

21. Oktober 2025

Motion 161 / Adrian Bachmann, FDP-GLP-Fraktion

eingereicht am 5. Juni 2025 – Wortlaut siehe Beilage

Einführung einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) nach Art. 41 Gemeindeordnung

Der Motionär lädt den Stadtrat ein, dem Stadtparlament Bericht und Antrag zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung nach Art. 41 der Gemeindeordnung vorzulegen. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) soll möglichst alle Gemeindeunternehmen und Dienststellen umfassen. Wo dies nicht geeignet erscheint, sei dies begründet darzustellen. Dem Aspekt der Schulung und Ausbildung aller beteiligten Akteure, inkl. Stadtparlament, sei gebührend Rechnung zu tragen.

Die Motion weist darauf hin, dass das heutige inputorientierte Budgetierungsmodell Nachteile mit sich bringt. Dies zeige sich bei der alljährlichen Budgetdebatte im Stadtparlament, wenn neue Stellenbegehren diskutiert werden. Auch in der Beurteilung des Sachaufwandes enden die Diskussionen nach Ansicht des Motionärs im nicht stufen gerechten Mikromanagement, weshalb eine Anpassung des heutigen Systems angezeigt erscheint.

Antrag Stadtrat

Die Motion sei nicht erheblich zu erklären.

Begründung

Die Motion steht im Zusammenhang mit der Antwort des Stadtrates auf das Postulat von Adrian Bachmann "Neue Personalaufwandsteuerung". Diese wurde am 5. Juni 2025 im Stadtparlament behandelt. Im Verlauf der Diskussion zeigte sich, dass die Schaffung rechtlicher Grundlagen im Gemeindegesetz für die neue Personalaufwandsteuerung die favorisierte Variante wäre, jedoch einen Vorstoss im Kantonsrat bedingte. Ein entsprechender Vorstoss im Kantonsrat wurde inzwischen eingereicht (Motion Sarbach/Egli/Keller: Möglichkeit einer Personalaufwandsteuerung für Gemeinden). Ausserdem erwähnte der Stadtrat in seiner Postulatsantwort auch die Möglichkeit eines Globalbudgets im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) als mögliche Alternative.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung orientiert sich – im Unterschied zur herkömmlichen Steuerung per Budget (Input) – am Ergebnis oder der Wirkung des Verwaltungshandelns (Output). Die finanzielle Steuerung erfolgt in diesem Modell über Leistungsaufträge. Diese werden als (Produkt-)Gruppen im Budget dargestellt. Das zuständige Organ (Stadtparlament) bewilligt die zur Erfüllung einer Aufgabe erforderlichen Mittel in Form eines

Globalkredites mit den dazugehörenden Zielvorgaben und Indikatoren. Das nach den Grundsätzen von WoV dargestellte Budget der Erfolgsrechnung wird Globalbudget genannt. Bei der anschliessenden Umsetzung der Aufgaben und Leistungen sind Stadtrat und Verwaltung danach frei und lediglich an das übergeordnete Recht, den Globalkredit und die parlamentarischen Ziele gebunden. Bei der Rechnungslegung wird die Abweichung zwischen dem bewilligten und dem beanspruchten Globalkredit sowie die Erreichung der parlamentarischen Zielvorgaben und Indikatoren ausgewiesen und kommentiert.

Der Kanton St. Gallen regelt WoV im Art. 124 des Gemeindegesetzes (GG). Darin ist bestimmt, dass eine Gemeinde die Rahmenbedingungen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Gemeindeordnung festlegen kann. Insbesondere seien die Zuständigkeiten für die Erteilung der Leistungsaufträgen, der Globalkredite und die Sicherstellung des Controllings festzulegen. Die Gemeindeordnung der Stadt Wil sieht unter Artikel 41 die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vor.

WoV ist dem Grundsatz der Trennung von strategischem und operativem Handeln verpflichtet. Kurz: Das Parlament ist für das "Was" des Staatshandelns verantwortlich, Regierung und Verwaltung für das "Wie". Übertragen auf den Budgetprozess bestellt das Parlament die gewünschten Leistungen in Form der Services oder Produkte und legt im Globalbudget den Kredit fest, der Stadtrat und Verwaltung für die Umsetzung maximal zur Verfügung steht. Mit dem Globalbudget legt das Parlament im Unterschied zur heutigen Budgetierung nicht nur die Verteilung der Mittel fest, sondern entscheidet darüber hinaus über Zielvorgaben und Indikatoren. Die Rolle des Stadtparlamentes entspricht derjenigen eines Bestellers, der bestimmt, welche Leistungen "produziert bzw. geliefert" werden sollen. Dies mündet konsequenterweise in Wirkungszielen – also Erwartungen darüber, welche Auswirkung die Verwaltungstätigkeit haben sollte. Diese sind auf kommunaler Ebene teilweise jedoch schwierig bestimmbar bzw. nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand.

