

Leitbild und Legislaturplanung für eine NE-orientierte Gemeindepolitik

Leitfaden

AUE

Amt für Umweltkoordination
und Energie des Kantons Bern

Impressum

Copyright 2013
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE)

Mai 2013

Realisation
Tobias Andres, AUE
Monique Kissling, AUE

Bezugsadresse für den Leitfaden
Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE)
Kompetenzzentrum für Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern
Reiterstrasse 11
3011 Bern
Tel. 031 633 36 61
Email info.aue@bve.be.ch

Inhalt

1	Einleitung	4
1.1	Weshalb ein Leitfaden?	4
1.2	Zielpublikum und Ziele des Leitfadens	4
1.3	NE-orientierte Gemeindesteuerung	5
1.4	Immer mit einer Lagebeurteilung aus Sicht der NE starten	6
1.5	Aufbau des Leitfadens	6
2	Leitbild und Legislaturplanung: Funktion und Inhalt	8
2.1	Das Leitbild	8
2.2	Die Legislaturplanung	8
2.3	Ziele formulieren	9
3	Leitbild und erste Legislaturplanung erarbeiten: Vorgehen	11
3.1	Wahl des richtigen Zeitpunkts	11
3.2	Engagement für eine NE-orientierte Gemeindepolitik	11
3.3	Projektorganisation	11
3.4	Projektschritte	13
3.4.1	Leitbild erarbeiten	14
3.4.2	Legislaturplanung erarbeiten	16
4	Leitbild und Legislaturplanung – nicht für die Schublade!	19
4.1	Kommunikation	19
4.1.1	Vorgehen und Ergebnisse	19
4.1.2	Wichtige Vorhaben und Abstimmungen	19
4.2	Zielerreichung und Berichterstattung	19
4.3	Planung der nächsten Legislaturperiode	20
	Literaturverzeichnis	21
	Anhang A: Praxisbeispiel für das Erarbeiten von Leitbild und erster Legislaturplanung	22
	Anhang B: Praxisbeispiel für die Berichterstattung am Legislaturende	27
	Anhang C: Konkrete Beispiele zur Verankerung der NE im Organisationsreglement (OgR)	28

1 Einleitung

1.1 Weshalb ein Leitfaden?

Immer mehr Gemeinden im Kanton Bern richten ihre Politik auf die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung (NE) aus (Kap. 1.3). Das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) unterstützt sie dabei mit verschiedenen Angeboten (Grundlegendokumente, Instrumente, Beratung).

In diesem Zusammenhang hat das AUE bereits zahlreiche Gemeinden bei der Entwicklung ihrer Leitbilder und Legislaturplanungen begleitet. Die Erfahrungen aus dieser Arbeit haben gezeigt, dass das **Bedürfnis** nach einer Anleitung für das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung für eine NE-orientierte Gemeindepolitik vorhanden ist.

Das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung erfolgt immer nach der Lagebeurteilung aus Sicht der NE, mit welcher die Gemeinde ihren Handlungsbedarf identifiziert (Kap. 1.4). Für den Weg vom Handlungsbedarf aus Sicht der NE zum Aufbau einer lang- und mittelfristigen politischen Steuerung hat bisher eine **praxisnahe Umsetzungshilfe** gefehlt. Diese Lücke soll mit dem vorliegenden Leitfaden geschlossen werden.

1.2 Zielpublikum und Ziele des Leitfadens


In erster Linie richtet sich der Leitfaden an die **Projektleitung** (in der Regel die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident), an **externe Beraterinnen und Berater** sowie an weitere am Projekt beteiligte Personen, die sich vertieft mit dem Thema auseinandersetzen möchten.

Der Leitfaden zeigt auf einfache und praktische Art, wie die **kommunale Politik auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichtet** werden kann. Er bietet Hilfestellungen für folgende Fragen:

- Wie kommt eine Gemeinde vom Handlungsbedarf aus Sicht der NE zu einem Leitbild (langfristige Ziele)?
- Wie kommt sie vom Leitbild zur ersten Legislaturplanung (mittelfristige Ziele)?
- Wie überprüft sie das Erreichen der Legislaturziele?
- Wie kann sie die NE im Organisationsreglement (OgR) verbindlich verankern, falls sie dies beabsichtigt?

Der Leitfaden beschreibt alle notwendigen Vorgehensschritte und veranschaulicht diese anhand konkreter Beispiele (Anhänge A, B und C).

Beschrieben wird das **Standardvorgehen mit den Minimalanforderungen** für den Aufbau einer einfachen und langfristig ausgerichteten Gemeindesteuerung.

 **Besondere Hinweise** zu einzelnen Schritten des Standardvorgehens befinden sich jeweils in grünen Kästchen,

 **Varianten** zum Standardvorgehen befinden sich in gelben Kästchen.

Gemeinden haben bei der Durchführung viel Gestaltungsspielraum. Abhängig von der politischen Kultur, den individuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten der Gemeinde entscheidet die Exekutive selber, ob sie eine externe Unterstützung beizieht, ob und wie stark sie die Bevölkerung mit einbezieht oder wem sie die Projektleitung überträgt.

Nicht Teil dieses Leitfadens sind die Planung und Umsetzung von konkreten Massnahmen sowie die Zielüberprüfung und Berichterstattung auf operativer Ebene.

1.3 NE-orientierte Gemeindesteuerung

In diesem Kapitel werden die theoretischen Grundlagen der NE-orientierten Gemeindepolitik kurz zusammengefasst. Als Grundlage für die Umsetzung der NE auf lokaler Ebene dient das **Modell der NE-orientierten Gemeindesteuerung**. Abbildung 1 zeigt das Grundmodell, wie die NE als inhaltliche Zielvorgabe in die systematische Gemeindesteuerung integriert wird¹.

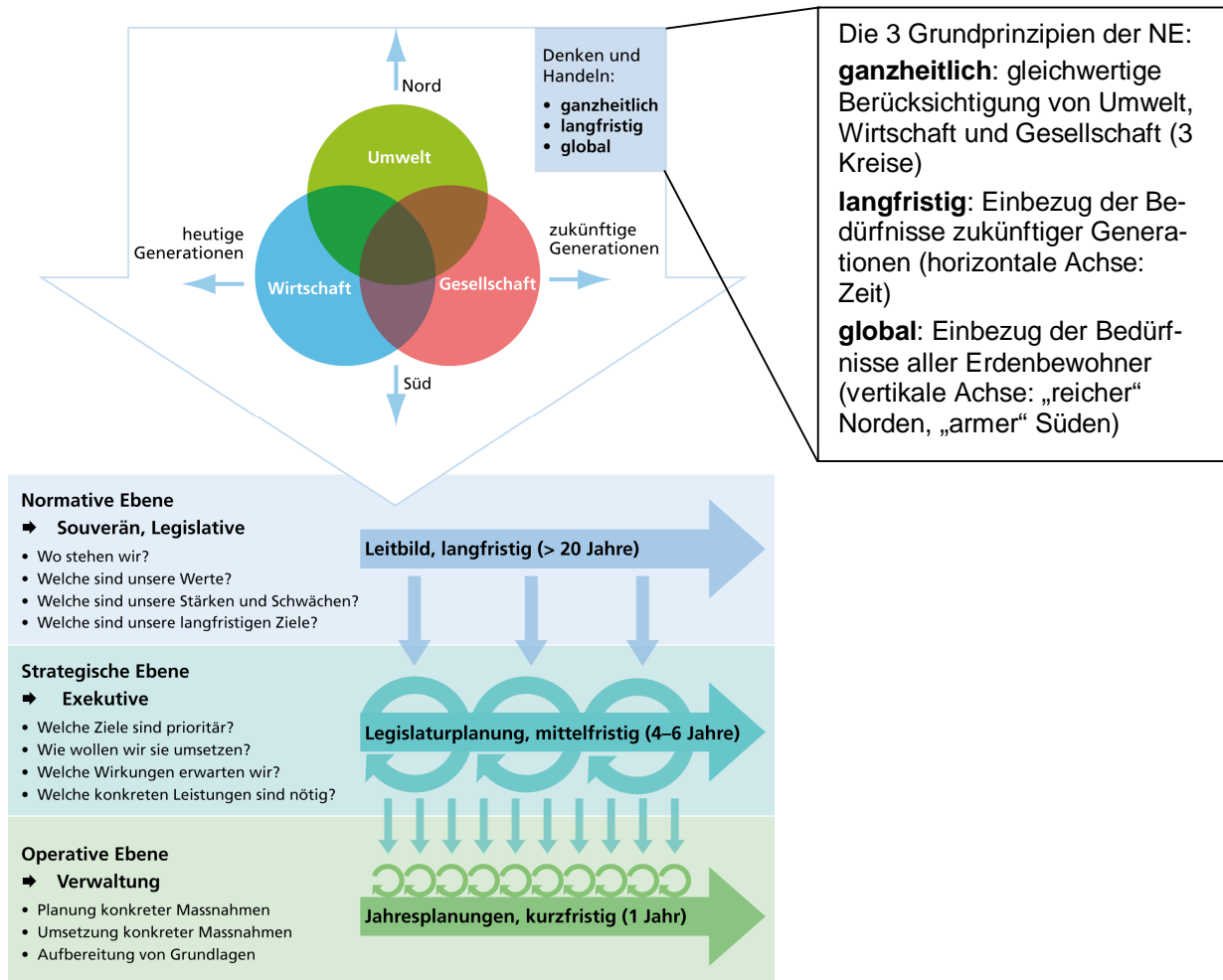


Abbildung 1: Die NE als inhaltliche Zielvorgabe durchdringt alle Ebenen der systematischen Gemeindesteuerung. (Quelle: AUE 2006, S. 45)

Die systematische Gemeindesteuerung umfasst **drei Ebenen mit unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten**. Die Instrumente unterscheiden sich hinsichtlich Zeithorizont und Zuständigkeit:

- Normative Ebene: Das **Leitbild** enthält die langfristigen Ziele der Gemeinde (ca. 20 Jahre). Es wird im Idealfall vom Souverän bzw. von der Legislative verabschiedet.
- Strategische Ebene: Die **Legislaturplanung** wird direkt aus dem Leitbild abgeleitet und enthält die mittelfristigen Ziele (4-6 Jahre). Die Legislaturplanung ist eine Kernaufgabe der Exekutive.

