebühren / Entgelte verhalten sich in der Flexibilität ähnlich wie Steuern. Es gibt wohl einen gewissen Spielraum zur Ausgestaltung, jedoch wäre es für die Bevölkerung nur schwer nachvollziehbar, wenn Gebühren für öffentliche Leistungen und Produkte jährlichen Schwankungen ausgesetzt wären. Folglich ist auch bei dieser Steuerungsgrösse in erster Linie die langfristige Perspektive relevant.

Prioritäten bei den Investitionen sind einerseits als kurzfristiger Hebel zur Resultatsteuerung des Haushalts einsetzbar. Andererseits ist gerade beim Thema Investitionen immer auch der Blick auf eine längere Zeitspanne von Relevanz. So können notwendige Investitionen wohl über die Priorisierung auf der Planungsachse verschoben werden, um kurzfristige Resultatveränderungen herbeizuführen, woraus jedoch für spätere Jahre ein höherer Investitionsbedarf resultiert.

Verschuldung ist der Steuerhebel, der die Perspektive der Investitionsrechnung mit der Erfolgsrechnung verbindet. Aus dem Selbstfinanzierungsgrad resultiert bei den geplanten Investitionen und dem Cashflow die dazu notwendige Fremdfinanzierung. Die Finanzziele haben einen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der Selbstfinanzierung bzw. der daran gekoppelten Steuerungsgrösse der Verschuldung und der daraus möglicherweise angestrebten Entschuldung.

Zur Abstimmung der Steuerungsgrössen untereinander ist zu beachten, dass in Bezug auf die schematische Darstellung nicht ein Vorgehen von oben vorgegeben ist. Es kann sowohl von der Verschuldung ausgehend zurückgerechnet werden, was Investitionen und Betrieb kosten dürfen, oder aber es kann ausgehend von der Rechnung festgestellt werden, welche Verschuldung für die Realisierung der Investitionsvorhaben und des Betriebs nötig ist. Das Vorgehen ist von der Priorisierung des Stadtrats über die Steuerungsgrössen und den definierten Finanzziele abhängig.

4 Rahmenbedingungen des IAFP

Der IAFP ist das Ergebnis aus den der Stadt vorgegebenen Rahmenbedingungen, ergänzt mit eigenen Massnahmen, Prognosen, Berechnungen und Erfahrungen. Die Rahmenbedingungen sind einerseits auf übergeordnete Entwicklungen, Planungen und Gesetze zurückzuführen, welche nicht beeinflussbar sind. Andererseits können diese auch aus Vorgaben und Planungen der Gemeinde selbst entstehen (Richtpläne, Strategien, etc.). Rahmenbedingungen und Handhabung des IAFP in Einführung und Betrieb bedürfen klarer Definitionen, um den geforderten Zusatznutzen zu stiften.

4.1 Externe und interne Faktoren

Die Planung des Stadtrats ist abhängig von externen und internen Faktoren. Während Entwicklungsziele sowie teilweise auch das Leistungsangebot steuer- und beeinflussbar sind, müssen auch das wirtschaftliche Umfeld und die vorgegebenen Aufträge im IAFP berücksichtigt werden.

Wirtschaftliches Umfeld

Die Stadt ist eingebettet in eine regionale, nationale und internationale Wirtschaft, die sie nur bedingt beeinflussen kann. Umgekehrt aber haben diese Entwicklungen einen mehr oder weniger nachhaltigen Einfluss auf die Lohnentwicklung, den Zinsaufwand, den Steuerertrag und die soziale Wohlfahrt. Wichtige wirtschaftliche Rahmendaten sind somit die Entwicklung der Region, das Wirtschaftswachstum allgemein, die Teuerung und die Zinsentwicklung.

