

**GR**

**Geschäft Nr. 100 / 2003**

**Stadt Dübendorf**

**A N T R A G**

des Stadtrates  
vom 4. März 2004

Nr. 108

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

NPM Projekt Dübendorf

- Abbruch des flächendeckenden Versuchs per Ende 2004
- Wiedereinführung des Rechnungswesens nach "Neuem Rechnungsmodell" (NRM pur)
- Revision der Gemeindeordnung

---

Der Gemeinderat

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 28. August 2003, gestützt auf Art. 5, Abs. 1 Ziffer 1 und Art. 29 Ziffer 1.2 der Gemeindeordnung vom 20. Mai 1973, letztmals revidiert am 10. Juni 2001,

b e s c h l i e s s t :

1. Der seit 2002 auf der Grundlage von Art. 88 der Gemeindeordnung laufende flächendeckende NPM-Versuch wird per Ende 2004 abgebrochen. Art. 88, NPM-Projekt wird ab 2005 nicht mehr angewendet.
  2. Mit Wirkung ab 1. Januar 2005 wird nach dem Prinzip der Input-Steuerung das sogenannte "Neue Rechnungsmodell" (NRM) wieder eingeführt.
  3. Die Kommission Gemeindeordnung 06 (Ko GO 06) wird beauftragt, die Teilrevision der Gemeindeordnung auf der Grundlage vorliegenden Entscheides so zu planen, dass sie den Stimmberechtigten vor den Sommerferien 2005 zum Entscheid vorgelegt werden kann.
  4. Die NPM-Kommission wird als projektleitendes Organ beauftragt, den laufenden flächendeckenden Versuch bis zu dessen Abbruch Ende 2004 (inkl. Geschäftsbericht 2004) zu begleiten und die erforderlichen Dispositionen zu treffen.
  5. Die NPM-Kommission wird nach Genehmigung des Geschäftsberichtes 2004 durch den Gemeinderat (Mitte 2005) vom Stadtrat aufgelöst.
-

# WEISUNG

## 1. Vorbemerkung

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit Beschluss vom 28. August 2003 beantragt, den seit 2002 laufenden flächendeckenden NPM-Versuch per Ende 2004 abzurechnen. Ab 2005 sollte wieder das sogenannte "Neue Rechnungsmodell" angewendet werden. Allerdings sollten auf der Grundlage der institutionellen Gliederung der Finanzbuchhaltung (FIBU) Globalbudgets bewilligt und - wo sinnvoll - eine Kosten- / Leistungsrechnung geführt werden. Wesentliche Elemente von NPM wie die Formulierung von Legislaturzielen durch den Gemeinderat, Jahresziele oder der Parlamentarische Auftrag hätten erhalten werden können, hingegen wären die Wirkungsziele weggefallen. Dieses mit NPM-Elementen "angereicherte" Modell benannte der Stadtrat unter den vier geprüften Möglichkeiten als Variante "NRM+". Der Stadtrat ging bei seiner Entscheidung davon aus, diese Variante NRM+ sei nicht mehr NPM im Sinne von § 164 des Gemeindegesetzes und der Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (Globalbudgetverordnung).

Diese Einschätzung erwies sich als falsch. Mit Schreiben vom 17. November 2003 nahm die Abteilung Gemeinderecht des Gemeindeamtes des Kantons Zürich auf entsprechende Fragen des Stadtrates Stellung. Sie stellte fest, dass bei der Genehmigung von Globalbudgets zwingend die Vorgaben der Globalbudgetverordnung beachtet und neben den Wirkungszielen / Leistungsaufträgen eine Kosten- / Leistungsrechnung geführt werden muss. Die Abteilung Gemeinderecht kam zum Schluss, dass NRM+ mit Globalbudgets im dargestellten Sinne mit Art. 88 der Gemeindeordnung vereinbar sei. Das heisst, bei der zwingenden Führung der Kosten- / Leistungsrechnung / Wirkungsziele (und nicht nur wo sinnvoll), ist NRM+ nach wie vor als NPM-Versuch in reduziertem Umfang bzw. als modifizierter NPM-Versuch zu betrachten.