Hoher Ressourcenverbrauch

Die Einführung von WoV und der damit einhergehende Systemwechsel bringt nach Erfahrung in diversen Gemeinden erhebliche finanzielle und personelle Kosten mit sich. Die Ressourcen in der Verwaltung, namentlich im Bereich der Finanz- und Unterstützungsprozesse (z.B. Zentralen Dienste in den Departementen), müssten aufgestockt werden. Zudem hätten die budgetverantwortlichen Personen für diese Form der Führung zusätzliche Kapazitäten bereitzustellen. Dies für den Budgetprozess, das Controlling und das Berichtswesen. Es wären zusätzliche technische, insbesondere aber auch personelle Ressourcen, aufzubauen.

Die gegenwärtige finanzielle Lage der Stadt ist angespannt. Der Stadtrat fordert nicht nur eine Steuerfusserhöhung, auch auf der Ausgabenseite ist ein Sparpaket vorbereitet und das Personal musste einen hohen Beitrag beisteuern. Darüber hinaus belastet eine hohe Anzahl an Projekten die Kapazitäten der Verwaltung. Es ist nach Ansicht des Stadtrates deshalb nicht zweckmässig, zum heutigen Zeitpunkt ein WoV-Projekt zu initiieren, das nicht nur wiederkehrende Mehrkosten generiert, sondern auch einen Kultur- und Organisationswandel bedingt.

Geringer Nutzen

Jedes System weist Vor- und Nachteile auf. Die Vorteile der wirkungsorientierten Verwaltungsführung liegen primär darin, dass sich Parlament, Stadtrat und Verwaltung über die zu erbringenden Leistungen einig werden müssen. Es ist beispielsweise wichtig, ob die Bibliothek die Open Library einführen soll und wieviel dieser Service den Steuerzahlen kosten darf. Es ist im Rahmen der Budgetdiskussion aber unerheblich, wie Stadtrat und Verwaltung die bewilligten Mittel einsetzen. Diese Flexibilität im Bereich des Ausgabenvollzugs ist zweifellos ein entscheidender

Vorteil von WoV. Personelle und finanzielle Ressourcen können einfacher verschoben werden, was die unternehmerische Verantwortung der Departemente erhöhen sollte. Denkbar wären sogar Modelle, in denen eine Führungseinheit Teile eines erwirtschafteten Effizienzgewinnes selber behalten könnte.

WoV bedingt aber eine geänderte Führungsstruktur. Auch zwischen Stadtrat (Auftraggeber) und Verwaltung (Auftragnehmer) werden Leistungsaufträge und Zielvorgaben formuliert. Diese deutliche Trennung zwischen Stadtrat und Verwaltung wäre mit dem heutigen Organisationsmodell kaum vereinbar, weil im heutigen Führungssystem jedes Mitglied des Stadtrates ein Departement operativ führt. Den genannten Vorteilen stehen ausserdem die ausgeweiteten Berichterstattungspflichten im Bereich der Leistungskennzahlen und der Aufbau eines komplexen Steuerungssystems gegenüber (Leistungsaufträge, Wirkungs- und Leistungsmessung, Indikatoren, flächendeckende interne Leistungsverrechnungen etc.).

Weitere Argumente

WoV gilt als vorherrschendes Führungsmodell der nach britischem Muster aufgebauten Staaten und fand vor allem in der Regierungszeit von Ronald Reagan und Margaret Thatcher Beachtung ("Value for Money"). In der Schweiz stiess das Modell während der Jahrtausendwende auf positives Echo. Auf kantonaler Ebene fand das Modell eine grössere Verbreitung als auf der kommunalen Ebene. In den letzten zwei Jahrzehnten hat jedoch kaum eine Gemeinde WoV neu eingeführt. Im Gegenteil wurden WoV-Reformen in kleineren kantonalen oder kommunalen Einheiten teilweise bis ganz rückgängig gemacht (z.B. Kanton Schaffhausen oder Stadt Dübendorf). In der Ostschweiz führt keine Gemeinde ein WoV-Modell.