Entwicklungsziele

Die künftige Entwicklung der Stadt ist festgelegt in Leitbildern, Legislaturzielen, Strategien, Orts- oder Stadtplanungen sowie daraus abgeleiteten Jahreszielen auf Dienststellenebene. Darin sind Aussagen über die Siedlungsentwicklung, das Arbeitsplatzangebot, die Bevölkerungsstruktur, die Schülerzahlen, das natürliche Umfeld oder das erwartete Verkehrsaufkommen usw. enthalten. Diese Ziele definieren im Einklang mit den weiteren Rahmenbedingungen die Leitplanken der Entwicklung und bilden somit die Grundlage der Aufgaben- und Finanzplanung.

Leistungsangebot und Aufgabenerfüllung

Leistungsangebot und Aufgabenerfüllung leiten sich aus den Legislaturzielen des Stadtrats sowie den Bedürfnissen und Vorgaben des politischen Umfelds (Stadtparlament, Bevölkerung, Kanton, Bund) ab. Die politischen Akteure legen fest, welche Leistungen angeboten werden sollen und wie die Aufgaben der Verwaltung zu erfüllen sind. Besonderes Augenmerk liegt auf Bereichen, in denen Mehrleistungen oder grössere Aufwendungen zu erwarten sind. Dies sind in vielen Fällen Fragen des Baus und des Unterhalts, Aktivitäten und Förderungen im Bereich Freizeit und Kultur sowie die Fragen sozialer Angebotsstrukturen für Jung und Alt. Mehrleistungen sind oft auch mit Investitionsentscheiden verknüpft. Der gewichtigste Teil des Leistungsangebots der Stadtverwaltung resultiert aus Aufgaben der übergeordneten politischen Ebenen, welche als gebundene Ausgaben in die Rechnung einfließen. 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. Der Stadtrat hat somit bei diesen Ausgaben keinen wesentlichen Gestaltungsspielraum.

Aufbauend auf diesen Rahmenbedingungen ist es Aufgabe des Stadtrats, entlang fachlicher Methoden die Aufgaben- und Finanzplanung vorzunehmen.

4.2 Geschlossener Controlling-Kreislauf

Lerneffekte und Verbesserungen aus der jährlichen Planung sicherzustellen, ist Aufgabe des Controllings in der Dienststelle Finanzen. Finanzcontrolling ist eine Führungsaufgabe und umfasst sämtliche Aspekte der finanziellen Steuerung. Das Controlling hat die Aufgabe, den Entscheidungsträgern im Stadtrat die zur finanziellen Führung notwendigen Informationen zusammenzutragen, aufzubereiten und bereitzustellen. Auch eine betriebswirtschaftliche Bewertung der Informationen und die daraus resultierende Beratung ist Teil dieser Aufgabe, und sie erleichtert die wirksame und effiziente Steuerung durch den Stadtrat.

Ein Hauptinstrument des Controllings sind Wirkungskreisläufe und -zusammenhänge. Praxis und Fachliteratur orientieren sich dazu häufig am PDCA-Zyklus⁶ (Plan-Do-Check-Act) von W. E. Deming. Durch die Vorgehensschritte «Planen», «Umsetzen», «Überprüfen» und «Handeln» wird ein systematisches und strukturiertes Vorgehen ermöglicht. Im Kontext des IAFP der Stadt findet dieses Konzept ebenfalls Anwendung. Abbildung 3 wendet den PDCA-Zyklus auf das Umfeld der Stadt an und stellt den Ausgangspunkt eines systematischen Controlling-Kreislaufs dar, wie er im Rahmen der IAFP-Einführung entwickelt werden soll.