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung, der systematischen Gemeindesteuerung und der Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Gemeindepolitik siehe AUE (2006).

- Operative Ebene: Die **Jahresplanung** wird direkt aus der Legislaturplanung abgeleitet und dient der Planung und Umsetzung von konkreten Massnahmen. Dies ist eine Kernaufgabe der Verwaltung, die in Zusammenarbeit mit den Ressortverantwortlichen erfolgen sollte.

Hauptanliegen der systematischen Gemeindesteuerung ist es, über die verschiedenen Entscheidungsebenen mit unterschiedlichem Zeithorizont den inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang sicherzustellen (= **Kohärenz**).

Die NE-orientierte Gemeindesteuerung verlangt, dass sich die Gemeinde in ihrem Handeln an **bewusst gewählten**, langfristigen Zielen orientiert. Dies setzt voraus, dass die Gemeinde zunächst herausfindet, wo sie heute steht. Nur so kann sie den Handlungsbedarf überhaupt identifizieren.

1.4 Immer mit einer Lagebeurteilung aus Sicht der NE starten

Voraussetzung für die Integration der NE in die systematische Gemeindesteuerung ist immer die **Lagebeurteilung aus Sicht der NE**. Die Lagebeurteilung soll aufzeigen, wie die Gemeinde heute aus Sicht der NE zu beurteilen ist und wo sie entsprechenden Handlungsbedarf hat. Die Lagebeurteilung besteht aus zwei klar unterscheidbaren Schritten: Der **Zustandsfeststellung** und der **Zustandswertung**.

Zustandsfeststellung (Beispiel im Anhang A 1.1):

Mit dem AUE-Instrument „Gemeindeprofilograf“ werden möglichst objektiv die Stärken und Schwächen der Gemeinde aus Sicht der NE ermittelt.

Zustandswertung (Beispiel im Anhang A 1.2):

Ausgehend von den Ergebnissen des Gemeindeprofilografen werden zunächst die für die Gemeinde wichtigen und beeinflussbaren Stärken und Schwächen unter Berücksichtigung von möglichen Chancen und Gefahren und evtl. weiteren wichtigen externen Faktoren genauer identifiziert (z.B. mit der SWOT-Methode; SWOT: englische Abkürzung für Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren). Da die Anzahl der identifizierten Stärken und Schwächen häufig zu hoch ist, empfiehlt es sich, deren Anzahl durch eine Priorisierung zu verkleinern. Am Schluss werden die priorisierten Stärken und Schwächen nach Themen / Handlungsfeldern geordnet: **In diesen Themen / Handlungsfeldern besteht aus Sicht der NE Handlungsbedarf.**

Wichtig für das weitere Vorgehen ist, dass die erarbeiteten Ergebnisse der gesamten Lagebeurteilung festgehalten werden (z.B. in Form eines Fotoprotokolls). Erst jetzt kann das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung für eine NE-orientierte Gemeindepolitik in Angriff genommen werden.

Hinweis:

Nicht alle Stärken und Schwächen sind beeinflussbar oder können von einer Gemeinde kraft eigener kommunaler Kompetenzen angegangen werden. Dieser Aspekt muss bei der Bestimmung des Handlungsbedarfs einer Gemeinde aus Sicht NE berücksichtigt werden. Nur wenn die Gemeinde über **Handlungsspielraum** verfügt, macht es Sinn, kommunale Ressourcen dafür einzusetzen.

1.5 Aufbau des Leitfadens

Nach der Einleitung (Kapitel 1) sind in Kapitel 2 Funktion und Inhalt des Leitbilds und der Legislaturplanung erläutert. Der Hauptteil des Leitfadens (Kapitel 3) benennt die idealen Voraussetzungen für das Erarbeiten von Leitbild und einer ersten Legislaturplanung und beschreibt das Vorgehen in einzelnen Schritten. Abschliessend behandelt Kapitel 4 die Kommunikation, das Überprüfen der Zielerreichung und die Berichterstattung sowie die Planung der nächsten Legislaturperiode.

Anhang A: Enthält ein praxisnahes Beispiel zum Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung.

Anhang B: Zeigt beispielhaft die Berichterstattung am Ende der Legislatur auf.

Anhang C: Enthält Beispiele für den Fall, dass eine Gemeinde die NE, das Leitbild und dessen Genehmigung, die Legislaturplanung oder die Berichterstattung am Legislaturende zusätzlich im Organisationsreglement (OgR) verankern möchte.

2 Leitbild und Legislaturplanung: Funktion und Inhalt

2.1 Das Leitbild

Das Leitbild für eine NE-orientierte Gemeindepolitik ist sowohl Orientierungsrahmen als auch Führungsinstrument.

Als **Orientierungsrahmen** beschreibt es, wo die Gemeinde in rund 20 Jahren stehen soll (= langfristige Perspektive auf der normativen Ebene). Es gibt die allgemeine Entwicklungsrichtung der Gemeinde auf grosser Flughöhe vor. Indem das Leitbild den anzustrebenden Zustand beschreibt, ist es einerseits eine Zielvorgabe und andererseits Ausdruck des langfristigen Handlungsbedarfs der Gemeinde in Richtung dieses Zustands.

Als **Führungsinstrument** ist das Leitbild übergeordnete Grundlage für das Erarbeiten der Legislaturplanungen. Es hat die Wirkung von Leitplanken und dient so als wichtige Entscheidungsgrundlage für die Bestimmung des Inhalts der Legislaturplanungen. Zudem ist es Beurteilungsgrundlage für Entscheide des Gemeinderates, wenn er mit unvorhergesehenen Vorhaben konfrontiert wird, welche die Entwicklung der Gemeinde massgeblich beeinflussen könnten. Ein Vorhaben, das mit dem Leitbild im Einklang steht, müsste demnach vom Gemeinderat unterstützt werden. Dagegen müsste ein Vorhaben, das mit dem Leitbild nicht in Einklang gebracht werden kann, vom Gemeinderat abgelehnt werden. Indem das Leitbild dazu beiträgt, Entscheidungen für Aussenstehende vorausseh- und nachvollziehbar zu machen, wird die Transparenz der Gemeindepolitik deutlich erhöht. Das Wesen des Leitbilds ist, dass es immer wieder konsultiert werden muss: am Anfang der Legislatur für die neue Legislaturplanung und am Ende der Legislatur, um zu überprüfen, ob die Gemeinde auf Kurs ist (Kap. 4.2).

Was ein Leitbild nicht sein darf: ein teurer Hochglanzprospekt mit unklaren, allgemeinen Aussagen, die für jede beliebige Gemeinde gelten könnten. Solche Leitbilder sind heute als Ausdruck des Zeitgeistes häufig anzutreffen. Sie haben primär die Anpreisung der Gemeinde zum Ziel und dienen der Imagepflege. Sie spielen keine Rolle für die politische Planung und Steuerung der Gemeinde. In der Regel verlieren sie rasch an Aufmerksamkeit, verschwinden in Schubladen und geraten in Vergessenheit.

Das Leitbild für eine NE-orientierte Gemeindepolitik ist Ausdruck des Selbstverständnisses der Gemeinde und enthält mindestens die folgenden Elemente (Beispiel im Anhang A 2.):

- Eine **Bekräftigung des Engagements** der Gemeinde für eine Entwicklung im Sinne der NE
- Die **Themen / Handlungsfelder**, bei denen aus Sicht der NE Handlungsbedarf besteht (wo bewahren, wo verändern), und die dazugehörigen **langfristigen Ziele**

2.2 Die Legislaturplanung

Die Legislaturplanung ist eine Kernaufgabe der Exekutive. Sie wird direkt vom Leitbild abgeleitet und dient der **etappenweisen Erreichung der langfristigen Ziele**. Ihr Zeithorizont entspricht der mittelfristigen Perspektive auf der strategischen Ebene. Die Legislaturplanung setzt **Prioritäten**, an welchen langfristigen Zielen in der jeweiligen Legislatur gearbeitet werden soll (= prioritärer Handlungsbedarf). Dabei ist es wichtig, dass sich die mittelfristigen Legislaturziele widerspruchsfrei von den langfristigen Leitbildzielen ableiten lassen (Kohärenz).

Die Legislaturplanung enthält mindestens die folgenden Elemente (Beispiel im Anhang A 3.):

- **Mittelfristige Ziele** mit überprüfbaren **Zielwerten** (Soll) und einem **Zeithorizont** für deren Erreichung
- **Massnahmen**² (inkl. Konzepte oder Programme), die beschreiben, auf welche Art und Weise die mittelfristigen Ziele erreicht werden sollen
- **Zuständige Ressorts** oder Verwaltungseinheiten für die Zielerreichung

In der Legislaturplanung muss unbedingt auch die **Verfügbarkeit** der für die Zielerreichung benötigten **finanziellen und personellen Ressourcen** berücksichtigt werden. Einerseits erfordern die Auswirkungen der geplanten Massnahmen auf den Finanzhaushalt eine Abstimmung der Legislaturplanung mit der Finanzplanung und dem Budget. Andererseits müssen für die Umsetzung der geplanten Massnahmen genügend personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, ohne dass die Bewältigung des Tagesgeschäfts darunter leidet.