Nach Anhörung einer Delegation des Stadtrates entschied die GRPK am 2. Februar 2004 in Abweichung zum stadträtlichen Antrag die Wiedereinführung des "Neuen Rechnungsmodells" ohne Globalbudgets. Gleichzeitig beschloss die GRPK, die Steuerung der Stadtverwaltung mit Legislaturzielen (Gemeinderat), Programmschwerpunkten (Stadtrat) und Wirkungszielen beizubehalten. Mit dieser Kombination bezweckte sie einerseits die kontenscharfe Steuerung über das Budget und andererseits die Verpflichtung des Stadtrates auf verbindliche Legislatur- und Wirkungsziele durch den Gemeinderat.

Diese Vermischung von "reinem" NRM (kontenscharfe Steuerung über Budget) mit NPM-Elementen (Legislaturziele, Programmschwerpunkte, Wirkungsziele) ist indessen - wie auch der stadträtliche Antrag - nicht zulässig, weil nicht mit den entsprechenden Kompetenznormen im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung vereinbar. Der Stadtrat hat deshalb aus rechtlichen Gründen das Gespräch gesucht. Nach einer weiteren Anhörung in der GRPK vom 23. Februar 2004 setzten sich die Unterkommission der GRPK (UK) und die genannte Delegation des Stadtrates am 25. Februar 2004 zusammen, um diesen Sachverhalt - die Unzulässigkeit des GRPK-Entscheidens - zu erhellen und die Differenzen in der Beurteilung zu bereinigen.

Zum besseren Verständnis hat man sich in dieser Vorlage auf die Verwendung der Begriffe "Input-Steuerung" für die kontenscharfe Steuerung über das Budget (NRM) und "Output-Steuerung" für die Steuerung über Leistungen und Ziele mit Globalbudgets (NRM+) geeinigt. Der vorliegende Antrag basiert hinsichtlich der Definition der Unterschiede von Input- und Output-Steuerung auf dem einvernehmlichen Ergebnis dieser Verhandlungen.

Formell hat der Stadtrat seinen Beschluss vom 28. August 2003 aufgehoben. Die vorliegende Weisung knüpft hingegen an jene vom 28. August 2003 an, d.h. die Titel 1 bis 4

(Ausgangslage, Standortbestimmung, Elemente des bisherigen NPM-Projektes, Kernziele) sind unverändert gültig und werden nicht rekapituliert. Die folgenden Erwägungen entsprechen aufgrund des Verhandlungsergebnisses mit der UK der Fortschreibung von Titel 5, Varianten und Konsequenzen, wobei die zwei Varianten gemäss lit. 5 c) "NPM light" und 5 d) "NPM" wie bisher aber nicht mehr zur Diskussion stehen. Titel 6, Realisierung, wurde neu beurteilt und mündet in den vorliegenden Antrag.

## 2. Input-Steuerung und Output-Steuerung

### 2.1. Tabellarische Gegenüberstellung

Um die Unterschiede der Input- und Output-Steuerung auf einen Blick zu erkennen, dient am ehesten die folgende tabellarische Übersicht.