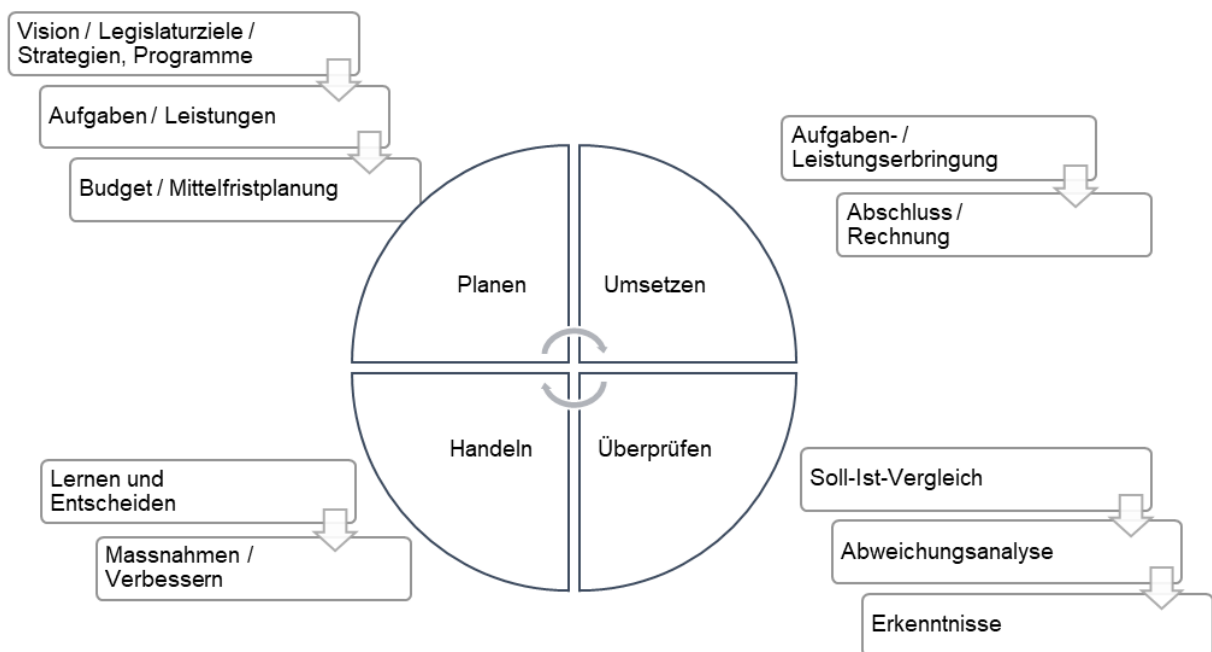


Abbildung 3 Controlling-Zyklus (PDCA)

4.3 Gesetzliche Grundlagen

Die Einführung eines IAFP erfordert keine Anpassung der städtischen Gemeindeordnung. Die Grundlagen regelt das kantonale Gemeindegesetz (GG; sGS 151.2) ausreichend, indem es den Stadtrat zur Erstellung eines jährlichen Finanzplans verpflichtet, der wenigstens die Planung für die drei dem Budget folgenden Rechnungsjahre umfasst (Art. 122 GG). Die Anreicherung dieses Finanzplans sowie des Budgets mit Aufgabenelementen ihrerseits bedarf keiner gesetzlichen Anpassung, zumal das Stadtparlament sowohl den Finanzplan als auch den Aufgabenteil lediglich zur Kenntnis nimmt.

⁶ <https://deming.org/explore/pdsa/>

Seit jeher werden die Budgetkredite auf der dreistelligen Ebene gesprochen. Um die Praktikabilität des IAFP zu fördern und eine stufengerechte Planung im Parlament zu ermöglichen, sollen die Kriterien der Kreditsprechung auch künftig auf Ebene der dreistelligen Artengliederung (z. B. 301 = Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals) ausgewiesen werden.

Die aktuell nicht explizit legitimierte, aber in der Praxis angewendete kreditrechtliche Handhabung auf der dreistelligen Ebene der Artengliederung wird als Teil der initiierten Teilrevision der Gemeindeordnung mitberücksichtigt. In der Gemeindeordnung ist dazu gemäss Art. 113 Abs. 3 GG eine Regelung vorzusehen, welche die Abweichung zur Vorgabe der Budgetierung auf unterster Ebene legitimiert. Ebenso kann in der Gemeindeordnung – im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – die Möglichkeit geschaffen werden, Kredite als Globalbudgets zu sprechen.

