

Reg. Nr.

Nr. 794

## Leistungsauftrag für den Politikbereich "Freizeit und Sport" (Produktgruppe 6) - Pilot

---

### Kurzfassung:

Mit dem Wirksamwerden der neuen Gemeindeordnung per 1. Januar 2003 erhält der Einwohnerrat ein neues Steuerungsinstrument, den *Leistungsauftrag mit Globalkredit*. Die Leistungsaufträge definieren für die einzelnen Politikbereiche (auch Produktgruppen genannt) in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung. Gleichzeitig mit den inhaltlichen Vorgaben beschliesst der Einwohnerrat den zugehörigen Globalkredit. Die Laufdauer der einzelnen Leistungsverträge kann variieren; sie ist in der Regel aber mehrjährig. Die Leistungsaufträge werden inskünftig das *zentrale Steuerungsinstrument für die "Politik"* und damit für den Einwohnerrat sein.

Das neue Instrument wurde im Rahmen des Gemeindereform-Projekts PRIMA in mehrmonatiger Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat, der Verwaltung, Mitgliedern des Einwohnerrats (insbesondere Reformkommission) und dem externen Berater entwickelt. Nun legt der Gemeinderat - als Pilot - den Leistungsauftrag für den Politikbereich Freizeit und Sport für die Jahre 2003 bis 2006 vor. In einem ersten Schritt beschränkt sich der beiliegende Entwurf auf den *inhaltlichen* Teil; Zahlen sind noch keine enthalten. Es fehlt somit auch noch die Bezifferung des vierjährigen Globalkredits. Diese Angaben werden ergänzt, sobald die Aufbauarbeiten für die *Leistungs- und Kostenrechnung* soweit fortgeschritten sind, dass entsprechende Kalkulationen möglich sind - voraussichtlich im April 2003. Dieses Vorgehen erlaubt es dem Einwohnerrat, sich in einer *ersten Lesung* auf das *Modell des Leistungsauftrags* und die *inhaltlichen Aspekte* des Politikbereichs Freizeit und Sport zu konzentrieren.

Zuständige Mitglieder  
des Gemeinderats:

Michael Raith, Präsidiales  
Irène Fischer-Burri, Freizeit, Sport und Umwelt

Auskünfte erteilen:

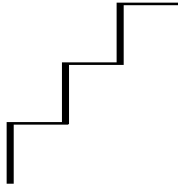
Michael Raith, Gemeindepräsident, Tel. 061 / 646 81 11

Irène Fischer-Burri, Gemeinderätin, Tel. 061 / 641 55 00

Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter, Tel. 061 / 646 82 45

Vera Stauber, Abteilungsleiterin Kultur, Freizeit und Sport, Tel. 061 / 646 82 55

September 2002



## 1. Der Leistungsauftrag als wichtigstes Steuerungsinstrument

Der Leistungsauftrag wird ab 2003 zum zentralen Steuerungsinstrument des Einwohnerrats: In der Regel pro Produktgruppe (Politikbereich) beschliesst der Einwohnerrat, auf Antrag des Gemeinderats, einen normalerweise mehrjährigen Leistungsauftrag mit zugehörigem Globalkredit. Die Leistungsaufträge definieren, so umschreibt es § 31 Abs. 2 der neuen Gemeindeordnung vom 27. Februar 2002, für jeden Politikbereich *in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung* in Kenntnis der damit verbundenen Kosten.

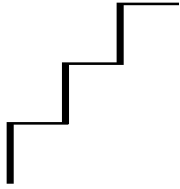
Der Leistungsauftrag bezieht sich grundsätzlich auf die *ordentlichen kommunalen Aufgaben, also gleichsam auf das Tagesgeschäft*. Grössere Entwicklungsprojekte bzw. Investitionsvorhaben sind nicht Gegenstand des Leistungsauftrags. Deren Planung ist vielmehr Bestandteil des *Politikplans*. Erst wenn es um die *Realisierung* geht, entsteht daraus "Stoff" für die Leistungsaufträge bzw. für eine separate Kreditvorlage.