WoV ist kein Sparinstrument, sondern ein alternativer Führungsansatz. Um WoV erfolgreich einzuführen und zu betreiben, müssen Legislative, Exekutive und Verwaltung vorgängig die Kapazität und die Bereitschaft zur Umsetzung schaffen. WoV ist zweifelsfrei ein Organisationsentwicklungsprojekt. Ob ein solches "pragmatisch" umgesetzt werden kann, ist zumindest fraglich.

Ein WoV-Projekt beansprucht das Stadtparlament überdurchschnittlich und erfordert ein Umdenken auf allen Ebenen. Einerseits wären die Leistungsaufträge und parlamentarischen Zielvorgaben zu diskutieren und zu definieren. Andererseits müssten die Zielvorgaben in der Folge auf deren Einhaltung und Wirkungsmessung wiederkehrend überprüft werden. Der Systemwechsel hin zu WoV würde neue Rollenbilder mit sich bringen, welche erst definiert und später wohl zu wiederkehrendem Klärungsbedarf führen würde.

Frühere Vorstösse

Der Stadtrat hat im Jahr 2002 anlässlich einer erheblich erklärten Motion dem Stadtparlament bereits einen Bericht und Antrag unter dem Titel "Projekt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WoV" vorgelegt. Es wurde darin aufgezeigt, wie ein WoV-Projekt in der Stadt Wil aufgelegt werden könnte. Der damalige Stadtrat sah eine schrittweise Einführung mit einer Pilotphase über vier Jahren vor. Die Kosten dafür waren mit Fr. 700'000.-- veranschlagt. Dies exkl. Informatikkosten, da diese schwer zu bestimmen waren. Es ist davon auszugehen, dass eine ähnliche Einführung 25 Jahre später aufgrund der Teuerung und Grösse der Verwaltung zu höheren Initialisierungskosten führen dürfte. Zu den wiederkehrenden Folgekosten und den Kosten für die flächendeckende Einführung wurden damals keine Aussagen getätigt. Das Stadtparlament behandelte den Bericht und Antrag an drei Sitzungen und trat schliesslich nicht auf die Vorlage ein.

Im Zusammenhang mit der Motion 141 "Neue Personalaufwandsteuerung" vom 5. Dezember 2019 fanden sich das Präsidium des Stadtparlamentes sowie die Geschäftsprüfungskommission der Stadt Wil am 5. März 2020 zu einer Informationsveranstaltung zusammen. Den Teilnehmenden wurden dabei die "Neue Personalaufwandsteuerung im Kanton St. Gallen" sowie die "Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget" präsentiert. Im Anschluss an die Informationsveranstaltungen gab es keine weiteren Aktivitäten bezüglich WoV oder Globalbudget.

Globalbudget ohne WoV

Wie die obigen Ausführungen zeigen, sieht der Stadtrat in der Einführung eines neuen Steuerungsmodells gemäss den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung derzeit keinen Nutzen. Um den zusätzlichen Verwaltungs- und Koordinationsaufwand tief zu halten, prüfte der Stadtrat die Möglichkeit, stattdessen ein Globalbudget ohne detaillierte Leistungsaufträge oder Wirkungsziele einzuführen. Dabei würde das Stadtparlament ein Globalbudget auf der Ebene eines zu definierenden Kostenstellentotals in Form eines Nettokredites pro Aufgabe genehmigen. In der Umsetzung der Aufgaben und Leistungen wären der Stadtrat und die Verwaltung im Rahmen des Globalkredits und der übergeordneten Bestimmungen frei, welche Ressourcen für die Erfüllung der Aufgabe genutzt würden. Neue Ausgaben wären wie gewohnt beim Stadtparlament zu beantragen, entweder durch die Erhöhung des Globalkredits oder mittels Bericht und Antrag. Die heutigen Finanzkompetenzen blieben unverändert bestehen. Das Instrument zur Kontrolle und Überwachung (Controlling) der Aufgabenerfüllung wäre in diesem Fall der Geschäftsbericht, der in geeigneter Form in Budget und Rechnung zu integrieren wäre. Dies liesse sich nach Einschätzung des Stadtrates mit weniger Aufwand realisieren als bei WoV. Der Stadtrat wäre mit dem Globalkredit jedoch frei, mit welchen Ressourcen (Personal-/ Sachaufwand) die Aufgaben erfüllt werden. Neue Ausgaben würden mit der Zustimmung zum Globalkredit genehmigt. Ein solches System könnte zusätzliche Anreize schaffen, die bestehenden Ausgaben und Aufgaben möglichst Kostengünstig zu erbringen, da erzielte Effizienzgewinne nicht einfach dahinfallen, sondern wiederverwendet werden könnten. Kritisch ist zu bemerken, dass bei Kürzungen des Globalbudgets durch das Stadtparlament die Auswirkungen auf die Leistungserfüllung durch die Verwaltung unter Umständen nicht mehr gewährleistet wäre und so ein Anreiz zur Finanzierung über gebundene Ausgaben bestünde, insbesondere wenn die Kürzungen übergeordnete Rechtsgrundlagen betreffen.