	<i>Input-Steuerung (NRM pur)</i>	<i>Output-Steuerung (NRM+)</i>
Globalbudget	Nein	Ja (vgl. Beispiel unter Ziff. 2.2)
Legislaturziele	kann der Gemeinderat für sich festlegen, sie sind für den Stadtrat aber nicht verbindlich	3 Varianten sind denkbar: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeinderat erarbeitet und genehmigt Legislaturziele wie bisher</li> <li>- Stadtrat erarbeitet Legislaturziele und unterbreitet sie dem Gemeinderat zur Genehmigung</li> <li>- Stadtrat erarbeitet und genehmigt Legislaturziele und bringt sie dem Gemeinderat zur Kenntnis.</li> </ul>
Programmschwerpunkte	kann der Stadtrat für sich festlegen, sie sind für den Gemeinderat aber nicht verbindlich	Stadtrat erarbeitet Programmschwerpunkte auf der Grundlage der genehmigten Legislaturziele
Wirkungsziele	entfallen	sind wie bisher festzulegen aber inhaltlich zu verbessern (Prüfung beidseitig GR und SR sowie NPM-Ko)
Jahresziele	sind möglich und gegebenenfalls vom Stadtrat in seinem Kompetenzbereich festzulegen	Stadtrat legt Jahresziele auf der Grundlage der Wirkungsziele fest
Indikatoren / Kennzahlen	sind möglich, wo sinnvoll und fliessen ggf in Geschäftsbericht ein	Indikatoren sind zwingend mit Zielen verknüpft; Kennzahlen sind statistische Grössen
Kosten-/ Leistungsrechnung	ist nicht erforderlich, der Stadtrat kann aber eine solche wo sinnvoll führen	ist vorgeschrieben, es kann aber eine einfache Form gewählt werden
Parlamentarischer Auftrag	entfällt; es stehen andere parlamentarische Instrumente zur Verfügung	bleibt erhalten
Fachkommissionen	fällt in die Organisationskompetenz des Gemeinderat., Fachkommissionen wären ggf. neu zu definieren (bspw. wie UK)	Organisationskompetenz des Gemeinderat, werden wie bisher weitergeführt
Zwischenbericht	nicht erforderlich	nicht zwingend, in der bisherigen Form für Gemeinderat zu spät
Geschäftsbericht	zwingend nach Gemeindegesetz	zwingend (Form noch offen)
Controlling	nein	nicht zwingend

Die Gegenüberstellung zeigt auf, dass der Gemeinderat bei der Input-Steuerung über die nach NRM bekannten parlamentarischen Instrumente den Stadtrat, und bei der Output-Steuerung nach modifiziertem NPM die Verwaltung über Legislatur- und Wirkungsziele direkt steuert. Die Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten ist aber Verhandlungssache zwischen Gemeinderat und Stadtrat und schlug sich im bisherigen Versuch in der Vereinbarung zur Parlamentsreform nieder, die neu ausgehandelt werden müsste.

## 2.2. Input-Steuerung

Bei der Input-Steuerung steuert der Gemeinderat nach § 108 Gemeindegesetz (GG) und nach Art. 28 ff Gemeindeordnung (GO). Die genannten Bestimmungen regeln die Befugnisse und Kompetenzen des Gemeinderates abschliessend. Gemäss § 108.2 GG steht dem Gemeinderat unter anderem die Aufsicht über die gesamte Verwaltung, insbesondere die Abnahme der Jahresrechnungen und des Geschäftsberichtes zu. Diese Aufsicht ist aber keine administrative Dienstaufsicht, wie sie durch die Exekutivbehörden und deren Mitglieder innerhalb des Verwaltungsapparates ausgeübt wird, sondern eine staatsrechtlich-politische. Sie gibt dem Gemeinderat und seinen Hilfsorganen keine Befugnis, direkt in den Gang der Verwaltung (inkl. Exekutive) einzugreifen, selber Anordnungen zu treffen und Verwaltungsakte zu ändern oder aufzuheben (Kommentar Thalman § 108 N 4).

Damit befinden sich Gemeinderat und Stadtrat wieder in ihren ursprünglichen Rollen von Kontroll- und Aufsichtsorgan hier und Regierung dort. Wie sich dabei der Gemeinderat als Kontroll- und Aufsichtsorgan organisiert, liegt in seinem Kompetenzbereich. Der Gemeinderat kann aber nicht mehr einseitig für den Stadtrat beispielsweise verbindliche Legislaturziele und Wirkungsziele festlegen. Legislaturziele kann er zwar formulieren, sie sind für den Stadtrat aber unverbindliche Empfehlungen. Der Gemeinderat steuert über das Budget und die parlamentarischen Instrumente, wobei der politische Wille des Gemeinderates vom Stadtrat aber kaum vollständig ignoriert werden kann.

Für den Stadtrat bedeutet das auf der anderen Seite, dass er im Rahmen seiner „alten“ Kompetenzen nach Gemeindegesetz und Gemeindeordnung agiert und dem Gemeinderat, d.h. in erster Linie der GRPK umfassend rechenschaftspflichtig ist. Der Stadtrat ist bei der Festlegung seiner Ziele (Programmschwerpunkte) frei.

Diese Situation schliesst freilich einvernehmliche Regelungen über die Art und Weise der Zusammenarbeit ganz generell oder im Einzelfalle ausserhalb der Bestimmungen der GO nicht aus.