Der zu bewilligende *Globalkredit* ist ein *Nettokredit* (Differenz zwischen Gesamtkosten und Gesamterlösen der Produktgruppe). Der Einwohnerrat beschliesst für die Steuerung der ordentlichen Aufgaben - der Gemeindeleistungen - also nicht mehr einzelne Aufwand- und Ertragspositionen. Der Globalkredit beinhaltet *alle Aufwendungen, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags notwendig* sind. Investitionen können mit dem Globalkredit beschlossen werden, wenn sie im Einzelfall 100'000 Franken nicht übersteigen. Grössere Investitionen werden vom Einwohnerrat als Verpflichtungskredite aufgrund einer separaten Vorlage beschlossen; sie fliessen mit den Abschreibungs- und Zinskosten in den Globalkredit ein (§ 35 Abs. 2 der Gemeindeordnung).

Mit der Einführung der Leistungsaufträge wird die bisherige mit dem Budget gehandhabte "Inputsteuerung" durch das *neue Prinzip der Ergebnissteuerung* ersetzt: Der Einwohnerrat gibt künftig Wirkungs- und Leistungsziele vor und beschliesst die zu ihrer Erfüllung erforderlichen Mittel. Er steuert über *Zielvorgaben* und überlässt deren Umsetzung dem Gemeinderat und der Verwaltung. Entsprechend werden die Leistungsaufträge in *Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Verwaltung oder mit Dritten* gemäss den vom Einwohnerrat beschlossenen Vorgaben für die einzelnen Produkte *konkretisiert* und umgesetzt.

Der Leistungsauftrag ist ein *verbindlicher* Auftrag des Einwohnerrats an den Gemeinderat. Es gilt daher die gesetzliche *Zuständigkeitsordnung der beiden Behörden sorgfältig zu beachten*. Der Leistungsauftrag darf keine Verpflichtungen und Vorgaben enthalten, wo die alleinige Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben ist.

Das Riehener Modell sieht bekanntlich nach dem jetzigen Projektstand *zehn Politikbereiche* vor. Der von der Reformkommission validierte *Produktrahmen* (Verzeichnis der Politikbereiche) war dem Einwohnerrat bereits im April 2002 im Rahmen des *dritten Zwischenberichts* des Gemeinderats zum Stand der PRIMA-Projektarbeiten formell zur Kenntnis gebracht worden. Auf dieser Grundlage wurden bzw. werden die zehn Leistungsaufträge vorbereitet.



Seite 3 Die *Genehmigung* des Produktrahmens, wie sie die neue Gemeindeordnung in § 21 Abs. 3 lit. g vorschreibt, soll im Einwohnerrat zusammen mit der ersten Lesung dieses Pilot-Leistungsauftrags traktandiert werden.

Für den Pilot-Leistungsauftrag wurde die Produktgruppe 6 ausgewählt. Die beiliegende Version des Pilot-Leistungsauftrags enthält *noch keine Zahlen*. Die Erkenntnisse aus dem PRIMA-Teilprojekt Controlling haben gezeigt, dass es keinen Sinn macht, geschätzte Zahlen einzusetzen. Die Gefahr wäre, damit Diskussionen über Grössenordnungen auszulösen, die sich später als völlig falsch herausstellen. Gegenwärtig laufen verwaltungsintern die Arbeiten zum Aufbau der Leistungs- und Kostenrechnung, einschliesslich interner Verrechnungen und Umlagen, auf Hochtouren. Die Ergebnisse dieser Arbeiten erlauben dann eine erste Kalkulation für den Globalkredit. Der Zahlenteil des Leistungsauftrags soll deshalb, wie im letzten Zwischenbericht des Gemeinderats vom August 2002 angekündigt, zuhanden der *zweiten Lesung des Leistungsauftrags in der Sitzung des Einwohnerrats vom Juni 2003* eingefügt werden.

## **2. Grundschemata und Aufbau des Leistungsauftrags**

Die vom Einwohnerrat für die verschiedenen Politikbereiche zu beschliessenden Leistungsaufträge sollen alle dem *gleichen Grundschemata* folgen. Dies erleichtert den Beteiligten die Orientierung und stellt sicher, dass die wesentlichen Elemente systematisch bedacht werden. Durch die Projektleitung PRIMA wurde ein "Strickmuster" entworfen, welches in den vergangenen Monaten auf allen Ebenen überprüft und weiterentwickelt worden ist. Das nunmehr dem Pilot-Leistungsauftrag zugrunde liegende Raster ist denn auch nicht mehr identisch mit der Version, die dem Einwohnerrat im Workshop vom 22. Mai 2002 vorgelegen hat.