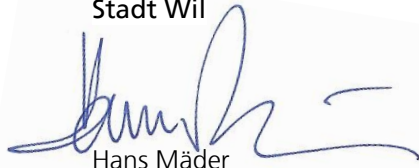
Abklärung beim Amt für Gemeinden und Bürgerrecht haben ergeben, dass die Einführung von Globalbudget ohne Leistungsaufträge jedoch eine Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene (Gemeindegesezt) und kommunaler Ebene (Gemeindeordnung) bedürfte. Denn die heutigen gesetzlichen Bestimmungen setzten einzig die Rahmenbedingungen für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung samt Leistungsaufträgen, Wirkungszielen und Steuerungsgrössen/-indikatoren.

Abschliessende Beurteilung

Der Stadtrat teilt die Einschätzung des Motionärs, dass das heutige Budgetierungsmodell verschiedene Nachteile mit sich bringt. Gemäss Gemeindeordnung ist das Stadtparlament für die Genehmigung aller neuen Ausgaben zuständig und bestimmt zugleich die Höhe des Steuerfusses. Beide Aufgaben sind somit in der Verantwortung des gleichen Gremiums. Das birgt die Gefahr einer klassischen «Übersteuerung», die jedoch vom Gesetzgeber so gewollt ist. Es liegt aber auch in der Natur der Sache, dass es in den Budgetdebatten zu Diskussionen kommt, wenn die Fraktionen oder der Stadtrat und das Stadtparlament unterschiedlicher Ansicht sind, welche Mittel wofür benötigt werden und wie dies zu finanzieren ist. Die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) würde diese Diskussion nicht erübrigen. Der Stadtrat und die Verwaltung sind bemüht, die finanziellen Herausforderungen mit den derzeit verfügbaren Instrumenten gemeinsam mit dem Stadtparlament anzugehen.

Zwischenzeitlich wurde von zwei städtischen Parlamentariern (Michael Sarbach, GRÜNE prowil und Dominik Egli, SVP) im Kantonsrat eine Motion eingereicht, mit welcher die kantonale Regierung eingeladen wird, die gesetzlichen Grundlagen für eine neue Personalaufwandsteuerung auf Gemeindeebene zu schaffen. Mit Annahme dieser Motion wurde dem ursprünglichen Anliegen des Motionärs Adrian Bachmann (Motion/Postulat „Neue Personalaufwandsteuerung“) Rechnung getragen.

Der Stadtrat beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären. Die Einführung von WoV bringt einen erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand mit sich. Die Ressourcen der Verwaltung, namentlich in der Finanzverwaltung, müssten aufgestockt werden. Zudem müssten die budgetverantwortlichen Personen in den Departementen über mehrere Jahre hinweg Kapazitäten für dieses Projekt bereitstellen und Prioritäten neu setzen. Hinzu kommen die wiederkehrenden Aufwände für das Controlling und das Berichtswesen. Beides benötigt zusätzliche technische und personelle Ressourcen. Die finanzielle Lage der Stadt ist angespannt. Eine Steuerfusserhöhung ist nötig und ein Entlastungspaket verabschiedet. Zudem belastet eine hohe Anzahl an Projekten die Kapazitäten der Verwaltung. Es ist nach Ansicht des Stadtrates deshalb nicht der richtige Zeitpunkt, um mit einem WoV-Projekt zu starten.

Stadt Wil

Hans Mäder
Stadtpräsident



Janine Rutz
Stadtschreiberin