4.4 Globalbudgets als mögliches Steuerungselement

In einigen Kantonen und Gemeinden wurden mit der Einführung eines IAFP auch neue Instrumente für die Ressourcensteuerung implementiert. Im Sinne einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung wurden die Verwaltungseinheiten mit Leistungsaufträgen und einem Globalbudget ausgestattet. Der gewichtigste Unterschied von Globalbudgets zur derzeit in der Stadt angewendeten Praxis der Kreditsprechung durch das Parlament liegt darin, dass die Mittelzuteilung nicht mehr nach Kostenart (Personal, Sachaufwand etc.) erfolgt, sondern Stadtrat und Stadtparlament pro Dienststelle eine generelle Aufwandlimite vorgeben. Der Vorteil für die Exekutive und die Verwaltung liegt darin, dass mit dem Globalbudget ein grösserer Handlungsspielraum für den Mitteleinsatz entsteht. Im Rahmen der IAFP-Konzepterarbeitung wird der Stadtrat eine Analyse zu Globalkrediten durchführen und daraus Vor- und Nachteile ableiten. Im Rahmen der Teilrevision der Gemeindeordnung wird nun geprüft, ob die Möglichkeit zur Einführung von Globalbudgets in der Stadtverwaltung geschaffen werden soll.

4.5 Periodizität des IAFP

Da der IAFP das Budget für das kommende Jahr und die Aufgaben- und Finanzpläne für die folgenden drei Jahre enthält, ist dieser jährlich rollend neu zu erstellen. Die Eingaben der mittelfristigen Aufgaben- und Finanzpläne dienen dabei jeweils wiederum als Grundlage für das Budgetjahr.

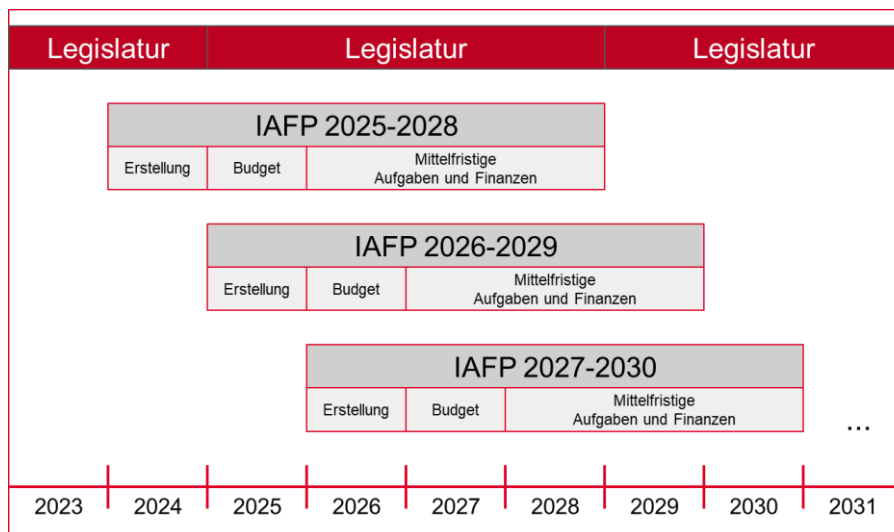


Abbildung 4: Rollende Planung

4.6 Verbindlichkeit und Handhabung des IAFP

Der IAFP kann nur langfristige Wirkung erzielen, wenn gemachte Eingaben für die mittelfristigen IAFP-Jahre (Budgetjahr+1 bis Budgetjahr+3) verlässlich sind. Das IAFP-Jahr 1 (Budgetjahr+1) bildet somit die wichtigste Grundlage für das kommende Budget, zusätzlich zur letzten Jahresrechnung und den gebundenen Ausgaben aufgrund neuer Gesetze und erfolgter Beschlüsse.