2.3 Ziele formulieren

Ein **Ziel** ist ein in der Zukunft liegender, klar definierter und angestrebter Endpunkt eines Prozesses. Diese Definition gilt unabhängig von der Flughöhe für Ziele sowohl auf Ebene des Leitbilds als auch der Legislaturplanung. Die beiden Ebenen unterscheiden sich jedoch in der Rangordnung und dem Konkretisierungsgrad der Ziele. Das Leitbild zusammen mit der Legislaturplanung stellen ein Zielsystem mit einer klaren Zielhierarchie dar. Dabei sind die langfristigen Ziele des Leitbilds übergeordnete Ziele und die mittelfristigen Ziele der Legislaturplanung die daraus abgeleiteten Ziele. Die übergeordneten Ziele haben einen normativen, wertsetzenden Charakter und sind eher abstrakt formuliert. Die abgeleiteten Ziele hingegen haben einen höheren Konkretisierungsgrad. Es ist möglich, dass mehrere abgeleitete Ziele demselben übergeordneten Ziel dienen.

Damit Ziele klar und für jeden verständlich sind, sollten sie über gewisse **Eigenschaften** verfügen. Ein im Projektmanagement weit verbreitetes Kriterium für das Formulieren klarer Ziele ist die Anforderung «SMART» (**S**pecific, **M**easurable, **A**ccepted, **R**ealistic, **T**imely). SMART bedeutet auf Deutsch in etwa:

S = Spezifisch	Die Ziele müssen eindeutig definiert, d.h. so präzise wie möglich formuliert sein.
M = Messbar	Im vorliegenden Fall muss die Zielerreichung „nur“ überprüfbar aber nicht notwendigerweise messbar sein. Es ist unmöglich und nicht sinnvoll, für alle Ziele Messgrössen festzulegen und zu erheben. Dies gilt insbesondere für qualitative Ziele. Beispiel: Das Ziel „Die Gemeinde verfügt über ein zeitgemässes Kommunikationskonzept“ ist schwierig messbar. Es ist jedoch überprüfbar, indem am Ende der Legislatur festgestellt werden kann, ob das Kommunikationskonzept erarbeitet worden ist oder nicht.
A = Akzeptiert	Die Ziele müssen von den zuständigen Entscheidungsgremien und gegebenenfalls Verwaltungseinheiten akzeptiert sein. Hinweis: In der Gemeinde bedeutet dies auch, dass die Ziele von einer Mehrheit der engagierten politischen Meinungsträger akzeptiert werden bzw. dass die Ziele mehrheitsfähig sind.
R = Realistisch	Die Zielerreichung muss möglich sein (auch hinsichtlich vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen).
T = Terminiert	Zu jedem Ziel gehört ein Zeithorizont, innerhalb welchem das Ziel erreicht werden muss.

² In diesem Leitfaden verwenden wir den Begriff Massnahmen im weiteren Sinne, dazu gehören auch Massnahmenpakete, Konzepte, Programme etc.

Diese Kriterien aus dem Projektmanagement können sinngemäss beim Formulieren von langfristigen Zielen für das Leitbild und von mittelfristigen Zielen für die Legislaturplanung zu Hilfe genommen werden. Dies bedeutet für **beide Ebenen**, dass die Ziele so präzise wie möglich formuliert werden, dass sie von einer Mehrheit in Behörden, Verwaltung und Bevölkerung akzeptiert werden und dass die Zielerreichung zwar ehrgeizig, jedoch realistisch ist.

Auf **Ebene der Legislaturplanung** ist es zudem unerlässlich, für jedes Ziel einen entsprechenden **Zielwert** festzulegen. Ein Zielwert ist ein Wert, der mit dem Ziel festgelegt wird und innerhalb eines bestimmten **Zeithorizonts** erreicht werden soll. Dieser Wert kann quantitativ (eine absolute oder relative Zahl, z.B. 10%) oder qualitativ (ein Zustand, z.B. erreicht, umgesetzt, abgeschlossen) sein. Er dient der Überprüfung, ob das Ziel erreicht worden ist (Kap. 4.2).

Hinweis:

Im Idealfall beschreiben die langfristigen Ziele im Leitbild wie auch die mittelfristigen Ziele in der Legislaturplanung den in der Zukunft **angestrebten Zustand**. Dies vereinfacht das Formulieren der Ziele auf beiden Ebenen. Zudem hilft es, die Legislaturziele gegenüber den Massnahmen abzugrenzen, die im Normalfall durch eine Tätigkeit beschrieben werden (Beispiele im Anhang A 2.)

3 Leitbild und erste Legislaturplanung erarbeiten: Vorgehen

3.1 Wahl des richtigen Zeitpunkts

Idealerweise erfolgt das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung **unmittelbar nach der Lagebeurteilung** aus Sicht der NE. Dies hat den Vorteil, dass die beteiligten Personen das Thema NE und die Ergebnisse der Lagebeurteilung noch präsent haben. Zudem kann der Schwung aus der Lagebeurteilung gleich mitgenommen und so das Erarbeiten der beiden Steuerungsinstrumente innert nützlicher Frist abgeschlossen werden. Gleichzeitig ist die Planung darauf auszurichten, dass die **Ergebnisse dann vorliegen, wenn sie gebraucht werden**. Die Legislaturplanung beispielsweise muss möglichst früh nach Beginn der neuen Legislaturperiode abgeschlossen sein (z.B. im ersten Halbjahr).

3.2 Engagement für eine NE-orientierte Gemeindepolitik

Eine wichtige Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung ist, dass im besten Fall alle Mitglieder des Gemeinderats oder wenigstens eine **grosse Mehrheit** inklusive Gemeindepräsidentin bzw. Gemeindepräsident von der Nützlichkeit eines Leitbilds und einer Legislaturplanung für eine NE-orientierte Gemeindepolitik überzeugt sind und sich dafür engagieren wollen. Dazu braucht es die Bereitschaft, genügend Ressourcen (Zeit, Geld) für die Einführung der NE-orientierten Gemeindepolitik zur Verfügung zu stellen.

3.3 Projektorganisation

Am besten wird das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung als Projekt organisiert. Im Idealfall ist diese Projektorganisation bereits vor Beginn der Lagebeurteilung aus Sicht der NE festgelegt worden. Ist dies nicht der Fall, dann müssen spätestens jetzt die folgenden organisatorischen Aspekte geklärt werden:

- **Rollenverteilung:** Die Rollenverteilung zwischen Gemeinde, allfälliger externer Beratung und dem AUE ist im „Berner Kompetenzverbund für die lokale Nachhaltige Entwicklung“³ klar geregelt. Die Gemeinde ist die Hauptakteurin und die gestaltende Kraft der lokalen NE. Sie entscheidet über Start, Tempo und ob sie eine externe Beratung hinzuziehen möchte. Die Gemeinde ist für das inhaltliche Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung selbst zuständig.

Eine allfällige externe Beratung kann die Moderation der Sitzungen und Workshops übernehmen, die Gemeinde mit methodischem Know-how unterstützen, beim Identifizieren von Themen / Handlungsfeldern mit langfristigem Handlungsbedarf helfen oder nicht zuletzt redaktionelle Unterstützung beim Formulieren von Leitbild und Legislaturplanung leisten.

Das AUE nimmt eine übergeordnete beratende Funktion ein, um die *unité de doctrine* bezüglich NE-orientierter Gemeindepolitik sicherzustellen. Auf Wunsch nimmt das AUE Stellung (im Sinne einer Zweitmeinung) zu Entwürfen von Leitbild und Legislaturplanung.

- **Projektteam:** Das Projektteam für die Leitbilderarbeitung setzt sich in der Regel aus denselben Personen zusammen wie das Beurteilungsteam bei der Lagebeurteilung aus Sicht der NE, d.h. aus dem gesamten Gemeinderat, dem Verwaltungskader und evtl. Vertretern von Bevölkerung oder Interessengruppen.

Die Legislaturplanung hingegen ist Aufgabe der Exekutive, allenfalls mit Unterstützung der Verwaltung.

³ Für weitere Informationen zum Berner Kompetenzverbund siehe http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/berner_kompetenzverbund.html

- **Einbezug der Öffentlichkeit:** Bereits vor dem Projektstart muss feststehen, ob und in welchem Umfang die Bevölkerung oder ausgewählte Interessenvertreter in die Leitbilderarbeit einbezogen werden sollen (Kap. 3.4.1.6). Der Einbezug muss sorgfältig geplant werden und es müssen mehr Ressourcen (Zeit, Geld) zur Verfügung gestellt werden als beim Standardvorgehen.
- **Projektleitung:** Die Projektleitung wird in der Regel von der Gemeindepräsidentin bzw. vom Gemeindepräsidenten übernommen. Sie bzw. er trägt die Hauptverantwortung für das erfolgreiche Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung.
- **Finanzierung:** Die Finanzierung muss vor dem Projektstart gesichert sein. Der Gemeinderat muss die benötigten finanziellen Mittel bewilligt haben. Falls die Gemeinde beabsichtigt, eine externe Beratung beizuziehen, kann beim AUE ein Gesuch um finanzielle Unterstützung⁴ eingereicht werden.