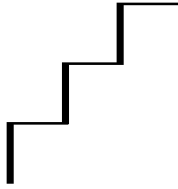
*Im Einzelnen ist der Leistungsauftrag wie folgt aufgebaut:*

*Vorwort (S. 1)*

Auf der Titelseite des Leistungsauftrags gibt der Gemeinderat einen knappen Überblick über die Schwerpunkte des Leistungsauftrags und äussert sich zu den wesentlichen Problemstellungen des Politikbereichs.

*Inhaltsübersicht und Piktogramme (S. 2)*

Die Inhaltsübersicht und die Piktogramme erlauben eine rasche Orientierung im Leistungsauftrags-Dokument:



Das Dokument enthält Abschnitte, die der *reinen Information* des Einwohnerrats dienen; der Einwohnerrat kann daran nichts ändern. Diese Abschnitte sind mit dem nebenstehenden Zeichen gekennzeichnet.



Andere Abschnitte, insbesondere die Umschreibung der Ziele, sind *Gegenstand des einwohnerrätlichen Beschlusses*. Diese Abschnitte können geändert werden. Sie sind mit einem symbolisierten Parlamentsgebäude gekennzeichnet.



#### *Beschlussesentwurf (S. 3)*

Gleich zu Beginn des Dokuments ist der *zusammenfassende Beschluss des Einwohnerrats betreffend Leistungsauftrag und Globalkredit* eingefügt. Daran anschliessend folgt dann die detaillierte Formulierung des Leistungsauftrags. Publiziert im Kantonsblatt und in der Rieher-Zeitung wird der zusammenfassende Beschluss, wobei mit einer Fussnote darauf hingewiesen wird, dass das gesamte Leistungsauftrags-Dokument über [www.riehen.ch](http://www.riehen.ch) oder bei der Gemeindeverwaltung öffentlich zugänglich ist.

#### *Allgemeiner Überblick (S. 4 - 6)*

Dieser Abschnitt zeigt auf, in welchem *grösseren Zusammenhang* der konkrete Leistungsauftrag steht,

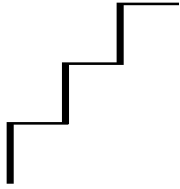
- als Teil der Produktpalette der Gemeinde (Wiedergabe des *Produktrahmens*);
- als Konkretisierung von *Leitlinien*, die der Gemeinderat für diesen Politikbereich formuliert hat (z.B. im Leitbild 2000 - 2015);
- mit einer Übersicht über die der Produktgruppe zugehörigen Produkte sowie den dafür jeweils verantwortlichen Personen auf Ebene Gemeinderat und Verwaltung;
- mit einem Überblick über wichtige (nicht alle) eidgenössische, kantonale und kommunale gesetzliche Grundlagen.

#### *Allgemeine Bestimmungen (S. 7)*

Dieser Abschnitt enthält Bestimmungen zur Berichtspflicht des Gemeinderats, zur Veränderbarkeit des Leistungsauftrags während dessen Laufdauer und zur parlamentarischen Oberaufsicht im Fall von externen Leistungserbringern. Diese Standard-Bestimmungen leiten sich aus den gesetzlichen Grundlagen ab (Gemeindeordnung und Finanzhaushaltordnung) und gelten für alle Leistungsaufträge.

#### *Globalkredit (S. 8 - 9)*

Dieser Abschnitt wird *ergänzt*, sobald die entsprechenden Kalkulationen möglich sind. Die Tabelle zur Aufteilung des Globalkredits wird dem Einwohnerrat zusammenfassende *Informationen* über die Vollkosten und Erlöse der Produktgruppe sowie der *einzelnen* Produktbudgets vermitteln. Ablesbar ist auch, welcher Betrag der (vom Produkt nicht beeinflussbaren) Gemeinkosten auf die Produktgruppe umgelegt wird. Mit den *Kennzahlen* sollen eine oder evt. mehrere für die Produktgruppe aussagekräftige Verhältniszahlen berechnet werden (z.B. Wieviel Franken pro Einwohner/-in gibt die Gemeinde jährlich für die Produktgruppe Freizeit und Sport aus?). Die Veränderung solcher Kennzahlen kann dann über die



Jahre verfolgt und es können - bei vergleichbaren Datengrundlagen - gegebenenfalls Vergleiche mit anderen Gemeinden angestellt werden.