Die Darlegung der Aufgaben der Dienststellen ist ebenso elementar für die erfolgreiche Implementierung des IAFP. Ohne den Ausweis der Aufgaben, der Schwerpunkte sowie der damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen ist eine Verknüpfung der Finanz- mit der Leistungsperspektive nicht möglich.

Schliesslich sollen – abweichend zur heutigen Handhabung – im Rahmen des IAFP ausschliesslich Primärkosten ausgewiesen werden. Die unterschiedliche Handhabung der Dienststellen in der internen Leistungsverrechnung (Sekundärkosten) bildet keine aussagekräftige Grundlage für den Ausweis im Rahmen des IAFP. Die verwaltungsinterne Handhabung der Sekundärkosten ist von diesem Vorgehen nicht tangiert.

4.7 Organisatorischer Ablauf zur Erarbeitung des IAFP

Der organisatorische Ablauf zur Erarbeitung des IAFP soll sehr ähnlich ausgestaltet werden wie der heutige Budgetprozess. Die zur Diskussion stehenden inhaltlichen Grundlagen sind jedoch andere. Die folgende Abbildung 5 stellt den Ablauf zur Erarbeitung des IAFP, wie er in finaler Form funktionieren könnte, schematisch dar.

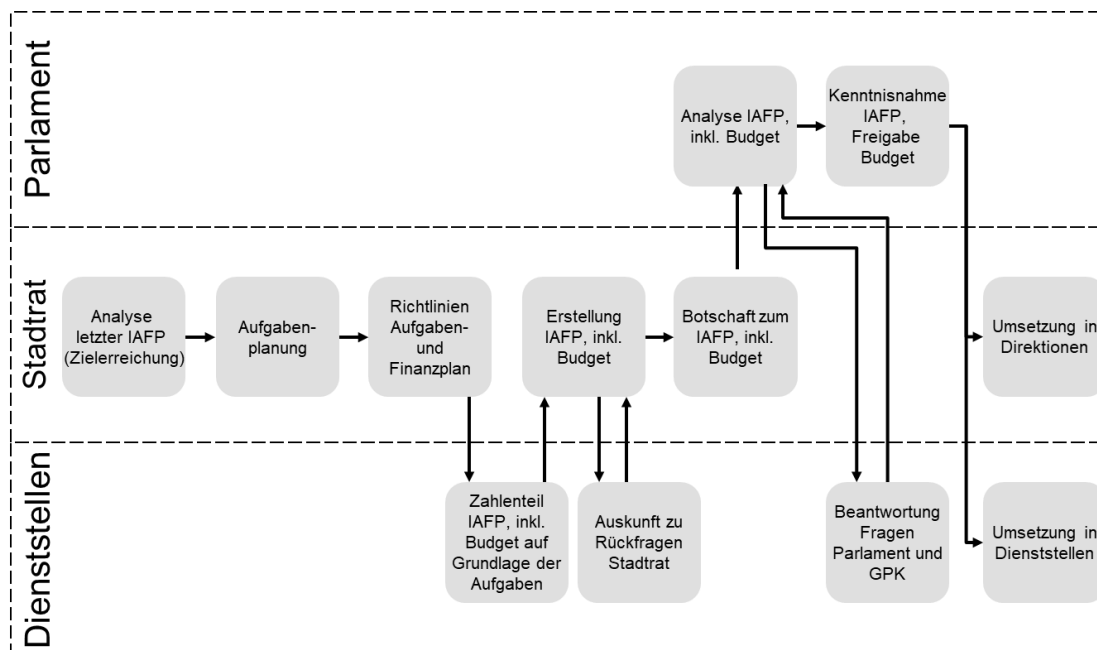


Abbildung 5 Organisatorischer Ablauf IAFP

Wichtig für die Einführung und den Betrieb des IAFP sind klare Verantwortlichkeiten. Zu diesem Zweck wird die praxiserprobte Methode der *RACI-Matrix* eingeführt. Die RACI-Matrix definiert vier Rollen:

- **Responsible** (Durchführungsverantwortung)
- **Accountable** (Gesamtverantwortung; rechenschaftspflichtig)
- **Consulted** (konsultiert; Funktion mit wichtigen Informationen für die Umsetzung)
- **Informed** (Informationsrecht; Funktion, die Informationen über den Verlauf erhält)

Pro durchzuführenden Prozessschritt soll je nur eine Funktion (Person) die Rolle *Responsible* und *Accountable* innehaben. Doppelbesetzungen können zu Ineffizienzen und vergessenen Aktivitäten führen. Den Rollen *Consulted* und *Informed* können auch mehrere Funktionen zugeteilt werden. Die *RACI-Matrix* für den IAFP ist im Rahmen der Umsetzungsplanung mit entsprechenden Funktionen und Rollen zu befüllen. In Kombination mit einem terminorientierten Projektplan sind damit die Kernaspekte einer klaren und strukturierten Projektführung abgedeckt.

4.8 Projektplan zur Einführung, Betrieb, Erweiterung

Der IAFP soll mit dem Budget 2025 eingeführt werden. Grundlage dafür ist die Bereitstellung der nötigen Hilfsmittel, Anleitungen und Rahmenbedingungen seitens der Direktion Inneres und Finanzen. Mit dieser steht und fällt der vorgeschlagene Einführungsplan. In der Anwendung in den Dienststellen soll für die Budgetierung und Finanzplanung keine grundsätzliche Änderung resultieren. Einzig in der Verknüpfung der Eingaben im finanziellen Bereich mit den auferlegten Aufgaben resultiert ein neuer Arbeitsschritt.

Nach der ersten Durchführung und Anwendung des IAFP auf die Stadtverwaltung sollen die Erkenntnisse daraus im Sinne des Controlling-Zyklus weiterverarbeitet und vertieft werden. Wichtig ist, dass ein anfängliches Konzept aus den Erfahrungen im Betrieb weiterentwickelt werden kann und nicht starr an einer ersten Version festgehalten wird.

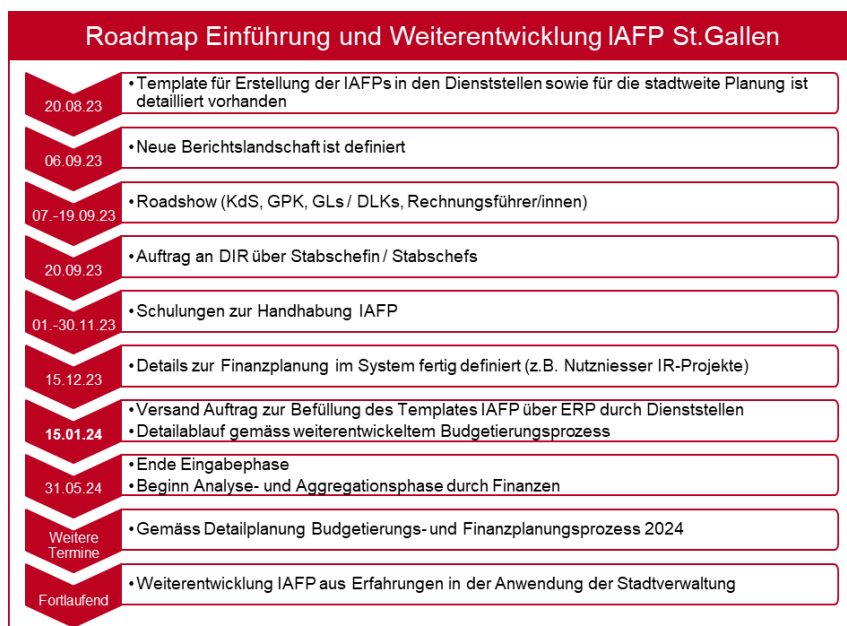


Abbildung 6 Roadmap Einführung und Weiterentwicklung IAFP St.Gallen

5 Beispiel: Auszug aus dem IAFP auf Dienststellenebene

Bereits heute werden Teile der im neuen IAFP abzubildenden Elemente in den bestehenden Publikationen wie Geschäftsbericht, Budgetbericht und Zahlenteil des Budgets abgebildet. Auf Ebene Dienststelle sollen nun die für die Planung und Steuerung relevanten Daten und Informationen zusammengehörend an einem Ort dargestellt werden. Untenstehende Tabelle zeigt die Herkunft der im IAFP darzustellenden Informationen auf.