Das AUE genehmigt einen Beitrag, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind⁵:

- Verbindliche Absichtserklärung (z.B. Gemeinderatsbeschluss) zur Einleitung des geplanten Projekts
 - Offerte der externen Beratung
 - Kurze Projektbeschreibung (Ausgangslage, Ziel, Inhalt, Beteiligte, Ablauf, Zeithorizont), falls nicht der Offerte der externen Beratung entnehmbar
 - Das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) ist als projektbegleitende Stelle in der Projektorganisation aufgeführt
- **Kommunikation:** Bei Projektbeginn muss feststehen, wer wann was in welcher Form kommuniziert (Kap. 4.1).
 - **Terminplanung:** Das Terminprogramm muss vor dem Projektstart verbindlich festgelegt werden. Dabei müssen die einzelnen Termine so gesetzt werden, dass jeweils genügend Zeit für die Vorbereitung und Nachbearbeitung der einzelnen Schritte zur Verfügung steht.

Für das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung ist eine Zeitspanne von ca. drei Monaten realistisch. Werden die Bevölkerung oder ausgewählte Interessengruppen in die Leitbilderarbeit einbezogen, muss mit einer deutlich längeren Dauer gerechnet werden.

Hinweis:

Eine **externe Beratung** beizuziehen ist hinsichtlich verschiedener Aspekte sinnvoll und empfehlenswert. Sie übernimmt die Moderation von Sitzungen und Workshops. Zusätzlich kann sie die Projektleitung bei der Terminplanung, bei der Organisation und Dokumentation der Sitzungen und Workshops oder beim Erarbeiten von Entwürfen unterstützen. Dies hat den Vorteil, dass sich die Gemeindepräsidentin bzw. der Gemeindepräsident und die Mitglieder des Projektteams vollständig auf die inhaltliche Arbeit konzentrieren können. Zudem kann die externe Beratung das Projekt vorantreiben, wenn es ins Stocken gerät und als aussenstehende Person unangenehme Fragen stellen oder Tabuthemen ansprechen, die sonst gemieden würden.

⁴ Auch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) fördert die Nachhaltige Entwicklung in den Gemeinden. Weitere Informationen unter <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00532/index.html?lang=de>.

⁵ Für weitere Informationen zur finanziellen Unterstützung siehe http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/berner_kompetenzverbund.assetref/content/dam/documents/BVE/AUE/de/aeue_ne_kv_merkblatt_beitraege_d.pdf.

3.4 Projektschritte

Das Erarbeiten des Leitbilds und das Erarbeiten der Legislaturplanung werden am besten als zwei Teilprojekte behandelt. Sie sind zwar miteinander verknüpft, müssen aber trotzdem klar auseinandergehalten werden. Sowohl das Leitbild als auch eine erste Legislaturplanung werden in mehreren Schritten erarbeitet:

Teilprojekt Leitbild

- Zukunftsbild skizzieren
- Langfristige Ziele formulieren
- Leitbildentwurf erstellen
- Leitbild bereinigen
- Leitbild genehmigen

Teilprojekt Legislaturplanung

- Mittelfristige Ziele und Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) formulieren
- Entwurf der Legislaturplanung erstellen
- Legislaturplanung bereinigen
- Legislaturplanung genehmigen

Die beiden Teilprojekte Leitbild und Legislaturplanung unterscheiden sich zwar inhaltlich klar, können sich aber zeitlich überlappen. Die Schritte „langfristige Ziele formulieren“ und „mittelfristige Ziele und Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) formulieren“ können durchaus am selben Tag durchgeführt werden. Dasselbe gilt für die Bereinigung der beiden Dokumente. Wichtig ist in jedem Fall, dass der inhaltliche Zusammenhang von Legislaturplanung und Leitbild (Kohärenz) gewährleistet ist. Abbildung 2 zeigt die einzelnen Projektschritte der beiden Teilprojekte. Die minimal notwendigen Schritte für das Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung sind in orangefarbenen Kästchen dargestellt, optionale Schritte in gelben Kästchen.

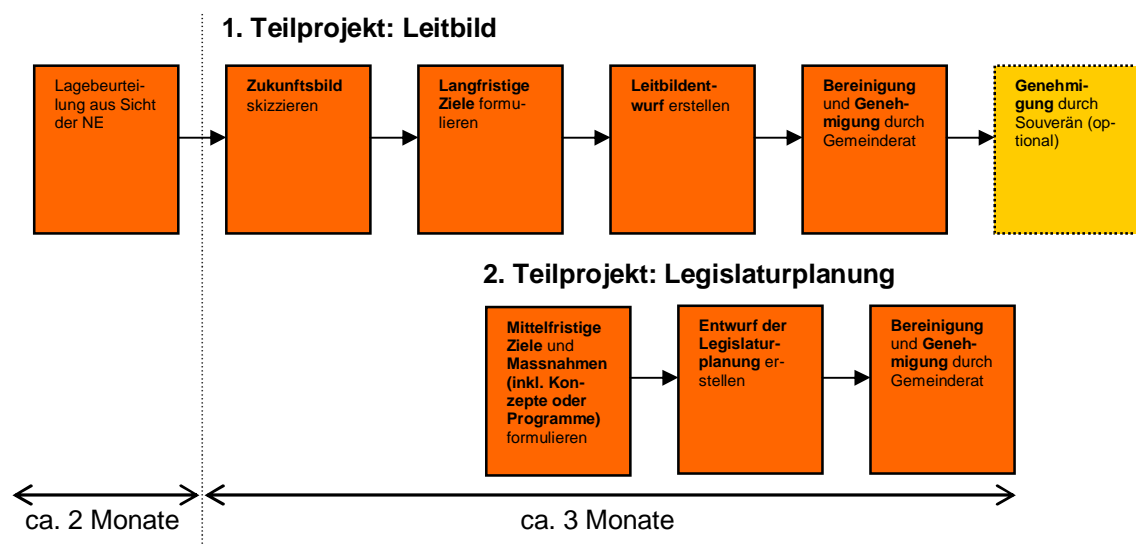


Abbildung 2: Teilprojekte Leitbild und Legislaturplanung, die sich zeitlich überlappen können. (Quelle: eigene Darstellung)

3.4.1 Leitbild erarbeiten

3.4.1.1 Erster Schritt: Zukunftsbild skizzieren

Zeitbedarf: ca. ½ Tag

Bevor langfristige Ziele formuliert werden können, braucht es eine Vorstellung, wie die Gemeinde in ca. 20 Jahren aussehen soll (skizziert in Stichworten oder in Form einer Zeichnung). In diesem **Zukunftsbild** müssen einerseits die Themen / Handlungsfelder vorkommen, in denen aufgrund der Lagebeurteilung aus Sicht der NE Handlungsbedarf bestimmt worden ist (Kap. 1.4). Andererseits gibt es vielleicht noch weitere Themen bzw. Eigenschaften, die den Charakter der Gemeinde ausmachen und die nicht eigentliche Themen / Handlungsfelder der NE sind (z.B. städtische oder ländliche Gemeinde, Dorfcharakter, Bevölkerungsgrösse etc.). Auch diese Themen sollen in das Zukunftsbild einfließen. Möchte eine Gemeinde im Leitbild auch die für die Gemeinschaft wichtigen Werte zum Ausdruck bringen, wäre das Zukunftsbild der richtige Ort hierfür.

Variante: Das skizzierte Zukunftsbild wird ausformuliert und in das Leitbild übernommen. Dieses Vorgehen ist hilfreich

- a) für die allgemeine Kommunikation des Leitbilds,
- b) falls eine Mitwirkung oder Vernehmlassung geplant ist oder
- c) falls eine Genehmigung des Leitbilds durch die Bevölkerung vorgesehen ist.

Hinweis:

Der Aufwand für das Skizzieren des Zukunftsbilds wird verringert, wenn die Mitglieder des Projektteams ihre individuellen Vorstellungen, wie die Gemeinde in ca. 20 Jahren aussehen soll, vor dem Workshop der Workshopleitung zuschicken. Die gesammelten Vorstellungen werden von ihr aufbereitet und dienen als Grundlage für den Workshop. Dieses abgekürzte Vorgehen ist sinnvoll, wenn das Skizzieren des Zukunftsbilds und das Formulieren der langfristigen Ziele im gleichen Workshop stattfinden sollen (Beispiel im Anhang A 2.1). Durch die Vorbereitung erhöht sich die Qualität der inhaltlichen Diskussion im Workshop, weil sich die Teilnehmenden bereits vorher mit dem Thema auseinandergesetzt haben.

3.4.1.2 Zweiter Schritt: Langfristige Ziele formulieren

Zeitbedarf: ca. ½ Tag

Nun werden **langfristige Ziele** für die Themen / Handlungsfelder mit Handlungsbedarf formuliert, evtl. erst stichwortartig (Beispiel im Anhang A 2.1). Die langfristigen Ziele dienen der Konkretisierung des skizzierten Zukunftsbilds.

Hinweis:

Sind bereits andere Leitbilder für Sektorpolitiken vorhanden (Umweltleitbild, Altersleitbild, Energieleitbild etc.), ist es sinnvoll, wenn die Ziele für das NE-Leitbild in Kenntnis dieser anderen Leitbilder erarbeitet werden. Einzelne Ziele dieser sektoriellen Leitbilder können in das NE-Leitbild übernommen werden, sofern Handlungsbedarf besteht und die Flughöhe dieser Ziele mit der Flughöhe des NE-Leitbilds übereinstimmt (langfristiger Zeithorizont, relativ hoher Abstraktionsgrad).