#### *Ziele und Vorgaben für die Produktgruppe (S. 10 ff.)*

Der Abschnitt beginnt mit den *programmatischen Zielen* der Produktgruppe: Hier werden Ziele aufgeführt, die sich nicht als Wirkungs- oder Leistungsziele messen lassen, die dem Einwohnerrat aber dennoch als politische Vorgaben bzw. Grundsatzziele wichtig sind. In den Leistungs- bzw. Rechenschaftsberichten hat der Gemeinderat auch auf diese "weichen" Zielen einzugehen und über deren Erfüllungsgrad zu berichten.

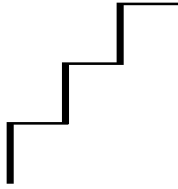
Mit den *Wirkungszielen* folgt auf S. 11 einer der wichtigsten und zugleich schwierigsten Abschnitte: Wirkungsziele beschreiben die angestrebte Situation, die nach Erfüllen des Leistungsauftrags eingetreten sein soll. Es geht hier also nicht um die Leistungen, sondern um den zu erzielenden *Nutzen*. Wirkungsziele werden auf der Ebene der *Produktgruppe* festgelegt. Anspruchsvoll ist nicht nur das Formulieren von aussagekräftigen, messbaren Wirkungszielen als solchen, sondern insbesondere auch das Definieren von tauglichen *Indikatoren* (welche Messgrösse macht Sinn?), *Standards* (welcher Wert der Messgrösse muss erreicht werden?) und *Messungen* (wie wird gemessen?). Es ist darauf zu achten, dass diese Faktoren auch Sinn machen und nicht um des Systems willen kreiert werden. Und schliesslich ist bei allen Messungen zu überlegen, ob diese mit einem vernünftigen Aufwand und ohne die Kundschaft mit zu vielen Umfragen angehen zu müssen, getätigt werden können.

Mit den *anderen Vorgaben* (S. 12) kann der Einwohnerrat *politische Leitplanken* für die *Umsetzung* festlegen. Im vorliegenden Pilot-Leistungsauftrag wurde eine Verpflichtung zur Beachtung des Prinzips der Nachhaltigkeit aufgenommen. Denkbar sind auch technische Vorgaben zum Berichtswesen, wenn vom Standard abgewichen werden soll.

#### *Ziele und Vorgaben für die Produkte (ab S. 13)*

Es folgen die *Vorgaben zu den verschiedenen Produkten* des Politikbereichs; beim Leistungsauftrag "Freizeit und Sport" sind es vier Produkte. Gegliedert sind die Abschnitte zu den einzelnen Produkten jeweils wie folgt:

1. *Erlass oder Änderung produktspezifischer Ordnungen*: An dieser Stelle kann der *Erlass einfacherer produktspezifischer Ordnungen oder die Änderung einer bestehenden Ordnung* eingebaut werden (vgl. § 31 Abs. 3 der Gemeindeordnung). Im Pilot-Leistungsauftrag bedarf es keiner solcher Erlasse.
2. *Leistungsziele*: Die Leistungsziele beschreiben die für die Erzielung der angestrebten Wirkungen erforderlichen Leistungen - qualitativ oder quantitativ. Hinzu kommen auch Leistungen, die keinen direkten Bezug zu einem Wirkungsziel haben, zur Aufgabenerfüllung aber von wesentlicher Bedeutung sind. Leistungsziele sollen immer messbar sein. Wie bei den Wirkungszielen ist es auch hier anspruchsvoll, aussagekräftige Indikatoren und Standards zu definieren und vernünftige Messungen vorzugeben. In den *Leistungsberichten* des Gemeinderats wird dann der objektive Erfüllungsgrad der Leistungsziele aufgezeigt und kommentiert. Nicht alle kostenverursachenden Leistungen ei-