Soll-Elemente im IAFP pro Dienststelle	Publikation Ist-Situation
1 Leistungsauftrag der Dienststelle	Derzeit im Geschäftsbericht abgebildet
2 Gesetzliche Grundlagen	Neu (resp. nur in Rechtssammlung)
3 Schwerpunktplanung 2023-2026	Derzeit im Bericht SR zum Budget in Form von Jahreszielen enthalten
4 Wesentliche Aussagen zur Entwicklung der Finanzen	Neu
5 Finanzen	Budget (Zahlenteil, Bericht), Finanzplan

Auf den beiden nachfolgenden Seiten wird beispielhaft gezeigt, wie die Darstellung einer Dienststelle im neuen IAFP aussehen könnte. Im nachfolgenden Beispiel der Stadtpolizei werden fiktive Daten verwendet.

430 Stadtpolizei

Leistungsauftrag der Dienststelle

- Sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt St.Gallen, auch durch präventive Tätigkeit;
- Überwacht die Einhaltung der Strassenverkehrsvorschriften, sorgt für die erforderlichen Verkehrsanordnungen und erteilt Verkehrsunterricht;
- Vollzieht gewerbepolizeiliche Vorschriften und regelt die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes.

Gesetzliche Grundlagen

- SRS 412.11 Polizeireglement
- ...

Schwerpunktplanung 2023-2026

Schwerpunkte, welche eine finanzielle Auswirkung über TCHF 50 haben, finden sich auch bei den wesentlichen Aussagen zur Entwicklung der Finanzen wieder.

Schwerpunkte	Zeitraum
Erarbeitung von Massnahmen für eine zukunftsorientierte Führungskultur in der Stadtpolizei in Bezug auf die Personalentwicklung und Rollenvorstellung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ▪ Förderung von Frauen in Führungspositionen 	2023
Erhöhung der Sicherheit in den Quartieren ¹⁾	ab 2024

Wesentliche Aussagen zur Entwicklung der Finanzen (> TCHF 50)

Erfolgsrechnung in TCHF

Bereich	Massnahmen und Projekte 2023-2026	Budget 2022	Budget 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026
Konto	Erläuterungen zu Abweichungen > TCHF 50	Basis	Δ zu BU 22	Δ zu BU 23	Δ zu FiPla 24	Δ zu FiPla 25
4300	Polizeidienst					
30	<u>Personalaufwand</u> Anpassung Lohnentwicklung und an bewilligte/geplante Stellenprozente ¹⁾ 10 Vollzeitbeschäftigte	25'887	55	1'021		
33	<u>Abschreibungen Verwaltungsvermögen</u> Neubewertung Verwaltungsvermögen per dd.mm.yy ¹⁾ 5 Streifenwagen	474	-192	427 90	394	69
41	<u>Regalien und Konzessionen</u>	-1'321	519	65	-307	
42	<u>Entgelte</u>	-7'549	134			
4302	Spezialfinanzierung Parkplätze und Parkhäuser					
30	<u>Personalaufwand</u>	2'652	168			
31	<u>Sach- und übriger Betriebsaufwand</u>	797	-67			
.....						