3.4.1.3 **Dritter Schritt: Leitbildentwurf erstellen**

Ausgehend von den Ergebnissen der beiden vorherigen Projektschritte wird ein **Entwurf des Leitbilds**, gegebenenfalls mit Zukunftsbild, ausformuliert. Diese Aufgabe kann die Gemein-
deschreiberin bzw. der Gemein-
deschreiber zusammen mit der Gemeindepräsidentin bzw. dem Gemeindepräsidenten oder die externe Beratung übernehmen.

Falls die externe Beratung das Ausformulieren des Leitbildentwurfs übernommen hat, ist es empfehlenswert, dass der Entwurf mit der Gemeindepräsidentin bzw. dem Gemeindepräsidenten und der Gemein-
deschreiberin bzw. dem Gemein-
deschreiber anlässlich einer Sitzung abgestimmt wird.

Variante: Das AUE nimmt auf Wunsch an dieser zusätzlichen Sitzung teil.

Jetzt ist der Zeitpunkt für eine Vollständigkeitsüberprüfung des Leitbildentwurfs durch die Gemeindepräsidentin bzw. den Gemeindepräsidenten: Kommen alle Themen / Handlungsfelder mit Handlungsbedarf aus Sicht NE (Ergebnisse der Lagebeurteilung) im Leitbildentwurf vor? Gegebenenfalls ist eine Anpassung notwendig.

Anschliessend wird der Leitbildentwurf mit einer Bekräftigung des Engagements der Gemeinde für eine Entwicklung im Sinne der NE ergänzt (z.B. in Form eines Vorworts der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten; Beispiel für Inhalt im Anhang A 2.2).

Der **vollständige Leitbildentwurf** wird allen Mitgliedern des Projektteams vor der Bereinigungssitzung (Kap. 3.4.1.4) zugeschickt, damit diese genug Zeit haben, um sich darauf vorzubereiten.

Variante: Der Leitbildentwurf kann dem AUE zur Stellungnahme (im Sinne einer Zweitmeinung) zugeschickt werden.

3.4.1.4 **Vierter Schritt: Leitbild bereinigen**

Zeitbedarf: ca. ½ Tag

An der **Bereinigungssitzung des Leitbilds** wird jedes Leitbildziel einzeln besprochen und wenn nötig ergänzt, abgeändert oder gegebenenfalls weggelassen. Anschliessend können noch die Bekräftigung des Engagements der Gemeinde für eine Entwicklung im Sinne der NE und das evtl. vorhandene ausformulierte Zukunftsbild zur Diskussion gestellt werden. Alle Änderungen werden festgehalten.

Variante: Das AUE nimmt auf Wunsch an der Bereinigungssitzung des Leitbilds teil.

Die **bereinigte Version** des Leitbilds wird an die Mitglieder des Projektteams verschickt. Wenn es keinen Anpassungsbedarf mehr gibt, kann das Leitbild in der nächsten Gemeinderatssitzung vom Gemeinderat genehmigt werden.

Falls nicht bereits vor Projektbeginn alle Details geklärt wurden, sollten spätestens im Rahmen der Bereinigungssitzung auch das detaillierte Vorgehen für eine allfällige zusätzliche Genehmigung des Leitbilds durch den Souverän (Kap. 3.4.1.5) und die Kommunikation des Leitbilds (Kap. 4.1.1) festgelegt werden.

3.4.1.5 **Fünfter Schritt: Leitbild genehmigen**

In der heutigen Praxis wird das NE-Leitbild **in der Regel durch den Gemeinderat** verabschiedet und der Bevölkerung im Rahmen der Gemeindeversammlung nur zur Kenntnisnahme vorgestellt. Dieses Vorgehen hat für die Exekutive den Vorteil, dass das Leitbild nicht abgelehnt werden kann und keine zusätzlichen Ressourcen für ein allfälliges Überarbeiten bereitgestellt werden müssen. Dieses Vorgehen hat jedoch auch einen Nachteil: Dem Leitbild fehlt die demokratische Legitimation. Ein solches Leitbild ist eher ein „Leitbild des Gemeinderats“ als ein „Leitbild der Gemeinde“.

Für die dauerhafte Verankerung der NE auf kommunaler Ebene wäre jedoch die **demokratische Legitimation des NE-Leitbilds** wichtig. Vom Grundverständnis einer systematischen Gemeindesteuerung (Kap. 1.3) her müsste das Leitbild als Abbild der Werte und Ziele, nach denen sich die Gemeinde langfristig ausrichten will, dem Souverän bzw. der Legislative zur Genehmigung vorgelegt werden. Damit das **Verabschieden des Leitbilds durch den Souverän** bzw. die Legislative aus rechtlicher Sicht möglich ist, muss die Gemeinde diese Zuständigkeit in ihrem Organisationsreglement (OgR) festschreiben (Beispiel für eine mögliche Ergänzung des Musterreglements des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) im Anhang C 2.)⁶.

3.4.1.6 Exkurs: Öffentlichkeit in die Leitbilderarbeitung einbeziehen

Falls eine Gemeinde die Öffentlichkeit an der Integration der NE in die Gemeindepolitik teilhaben lassen will, kann sie die Bevölkerung oder ausgewählte Interessengruppen in die Leitbilderarbeitung (1. Teilprojekt) einbeziehen. Dies kann die **Legitimation des Leitbilds informell erhöhen**. Der Einbezug der Öffentlichkeit in die Leitbilderarbeitung kann auf verschiedene Arten zu unterschiedlichen Zeitpunkten sinnvoll sein:

1. Bevölkerung aktiv mitgestalten lassen

Die Bevölkerung wird bereits zu Beginn der Leitbilderarbeitung einbezogen, d.h. beim Erarbeiten des Zukunftsbilds und beim Formulieren der langfristigen Ziele. Dieses Vorgehen macht Sinn, wenn der Gemeinderat z.B. neu zusammengesetzt ist oder über die Bedürfnisse und Werte der Bevölkerung besser Bescheid wissen möchte. Dies kann beispielsweise in Form einer Zukunftswerkstatt oder in einer Open Space Konferenz⁷ geschehen. Die Ergebnisse dienen als wichtiger Input für die Erarbeitung eines ersten Leitbildentwurfs durch den Gemeinderat.

2. Mitwirkung

Nach dem Erarbeiten eines Leitbildentwurfs, jedoch vor dem Verabschieden des Leitbilds durch den Gemeinderat, wird ein offizielles Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Der Gemeinderat gibt allen Interessierten (Bevölkerung, Parteien, Vereine, Gewerbe, Nachbargemeinden etc.) die Möglichkeit, zum Leitbild Stellung zu nehmen und eigene Anliegen einzubringen. Die Information zur Mitwirkung kann im Rahmen der Gemeindeversammlung erfolgen.

3. Vernehmlassung

Ausgewählte Interessenvertreter (z.B. Kommissionen, Parteien, Vereine) werden nach dem Erarbeiten des Leitbildentwurfs und vor dem Verabschieden des Leitbilds durch den Gemeinderat zu einem Vernehmlassungsverfahren eingeladen, um den Leitbildentwurf auf seine Akzeptanz hin zu prüfen.

3.4.2 Legislaturplanung erarbeiten

3.4.2.1 Erster Schritt: Mittelfristige Ziele und Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) formulieren

Zeitbedarf: ½ bis 1 Tag

Die **mittelfristigen Ziele** für die Legislaturplanung werden **direkt aus den Leitbildzielen** abgeleitet. Sie zeigen auf, wie man den langfristigen Leitbildzielen einen Schritt näher kommen will (Beispiel im Anhang A 3.1). Dabei werden nur Ziele für Themen / Handlungsfelder

⁶ Beispiele für weitere Möglichkeiten zur Verankerung der NE, des Leitbilds, der Legislaturplanung und des Legislaturberichts im OgR sind in Anhang C 1. und C 3. ebenfalls als Ergänzung des Musterreglements des AGR dargestellt.

⁷ In einer Open Space Konferenz bestimmen die Teilnehmenden in einem ersten Schritt selber die Themen und nehmen anschließend nur an denjenigen Gruppendiskussionen teil, die sie interessieren. Am Schluss fasst jede Gruppe ihre Ergebnisse zusammen und präsentiert sie allen anderen. Die Organisatoren geben nur die Spielregeln vor (Dauer der Arbeitseinheiten, Art der Dokumentation und Präsentation der Resultate etc.). Die Open Space Konferenz eignet sich für eine Standortbestimmung, für eine kreative Neuorientierung oder für einen Entwurf von Projektideen. Open Space funktioniert gut bei Gruppengrößen ab 30 bis zu einigen hundert Personen. (Bolliger und Zellweger, 2007)

mit **prioritärem** Handlungsbedarf formuliert, die in der nächsten Legislatur angegangen werden sollen. D.h. es werden **nicht zwingend zu allen Leitbildzielen** Legislaturziele formuliert. Dieser Sachverhalt muss unbedingt im Vorwort zur Legislaturplanung erwähnt werden, falls der Gemeinderat die Absicht hat, diese zu veröffentlichen (Kap. 4.1.1). Diese Information ist grundlegend, um das Verhältnis zwischen Leitbild und Legislaturplanung zu verstehen.

Die **Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme)** zeigen auf, wie jedes einzelne Legislaturziel mittelfristig erreicht werden soll. Zu jedem Legislaturziel werden zudem eine Messgrösse und ein Zielwert für das Legislaturende (Soll) formuliert. Dies erleichtert die Berichterstattung am Ende der Legislatur (Kap. 4.2).

Hinweis:

Sinnvollerweise wird in das Erarbeiten der Legislaturplanung die **Verwaltung entsprechend mit einbezogen**. Ihr Fachwissen kann die Qualität der Diskussion und der Ergebnisse positiv beeinflussen. Der Einbezug erhöht zudem die Identifikation der Verwaltung mit der Legislaturplanung, was der Erreichung der Legislaturziele dienlich ist.