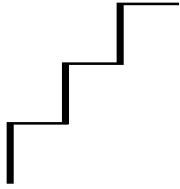


nes Produkts können gleichsam flächendeckend mit Zielen im Leistungsauftrag versehen werden; dies würde bezüglich Detaillierungsgrad viel zu weit gehen. Die aufgeführten Leistungsziele setzen vielmehr *Schwerpunkte* für die jeweilige Laufdauer des Leistungsauftrags. Im übrigen ergibt sich der "Courant normal" aus einem *Verzeichnis der "Geschäftsprozesse"*, welches in der Verwaltung derzeit für jedes Produkt erstellt und später periodisch aktualisiert wird. Dieses Prozessverzeichnis steht den zuständigen Sachkommissionen und der Geschäftsprüfungskommission bei Bedarf jederzeit zur Einsicht offen.

3. *Andere Vorgaben:* Wie bei den Wirkungszielen können hier auch zu einzelnen Produkten ergänzende politische Vorgaben gemacht werden.
4. *Produktbudget:* Das Produktbudget vermittelt dem Einwohnerrat *Informationen* über die direkten Kosten und Erlöse des einzelnen Produkts. Dies erlaubt ihm, die Angemessenheit des beantragten (Netto-)Globalkredits zu beurteilen. Im beiliegenden Pilot-Leistungsauftrag sind alle *Tabellen* zum jetzigen Zeitpunkt, wie erwähnt, noch ohne Zahlen abgebildet. Zudem kann sich die Darstellung aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Entwicklungsarbeiten für die Leistungs- und Kostenrechnung allenfalls nochmals verändern.
5. *Produktkennzahlen:* Analog den Kennzahlen für die gesamte Produktgruppe sollen auch für die einzelnen Produkte aussagekräftige Kennzahlen angeführt werden, anhand derer sich auf einen Blick Grössenordnungen und Entwicklungen ablesen lassen.
6. *Leistungs-Einzelkosten:* In dieser Tabelle können zu *ausgewählten Leistungen* die (direkten) Kosten pro Leistungseinheit dargestellt werden, z.B. die Kosten der jährlichen Sportpreisverleihung. Auch diese Tabellen sollen der zusätzlichen *Information* des Einwohnerrats dienen.
7. *Beiträge und Subventionen:* Diese Tabelle wird nur bei jenen Produkten beigelegt, welche die Ausrichtung von Beiträgen und Subventionen an Dritte beinhalten, so etwa beim Produkt "Freizeit- und Sportförderung". Die Tabelle vermittelt insbesondere *Informationen* über die Art der Beiträge (gesetzliche oder freiwillige Beiträge der Gemeinde) und über allfällige Entlastung durch Beiträge von Bund oder Kanton.

### 3. Die Produktgruppe Freizeit und Sport

In einer ersten Phase gingen die Verantwortlichen von einer zusammengefassten Produktgruppe *Kultur, Freizeit und Sport* mit gleichlautenden drei Produkten aus. Die Überlegung war, dass Freizeit und Sport auch kulturelle Aktivitäten darstellen und sich diese drei Produkte zudem überschneiden und ergänzen. Nach intensiver Diskussion und Abwägung wurde entschieden, eine *Produktgruppe Freizeit und Sport* und eine *Produktgruppe Kultur* zu schaffen. Diese Variante wurde denn auch vom Gemeinderat so beschlossen und dem Einwohnerrat im April 2002 im Rahmen des dritten Zwischenberichts zu PRIMA (Kenntnisgabe des geplanten Produktrahmens) kommuniziert. Sie ermöglicht eine differenziertere Gliederung der beiden Produktgruppen.



Seite 7

Die nun vorliegenden vier Produkte innerhalb der Produktgruppe Freizeit und Sport haben eine enge Verwandtschaft, sind aber so abgegrenzt, dass dem Einwohnerrat eine Steuerung der einzelnen Produkte Freizeit- und Sportförderung, Freizeitangebote, Schwimmbad und Sportanlagen möglich ist.