Investitionsrechnung in TCHF

		Rechnung 2021	Budget 2022	Budget 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026
50	Sachanlage						
506	Mobilien	428	940	930	440	-	150
506 ¹⁾	5 Streifenwagen			450			

Fiktives Beispiel eines IAFPs auf Dienststellenebene

Finanzen

Erfolgsrechnung in TCHF							
		Rechnung 2021	Budget 2022	Budget 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026
30	Personalaufwand	29'182	28'820	29'052	30'073	30'098	30'073
301	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	24'014	22'415	23'129	23'950	23'950	23'950
304	Zulagen	196	1'489	1'066	1'076	1'076	1'076
305	Arbeitgeberbeiträge	4'218	4'238	4'150	4'329	4'329	4'329
309	Übriger Personalaufwand	754	678	707	718	743	718
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	4'270	4'612	4'800	4'698	4'896	4'961
310	Material- und Warenaufwand	595	541	656	656	656	656
311	Nicht aktivierbare Anlagen	730	1'251	1'261	1'263	1'461	1'526
312	Ver- und Entsorgung Liegenschaften VV	48	124	50	50	50	50
313	Dienstleistungen und Honorare	1'123	1'032	972	860	860	860
314	Baulicher und betrieblicher Unterhalt	49	56	49	54	54	54
315	Unterhalt Mobilien und immaterielle Anlagen	1'390	1'276	1'422	1'427	1'427	1'427
316	Mieten, Leasing, Pachten, Benützungskostengebühren	165	142	120	116	116	116
317	Spesenentschädigungen	90	67	171	176	176	176
318	Wertberichtigungen auf Forderungen	78	114	78	78	78	78
319	Übriger Betriebsaufwand	2	9	21	16	16	16
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	112	543	321	966	1'193	1'261
330	Abschreibungen Sachanlagen VV	112	543	321	824	866	866
332	Abschreibungen immaterielle Anlagen	-	-	-	142	327	396
35	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	788	-	624	624	624	624
350	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen im Fremdkapital	788	-	-	-	-	-
351	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen des Eigenkapitals	-	-	624	624	624	624
36	Transferaufwand	32	40	32	32	32	32
363	Beiträge an öffentliche Gemeinwesen und Dritte	32	40	32	32	32	32
38	Einlagen in Reserven	-	929	-	-	-	-
389	Einlagen in das Eigenkapital	-	929	-	-	-	-
3	Aufwand (Primärkosten)	34'385	34'014	34'829	36'393	36'842	36'951
41	Regalien und Konzessionen	-646	-2'023	-1'548	-1'483	-1'790	-1'483
412	Konzessionen	-646	-2'023	-1'548	-1'483	-1'790	-1'483
42	Entgelte	-14'823	-15'903	-16'049	-18'731	-18'731	-18'731
421	Gebühren für Amtshandlungen	-880	-821	-892	-892	-892	-892
424	Benützungsgebühren und Dienstleistungen	-8'274	-8'585	-8'919	-11'649	-11'649	-11'649
425	Erlös aus Verkäufen	-31	-11	-20	-20	-20	-20
426	Rückerstattungen	-1'002	-943	-1'024	-976	-976	-976
427	Bussen	-4'637	-5'544	-5'194	-5'194	-5'194	-5'194
44	Finanzertrag	-	-0	-	-	-	-
447	Liegenschaftenertrag VV	-	-0	-	-	-	-
46	Transferertrag	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604
461	Entschädigungen von öffentlichen Gemeinwesen	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604	-6'604
4	Ertrag (Primärerlös)	-22'073	-24'530	-24'201	-26'818	-27'124	-26'818
	Gesamtergebnis	12'312	9'485	10'628	9'575	9'718	10'133

Investitionsrechnung in TCHF							
		Rechnung 2021	Budget 2022	Budget 2023	Finanzplan 2024	Finanzplan 2025	Finanzplan 2026
50	Sachanlage						
506	Mobilien	428	940	1'380	440	-	150
52	Immaterielle Anlagen						
520	Software	460	1'460	2'410	2'000	-	
5	Ausgaben	888	2'400	3'790	2'440	-	150
6	Einnahmen	-	-	-	-	-	-
	Nettoinvestitionen	888	2'400	3'790	2'440	-	150

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Postulat vom 29. Oktober 2013