3.4.2.2 Zweiter Schritt: Entwurf der Legislaturplanung erstellen

Aus den Ergebnissen des vorherigen Projektschritts wird ein **Entwurf der Legislaturplanung** ausformuliert. Diese Aufgabe übernimmt erneut die Gemeindegemeinschafterin bzw. der Gemeindegemeinschafter zusammen mit der Gemeindegemeinschafterin bzw. dem Gemeindegemeinschafter oder die externe Beratung.

Falls die externe Beratung auch das Ausformulieren des Entwurfs der Legislaturplanung übernommen hat, ist es empfehlenswert, dass dieser ebenfalls mit der Gemeindegemeinschafterin bzw. dem Gemeindegemeinschafter und der Gemeindegemeinschafterin bzw. dem Gemeindegemeinschafter anlässlich einer Sitzung abgestimmt wird.

Variante: Das AUE nimmt auf Wunsch auch an dieser zusätzlichen Sitzung teil.

Der Entwurf der Legislaturplanung wird den Mitgliedern des Gemeinderats rechtzeitig vor der Bereinigungssitzung zugeschiedt, damit diese genug Zeit haben, um sich darauf vorzubereiten. Dabei sollen sie als Ressortverantwortliche gegebenenfalls zusammen mit der Verwaltung grob abschätzen, ob die **Zielsetzungen** in ihrem Zuständigkeitsbereich **realistisch** sind – auch hinsichtlich der verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen.

Variante: Auch der Entwurf der Legislaturplanung kann dem AUE zur Stellungnahme (im Sinne einer Zweitmeinung) zugeschiedt werden.

3.4.2.3 Dritter Schritt: Legislaturplanung bereinigen

Zeitbedarf: ca. ½ Tag

An der **Bereinigungssitzung der Legislaturplanung** wird jedes Legislaturziel, die entsprechenden Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) zur Zielerreichung, die Messgrössen und die Zielwerte einzeln besprochen und wenn nötig ergänzt, abgeändert oder gegebenenfalls weggelassen.

Variante: Das AUE nimmt auf Wunsch auch an der Bereinigungssitzung der Legislaturplanung teil.

Für die Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) werden zudem der Zeithorizont für die Umsetzung und das zuständige Ressort oder die zuständige Verwaltungseinheit festgelegt. Ebenso sollten für jede Massnahme (inkl. Konzepte oder Programme) auch die für die Zielerreichung benötigten finanziellen und personellen Ressourcen abgeschätzt und in der Legislaturplanung aufgeführt werden.

Die Änderungen und Ergänzungen werden festgehalten und die **bereinigte Version** der Legislaturplanung an die Mitglieder der Exekutive geschickt. Wenn es keinen Anpassungsbedarf mehr gibt, kann die Legislaturplanung in der nächsten Gemeinderatssitzung beschlossen werden.

Zudem sollten die folgenden Punkte verbindlich geregelt werden:

- das Vorgehen für die Berichterstattung (Kap. 4.2) innerhalb des Gemeinderats und zuhanden der Bevölkerung,
- die Verknüpfung der Legislaturplanung mit der Finanzplanung und dem Budget sowie
- die Bestimmung der Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme), die einer Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)⁸ unterzogen werden müssen.

3.4.2.4 *Vierter Schritt: Legislaturplanung genehmigen*

Laut Modell der systematischen Gemeindesteuerung (Kap. 1.3) ist die Legislaturplanung eine Kernaufgabe der Exekutive auf der strategischen Ebene. In der Praxis wird die Legislaturplanung deshalb richtigerweise im Rahmen einer ordentlichen Gemeinderatssitzung **vom Gemeinderat** genehmigt.

⁸ Für weitere Informationen zur Nachhaltigkeitsbeurteilung von Vorhaben siehe http://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/nachhaltigkeitsbeurteilung.html.

4 Leitbild und Legislaturplanung – nicht für die Schublade!

4.1 Kommunikation

4.1.1 Vorgehen und Ergebnisse

Die Bevölkerung muss über das **Vorgehen** beim Erarbeiten von Leitbild und Legislaturplanung (inkl. Lagebeurteilung aus Sicht der NE) sowie über die Beweggründe und die Ziele des Projekts informiert werden. Dabei sind wiederkehrende Informationen zum aktuellen Stand der Arbeiten einer einmaligen Information am Projektende vorzuziehen.

Die Kommunikation des **Leitbilds** ist zwingend. Der Gemeinderat muss die Bevölkerung über Sinn und Zweck des Leitbilds und über die langfristigen Ziele für eine NE-orientierte Gemeindeentwicklung informieren.

Hierzu eignen sich unterschiedliche Kommunikationskanäle wie

- die Gemeindeversammlung,
- die Internetseite der Gemeinde, mit einem Dokument zum Herunterladen des Leitbilds,
- das gemeindeeigene Infoblatt,
- die Medienmitteilung,
- die Gemeindeverwaltung, wo das Leitbild in Papierform bezogen werden kann,
- die Post für den Versand des Leitbilds an Haushalte und evtl. an Nachbargemeinden.

In der Regel müssen verschiedene Kommunikationskanäle kombiniert werden, um eine genügende Breitenwirkung zu erzielen.

Der Gemeinderat muss selber entscheiden, ob er die **Legislaturplanung** zusätzlich veröffentlichen will. Dies wird empfohlen, da es die Transparenz zusätzlich erhöht. Die Bevölkerung sieht, was sich der Gemeinderat für die Legislaturperiode vorgenommen hat und wie dies mit den langfristigen Zielen im Leitbild zusammenhängt. Die Information nützt den Einwohnerinnen und Einwohnern am Ende der Legislaturperiode, die Leistungen des Gemeinderats zu würdigen und den Legislaturbericht besser nachzuvollziehen (Kap. 4.2). Der Gemeinderat stellt sich so der Kontrolle durch die Bürger.

4.1.2 Wichtige Vorhaben und Abstimmungen

Bei wichtigen Abstimmungen zu Vorhaben, die aufgrund der Legislaturplanung zur Realisierung kommen, muss der Zusammenhang zum Leitbild unbedingt aufgezeigt werden. Ebenso sind Entscheide gegen Vorhaben, die mit dem Leitbild nicht vereinbar sind, transparent und nachvollziehbar zu begründen.

4.2 Zielerreichung und Berichterstattung

Halbjährlich oder mindestens am **Ende jedes Jahres** erstatten die Ressortverantwortlichen Bericht an den gesamten Gemeinderat, wo sie in ihrem Zuständigkeitsbereich auf dem Weg zur Erreichung der Legislaturziele stehen. Für diese Zwischenbilanz dienen die Zielwerte (Soll), die zu Beginn der Legislaturperiode für die mittelfristigen Ziele definiert worden sind. Die Ergebnisse dieser Zwischenbilanz können anschliessend in vereinfachter Form der Bevölkerung kommuniziert werden, z.B. zusammen mit der Gemeinderechnung oder im gemeindeeigenen Infoblatt.

Am **Ende der Legislaturperiode** zeigt der Gemeinderat in einem Legislaturbericht zuhänden der Bevölkerung auf, ob er die Legislaturziele erreicht hat. Für die Überprüfung der Zielerreichung dienen ebenfalls die Zielwerte (Soll), die zu Beginn der Legislaturperiode definiert

worden sind. In diesem Bericht zeigt er ferner auch auf, wo die Gemeinde auf dem Weg zur NE, d.h. zu den langfristigen Zielen des Leitbildes, steht (Beispiel im Anhang B). Der **Bezug zu den langfristigen Zielen im Leitbild** muss immer gemacht werden, wenn die Gemeinde «auf Kurs» bleiben soll.

4.3 Planung der nächsten Legislaturperiode

Gegen Ende einer Legislaturperiode steht in der Regel bereits die Planung der nächsten an. Damit **Kontinuität und Kohärenz** gewährleistet sind, müssen diejenigen Ziele, die in der abgeschlossenen Legislatur nicht erreicht werden konnten, neu beurteilt und gegebenenfalls in die neue Legislaturplanung übernommen werden. Neue Legislaturziele müssen wiederum direkt von den langfristigen Zielen im Leitbild abgeleitet werden.

Literaturverzeichnis

Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) (Hrsg.) (2006), Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik – Praxisorientierter Grundlagenbericht, Bern.

Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) (Hrsg.) (2011), Wo steht Ihre Gemeinde aus Sicht der Nachhaltigen Entwicklung? – Der Leitfaden zum Werkzeug NE-Gemeindeprofilograf, Bern.

Bolliger, E. und T. Zellweger (2007), Moderation – die Kunst, Veranstaltungen zielorientiert und zeitsparend zu führen, Lindau.

ecoptima (2011), Innerkommunale Zuständigkeit zum Beschluss über das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“, Bern.

Heinz, R. (2000), Leitbilder: unverzichtbar oder wirkungslos?, in: KGSt-Info, S. 118ff. Online im Internet: URL: <http://www.olev.de/Leitbild-KGSt-Beitrag.htm> [Stand 31. Juli 2012].

Kuppe, J. (2008), Nachhaltige Entwicklung im regionalen Kontext. Bedingungen, Anforderungen, Handlungsoptionen, VDM Verlag. Online im Internet: URL: <http://www.integraldevelopment.org/buch/> [Stand 31. Juli 2012].

Rüttgers, M. und M. Schwarz (2001), Leitbildentwicklung in bundesdeutschen Grossstädten, Köln. Online im Internet: URL: http://www.politikberatung-ruettgers.de/fileadmin/download/Leitbildstudie_ruettgers.pdf [Stand 31. Juli 2012].