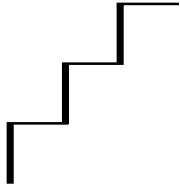
Lange wurde überlegt, ob ein Produkt *Jugend* innerhalb der vorliegenden Produktgruppe geschaffen werden sollte. Der Jugend wäre damit ein erwünschter Schwerpunkt zugekommen. Die Handhabung erwies sich jedoch als schwierig, sind die Jugendlichen doch in allen vier Produkten vertreten. Vereins- und andere Beiträge müssten demnach auf Jugendliche und Erwachsene aufgeteilt werden. Die Kosten für das Schwimmbad oder die Sportanlagen müssten ebenfalls auf unterschiedliche Alterskategorien aufgeteilt werden, damit sie dem Produkt Jugend verrechnet werden könnten usw. Es erwies sich mindestens für diese Produktgruppe als sinnvoll, *thematische Kategorien* solchen der Bevölkerungsstruktur vorzuziehen.

Während sich die Produkte *Schwimmbad und Sportanlagen* im Wesentlichen auf zwei Betriebe konzentrieren, bilden die Produkte *Freizeit- und Sportförderung sowie Freizeitangebote* ein Konglomerat verschiedener Leistungen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Produkte nach unterschiedlichen Kriterien zusammengestellt sein können.

#### **4. Bemerkungen zum Entwurf des Leistungsauftrags 6, Freizeit und Sport**

Ein dreiköpfiges Projektteam unter der Leitung der für die Produktgruppe verantwortlichen Abteilungsleiterin Vera Stauber, unterstützt durch die Projektleitung PRIMA und das zuständige Mitglied des Gemeinderats, Irène Fischer-Burri, hat diesen Pilot-Leistungsauftrag mit in solchen Fällen üblichen Anfangsproblemen entworfen. Zu lösen waren gleichzeitig zwei Aufgaben: Zum einen ging es darum, den Leistungsauftrag 6 inhaltlich zu erarbeiten. Zum anderen wurde anhand dieses Piloten das Grundscheina des Leistungsauftrags weiterentwickelt. In intensiven Beratungen haben sich die Projektleitungsgremien, die Reformkommission, die für den Leistungsauftrag 6 gebildete Arbeitsgemeinschaft, die Geschäftsleitung der Verwaltung und wiederholt auch der Gemeinderat mit beiden Aufgabenstellungen befasst. Die vorliegende Fassung ist der Versuch, *die für die Öffentlichkeit wesentlichen Leistungen der Produktgruppe 6* zu definieren und dem Einwohnerrat ein *Grundscheina des Leistungsauftrags* zu unterbreiten, welches kompakt und übersichtlich die zur Entscheidungsfindung erforderlichen Grundlagen aufbereitet.

Vorgeschlagen wird für diesen Leistungsauftrag eine *Dauer von vier Jahren*. Diese Zeitspanne erweist sich als sinnvoll, da in dieser Produktgruppe zum einen keine wesentlichen Änderungen zu erwarten sind, zum anderen diese Zeitspanne einer vernünftigen Beobachtungsdauer entspricht. Allfällige wesentliche Neuerungen wie zum Beispiel ein neues Schwimmbad oder die Sanierung eines weiteren Fussballfeldes sind ohnehin in den Politikplan aufzunehmen und erscheinen erst mit den Folgekosten im Leistungsauftrag.



Seite 8 Was die *einzelnen Wirkungs- und Leistungsziele* für die Produktgruppe 6 betrifft, wird auf den beiliegenden Leistungsauftrags-Entwurf *verwiesen*.

## 5. Schlussbemerkungen

Mit dem vorliegenden Pilot-Leistungsauftrag wird ein weiterer Meilenstein in der Umsetzung der Riehener Gemeindereform gesetzt. Gemeinderat und Einwohnerrat betreten mit dem Instrument des Leistungsauftrags Neuland. Es braucht deshalb in den Anfängen eine gewisse Grosszügigkeit und Risikobereitschaft, um den Schritt in die Praxis zu vollziehen und Erfahrungen sammeln zu können. Ohne Zweifel werden diese zu weiteren Erkenntnissen und Verfeinerungen des Instruments führen.

In diesem Sinn beantragt der Gemeinderat Eintreten auf den Pilot-Leistungsauftrag und freut sich auf den Dialog mit dem Einwohnerrat.

September 2002

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:  
Michael Raith

Der Gemeindeverwalter:  
Andreas Schuppli

Beilage: Entwurf Leistungsauftrag und Globalkredit für die Produktgruppe 6, Freizeit und Sport, für die Jahre 2003 bis 2006 (noch ohne Zahlenteil)