Anhang A: Praxisbeispiel für das Erarbeiten von Leitbild und erster Legislaturplanung

In der Folge wird anhand von konkreten Beispielen aufgezeigt, wie die **Schritte** zum Erarbeiten des Leitbilds für eine NE-orientierte Gemeindepolitik und einer ersten, vom Leitbild abgeleiteten Legislaturplanung in der Praxis aussehen könnten. Die möglichen **Ergebnisse** der einzelnen Schritte sind jeweils in *kursiver Schrift* dargestellt und grau hinterlegt.

Die Beispiele für Leitbildziel und Legislaturziele mit entsprechenden Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) werden anhand des **Themas / Handlungsfeldes Energie** dargestellt. Grundlage dieser Ergebnisbeispiele ist der in der Lagebeurteilung aus Sicht NE bestimmte Handlungsbedarf beim Thema / Handlungsfeld Energie (Abbildungen 3 und 4).

A 1. Ergebnisse der Lagebeurteilung aus Sicht der NE

A 1.1 Zustandsfeststellung

Mit dem Gemeindeprofilografen hat die Gemeinde objektiv festgestellt, dass sie aus Sicht der NE in den Zielbereichen Energieverbrauch und Energiequalität eine mögliche wichtige Schwäche hat.

Energieverbrauch / Klima														
Der Anteil energieeffizienter privater Bauten ist hoch														
Der Anteil energieeffizienter öffentlicher Bauten ist hoch														
Der Anteil energieintensiver Betrieb ist klein														
Die Mobilität der lokalen Bevölkerung ist energiesparend														
Energiequalität / Klima														
Der Anteil der erneuerbaren Energie beim Wärmeverbrauch ist hoch	100%													
Der Anteil der Nutzung der lokal vorhandenen erneuerbaren Energieressourcen ist hoch	100%													
Das Engagement zum Einsatz erneuerbarer Energien ist hoch														

Abbildung 3: Ausschnitt aus den Ergebnissen des Gemeindeprofilografen (Auswertung nach Indikatorenaussagen). (Quelle: eigene Darstellung)

A 1.2 Zustandswertung

Im Rahmen der anschliessenden Wertung hat die Gemeinde die Energie als eine der wichtigen und beeinflussbaren Schwächen der Gemeinde identifiziert (rote Kärtchen in Abbildung 4). Anschliessend hat sie bestimmt, dass beim Thema / Handlungsfeld Energie aus Sicht der NE langfristiger Handlungsbedarf besteht (rote Punkte in Abbildung 4).



Abbildung 4: Fotoprotokoll der Ergebnisse einer Zustandswertung mit der SWOT-Methode. (Quelle: eigene Darstellung)

A 2. Leitbild erarbeiten

A 2.1 Workshop „Zukunftsbild und langfristige Ziele“ (Zeitbedarf ca. 1 Tag)

Als **Vorbereitung** auf den Workshop haben die Mitglieder des Projektteams von der Moderatorin bzw. vom Moderator ein Formular erhalten. Dort haben sie stichwortartig ihre individuellen Vorstellungen festgehalten, wie die Gemeinde in ca. 20 Jahren sein soll, z.B. wo bewahren, wo verändern (Kap. 3.4.1.1)⁹. Das ausgefüllte Formular haben sie der Moderatorin bzw. dem Moderator vor dem Workshop wieder zurück geschickt.

Im **ersten Teil des Workshops** präsentiert die Moderatorin bzw. der Moderator die gesammelten Ergebnisse aus den Formularen. In der anschliessenden Diskussion können die Mitglieder des Projektteams Ergänzungen machen, Änderungsvorschläge einbringen oder gegebenenfalls Streichungen beantragen. Ziel der Diskussion ist, dass am Ende ein **konsolidiertes Zukunftsbild** der Gemeinde vorliegt, mit der sich alle Beteiligten identifizieren können.

Beispiel: konsolidiertes stichwortartiges Zukunftsbild der Gemeinde:

Unsere Gemeinde in 20 Jahren

- *ländlich geprägt*
- *in Gemeinde leben und arbeiten gleich viele Menschen wie heute*
- *dem lokalen Gewerbe ist es gelungen, seine Wertschöpfung aufrecht zu erhalten*
- *ökologisch produzierende Landwirtschaft trägt zum Erhalt einer intakten Landschaft und von nahen Naherholungsgebieten bei*
- *grosser Teil der Energie, die in der Gemeinde verbraucht wird, stammt aus erneuerbaren Quellen*
- *sanfter Tourismus hat sich etabliert*
- *hohe Wohn- und Lebensqualität*
- *Bevölkerung identifiziert sich spürbar mit der Gemeinde*
- *die Solidarität zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern ist gross*
- *Behörden und Verwaltung arbeiten mit den anderen Gemeinden in der Region eng zusammen*

Soll dieses stichwortartige Zukunftsbild später im Leitbild erscheinen, muss es noch ausformuliert werden.

Im **zweiten Teil des Workshops** formulieren die Mitglieder des Projektteams **langfristige Ziele** für die Themen / Handlungsfelder mit Handlungsbedarf (Kap. 3.4.1.2).

Es werden drei **Gruppen** entsprechend den NE-Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gebildet. Dabei wird beachtet, dass die Mitglieder des Projektteams von ihrer Ressortzuständigkeit oder Verwaltungstätigkeit her thematisch in die Gruppen passen (z.B. Vorsteher Bildung zu Gesellschaft, Finanzverwalterin zu Wirtschaft etc.).

Jede Gruppe formuliert für jedes Thema / Handlungsfeld in ihrer **Dimension** (Umwelt, Wirtschaft oder Gesellschaft) **stichwortartig** ein oder mehrere langfristige Ziele.

Anschliessend erläutert jede Gruppe ihre Ergebnisse im Plenum und stellt sie zur Diskussion. Die Mitglieder der anderen Gruppen können Ergänzungen oder Streichungen beantragen, die vom Plenum genehmigt werden müssen. Die Änderungen werden von der Modera-

⁹ Als zusätzliche Gedankenstütze sind die beiden Merkblätter „Die ideale Gemeinde aus Sicht der NE“ und „Stichwortartige, nicht abschliessende Erläuterungen der Zielbereiche der NE“ hilfreich, die beim Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) bezogen werden können.

torin bzw. vom Moderator festgehalten. Die Ergebnisse der Diskussion dienen als Grundlage für einen ersten Leitbildentwurf (Kap. 3.4.1.3).

Beispiel: Leitbildziel (Thema / Handlungsfeld Energie)

Leitbildziel:

Der durchschnittliche Energiekonsum in der Gemeinde beträgt maximal 4000 Watt pro Person. Der Einsatz von nicht erneuerbaren Energien ist deutlich gesenkt.

Hinweis:

Der Workshop „Zukunftsbild und langfristige Ziele“ kann als partizipativer Prozess durchgeführt werden. Vertreter von Bevölkerung, Wirtschaft, Parteien etc. können beispielsweise im Rahmen einer Zukunftswerkstatt in das Erarbeiten von Zukunftsbild und Leitbildzielen einbezogen werden. Dadurch wird der zeitliche und finanzielle Aufwand jedoch um einiges höher.

A 2.2 Bekräftigung des Engagements der Gemeinde für eine Entwicklung im Sinne der NE

Die Bekräftigung des Engagements der Gemeinde für eine Entwicklung im Sinne der NE kann z.B. in Form eines Vorworts der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten daher kommen. Durch die Unterschrift der Gemeindepräsidentin bzw. des Gemeindepräsidenten erhält das Vorwort eine persönliche Note.

Beispiel: mögliche Stichworte für den Inhalt des Vorworts sind:

- *Was ist NE? Definition der NE*
- *Weshalb befasst sich die Gemeinde mit der NE?*
- *NE-Prozess der Gemeinde beschreiben*
- *Aufruf an die Bevölkerung zur Unterstützung*
- *...*

A 3. Erarbeiten der Legislaturplanung

A 3.1 Workshop „Legislaturplanung“ (Zeitbedarf ½ bis 1 Tag)

An diesem Workshop nehmen der Gemeinderat und das Verwaltungskader teil. Idealerweise wird in denselben **Gruppen** gearbeitet wie beim Workshop „Zukunftsbild und langfristige Ziele“. Als Grundlage für das Formulieren von mittelfristigen Zielen und Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) (Kap. 3.4.2.1) dient das Leitbild mit den langfristigen Zielen.

Jede Gruppe behandelt nur die Themen / Handlungsfelder in ihrer Dimension (Umwelt, Wirtschaft oder Gesellschaft). Hat ein Thema / Handlungsfeld **Priorität für die nächste Legislatur** (z.B. Energie), werden ein oder mehrere mittelfristige Legislaturziele mit überprüfbaren Zielwerten (Soll) und entsprechenden Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) für die Zielerreichung formuliert. Besteht für ein Thema / Handlungsfeld **kein unmittelbarer Handlungsbedarf**, wird kein Ziel für die nächste Legislaturplanung formuliert. Falls die Zeit reicht, können für Themen / Handlungsfelder ohne unmittelbaren Handlungsbedarf Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) in einem Ideenspeicher für spätere Legislaturperioden festgehalten werden.

Anschliessend erläutert jede Gruppe ihre Ergebnisse im Plenum und stellt sie zur Diskussion. Die Mitglieder der anderen Gruppen können Ergänzungen oder Streichungen beantragen, die vom Plenum genehmigt werden müssen. Die Änderungen werden von der Moderatorin bzw. vom Moderator festgehalten. Die Ergebnisse der Diskussion dienen als Grundlage für den Entwurf der Legislaturplanung (Kap. 3.4.2.2).

Beispiel: Entwurf Legislaturziele mit Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme) für das Thema / Handlungsfeld Energie (direkt abgeleitet vom Leitbildziel in Anhang A 2.1)

Legislaturziel 1: Die energetische Sanierung des Gemeindehauses ist abgeschlossen.

Zielwert (Soll): Der Wärmeenergiebedarf des Gemeindehauses entspricht den gesetzlichen Neubauforderungen.

Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme): GEAK[®] Plus erstellen lassen durch Fachexperten (= Analyse inkl. Beratungsbericht); Sanierungsmassnahmen definieren und umsetzen.

Legislaturziel 2: Ein kommunales Anreizsystem zur Erhöhung der Energieeffizienz und zur Reduktion des Einsatzes fossiler Energien bei privaten Bauten ist ausgearbeitet.

Zielwert (Soll): Anreizsystem vorhanden

Massnahmen (inkl. Konzepte oder Programme): Grundlagen erarbeiten; Pflichtenheft für Projektauftrag erstellen.

Wichtiger Hinweis:

Bevor die definitive Version der Legislaturplanung verabschiedet werden kann, müssen zu den oben aufgeführten Legislaturzielen der Zeithorizont für die Zielerreichung, das zuständige Ressort oder die zuständige Verwaltungseinheit sowie eine Schätzung der für die Zielerreichung benötigten finanziellen und personellen Ressourcen ergänzt werden.

Anhang B: Praxisbeispiel für die Berichterstattung am Legislaturende

Am Ende der Legislatur verfasst der Gemeinderat einen Bericht zuhanden der Bevölkerung (Kap. 4.2).

Beispiel: Berichterstattung zuhanden der Bevölkerung für das Thema / Handlungsfeld Energie (bezieht sich auf das Legislaturziel 1 in Anhang A 3.1 und auf das Leitbildziel in Anhang A 2.1)

Auf Basis des im Herbst 2008 verabschiedeten Leitbilds hat sich der Gemeinderat für die Legislaturperiode 2009-2012 zum Thema Energie das folgende Ziel gesetzt:

Die energetische Sanierung des Gemeindehauses ist abgeschlossen.

Das haben wir gemacht:

Für die vergangene Legislaturperiode hat sich der Gemeinderat das Ziel gesetzt, das Gemeindehaus zu sanieren und zwar so, dass der Wärmeenergiebedarf den gesetzlichen Neubauanforderungen entspricht. Die Planung und die Umsetzung der Sanierung wurden externen Fachleuten übertragen. Die Sanierung konnte bereits im Herbst 2011 erfolgreich abgeschlossen werden. Erste Auswertungen haben ergeben, dass der Energiebedarf für Wärme gegenüber dem Bedarf vor der Sanierung um ca. 55% gesenkt werden konnte.

Mit der energetischen Sanierung des Gemeindehauses nimmt die Gemeinde ihre Vorbildfunktion im Bereich Energie wahr. Die Gemeinde leistet damit einen ersten Beitrag zur Reduktion des Energiebedarfs und zur Reduktion des Einsatzes nicht erneuerbarer Energien.

Anhang C: Konkrete Beispiele zur Verankerung der NE im Organisationsreglement (OgR)

In diesem Anhang werden Beispiele für

- eine NE-Präambel im Organisationsreglement (C 1.),
- die Verankerung der Zuständigkeit zum Beschluss über ein NE-Leitbild (C 2.) sowie
- für die Verankerung der NE, des Leitbilds, der Legislaturplanung und des Legislaturbereichs (C 3.) dargestellt.

Die jeweiligen Beispiele sind grau hinterlegt. Ergänzungen gegenüber dem Musterreglement des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) sind jeweils **fett und kursiv** gekennzeichnet.

Hinweis:

Es besteht hier nicht die Absicht, das Musterreglement des AGR zu ersetzen oder abzuändern. Mit den folgenden Beispielen soll den Gemeinden, die sich systematisch mit der NE auseinandersetzen, lediglich aufgezeigt werden, wie sie die NE zusätzlich in ihrem Organisationsreglement verankern können.

C 1. Verankerung der NE allgemein in Präambel

Die Gemeinde bekennt sich in der Präambel ihres Organisationsreglements zur Nachhaltigen Entwicklung und deren drei Grundprinzipien. Die NE wäre zwar so nicht auf dem Rechtsweg durchzusetzen, könnte jedoch politisch eine Wirkung entfalten. Die Präambel des Organisationsreglements kann nur von den Stimmberechtigten geändert werden.

Beispiel: NE-Präambel im Organisationsreglement

Wir wollen unsere Gemeinde im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung, wie sie 1992 anlässlich des UNO-Erdgipfels in Rio von der Staatengemeinschaft beschlossen wurde, weiterentwickeln. Dies bedeutet, dass wir unser Denken und Handeln auf Ganzheitlichkeit (gleichwertige Behandlung von Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft) und Langfristigkeit ausrichten, und dabei auch mögliche globale Auswirkungen bedenken.

Im Bestreben,

- ***die natürliche Umwelt und ihre Ressourcen für die heutigen und künftigen Generationen zu schützen und zu erhalten***
- ***der Bevölkerung ein sicheres, menschenwürdiges und auf gegenseitigem Respekt und Solidarität beruhendes Zusammenleben zu gewährleisten sowie hohe Lebensqualität und kulturelle Vielfalt zu ermöglichen***
- ***günstige Rahmenbedingungen für eine gesunde, vielseitige und leistungsfähige Wirtschaft zu schaffen***

erlassen die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde XY das folgende

Organisationsreglement

C 2. Demokratische Legitimation NE-Leitbild durch Legislative

Ausgehend von der Systematik des Musterreglements des AGR wäre bei den Stimmberechtigten mit der *kursiven, fetten Ergänzung* die Zuständigkeit zum Beschluss über ein NE-Leitbild vorzusehen (Kap. 3.4.1.5).

Beispiel: Zuständigkeitsbestimmung im OgR

A.2 Die Stimmberechtigten

Grundsatz

Art. 2 Die Stimmberechtigten sind das oberste Organ der Gemeinde.

Zuständigkeit Wahlen

Art. 3 Die Versammlung wählt:

- die Präsidentin oder den Präsidenten (der Versammlung und des Gemeinderates in einer Person),
- die übrigen Mitglieder des Gemeinderates,
- die Mitglieder der ständigen Kommissionen, soweit in Anhang I vorgesehen,
- das Rechnungsprüfungsorgan.

Sachgeschäfte

Art. 4 Die Versammlung beschliesst:

- die Annahme, Abänderung und Aufhebung von Reglementen
- den Voranschlag der Laufenden Rechnung, die Anlage der obligatorischen sowie den Satz der fakultativen Gemeindesteuern
- die Rechnung
- soweit Fr. übersteigend:
 - neue Ausgaben,
 - von Gemeindeverbänden unterbreitete Sachgeschäfte,
 - Bürgschaftsverpflichtungen und ähnliche Sicherheitsleistungen,
 - Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken,
 - Anlagen in Immobilien,
 - Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens,
 - Gewährung von Darlehen mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens,
 - Verzicht auf Einnahmen,
 - Anhebung oder Beilegung von Prozessen oder deren Übertragung an ein Schiedsgericht. Massgebend ist der Streitwert,
 - Entwidmung von Verwaltungsvermögen und
 - die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte.
- bei Gemeindeverbänden: den Ein- und Austritt sowie Reglemente, die den Gemeinden zur Beschlussfassung zugewiesen werden
- die Einleitung sowie die Stellungnahme der Gemeinde innerhalb des Verfahrens über die Bildung, Aufhebung oder Gebietsveränderung von Gemeinden
- **das Leitbild für eine NE-orientierte Gemeindepolitik**

C 3. Verankerung NE, Leitbild, Legislaturplanung und Legislaturbericht

Ausgehend von der Systematik des Musterreglements des AGR wäre der Gemeinderat mit der ***kursiven, fetten Ergänzung*** zuständig für die NE-orientierte Gemeindepolitik, für das Erarbeiten eines NE-Leitbilds und einer Legislaturplanung basierend auf dem NE-Leitbild sowie für die Berichterstattung am Legislativende.

Beispiel: Zuständigkeitsbestimmung im OgR

A.3 Der Gemeinderat

Grundsatz

Art. 9 Der Gemeinderat führt die Gemeinde; er plant ***deren nachhaltige Entwicklung*** und koordiniert ihre Tätigkeiten.

Mitgliederzahl

Art. 10 Der Gemeinderat besteht mit seiner Präsidentin oder seinem Präsidenten aus Mitgliedern.

Zuständigkeiten

Art. 11 ¹ Dem Gemeinderat stehen alle Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem andern Organ übertragen sind. ***Der Gemeinderat ist verantwortlich für das Erarbeiten eines Leitbilds für eine NE-orientierte Gemeindepolitik. Abgeleitet vom Leitbild setzt der Gemeinderat Prioritäten für die Legislaturplanung. Zudem veröffentlicht er am Ende der Legislatur einen Bericht über den Stand der Zielerreichung bezogen auf das Leitbild.***

² Gebundene Ausgaben beschliesst der Gemeinderat abschliessend.

³ Der Beschluss über einen gebundenen Verpflichtungskredit ist zu publizieren, wenn er die ordentliche Kreditzuständigkeit des Gemeinderats für neue Ausgaben übersteigt.

⁴ Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass folgender Verordnungen:

-
-

⁵ Mittels Reglementen kann der Gemeinderat befugt oder verpflichtet werden, weitere Verordnungen zu erlassen.