## 2.3. Output-Steuerung

Bei der Output-Steuerung steuert der Gemeinderat über die Leistung. Er gibt mit den Legislaturzielen die Richtung vor, nach denen der Stadtrat und die Verwaltung seine Tätigkeit auszurichten hat. Ihnen untergeordnet sind die Wirkungsziele, die in den einzelnen Bereichen die Aufgaben konkretisieren und sich letztlich in den Rahmen- und Jahreskontrakten mit den Leistungserbringern in der Verwaltung niederschlagen. Dabei ist sowohl vom Gemeinderat als auch vom Stadtrat erkannt, dass die bisherigen Formulierungen der Wirkungsziele wenig konkret und präzise sind. Neben Verbesserungen, die anerkanntermassen anzustreben sind, muss auch verhandelt werden, wer in welchem Umfange bei der Definition der Wirkungsziele mitwirkt.

Der Gemeinderat entscheidet im Rahmen der Budgetdebatte, in welchem Umfange er global finanzielle Mittel für welche Bereiche zur Verfügung stellen will und genehmigt das entsprechende Globalbudget. Dabei kann die volle Transparenz über die Detailkonti der verschiedenen Bereiche gewährleistet werden, dem Gemeinderat ist es aber verwehrt, kontenscharf Kürzungen vorzunehmen. Er kann lediglich das Globalbudget mit Angabe einer zu kürzenden oder zu erweiternden Leistung verändern; wie und wo die Änderungen umgesetzt werden, liegt indessen im Verantwortungsbereich des Stadtrates, wobei aber der politische Wille des Gemeinderates auch hier nicht vollständig ignoriert werden kann

Zur Verdeutlichung dieses Prozesses diene das folgende Beispiel des Einwohneramtes (nach NRM-Rechnungslegung 2001 / Spalte Voranschlag), welches auch im bisherigen Versuch als eigenständiger Bereich definiert ist.

1401	Einwohneramt (Voranschlag)	Aufwand	Ertrag	
	<b>Aufwand</b>	<b>857'600</b>		Der GR kann nur auf dieser Ebene über Kürzungen steuern ← = Globalbudget *)
	<b>Ertrag</b>		<b>369'000</b>	
	<b>Aufwandüberschuss</b>		<b>- 488'600</b>	
3000	Tag- und Sitzungsgelder	700		Kontenscharfe Änderungen durch den Gemeinderat sind im Bereich der Detailkonten nicht möglich.  Ändert also der Gemeinderat das Globalbudget um einen bestimmten Betrag hat der Stadtrat zu entscheiden, wie er dies umsetzen wird, d.h. bei welchen Konti Änderungen vorzunehmen sind.
3010	Besoldungen	420'100		
3030	Sozialleistungen /AHV/ALV/..)	59'000		
3090	allgemeiner Personalaufwand	500		
3100	Publikationen	12'000		
3101	Büromaterial	4'000		
3110	Anschaffungen	1'000		
3170	Spesenentschädigungen	1'300		
3180	Allgemeiner Verwaltungsaufwand (ID-Erstellungsgebühr, übrige ..)	185'000		
3182	Versicherungsprämien	1'000		
3183	Versicherungen	700		
3915	Miete und Infrastrukturkosten Stadthaus (interne Verrechnung)	164'600		
3919	Dienstleistungen Finanzverwaltung (interne Verrechnung)	7'700		
4310	Gebührenerträge (ID, Pass, ...)		340'000	
4360	Rückerstattung Dritter		5'000	
4901	Personalaufwand für Hundeverabgabung und ... (interne Verrechnung)		24'000	

## 2.4 Die Gliederung

Im bisherigen NPM-Versuch wurden Globalbudgets für 18 Bereiche genehmigt. Die Anwendung der Output-Steuerung im hier dargestellten Sinne hat zur Folge, dass diese Bereiche nach Massgabe der institutionellen Gliederung unter NRM neu definiert werden müssen. Dabei ist gewiss, dass verschiedene NRM-Gruppen (beispielsweise Militär, Zivilschutz und Schiesswesen) zusammengelegt und neu definiert werden können. Dieser Entwicklungsaufwand ist aber noch zu leisten und im Ergebnis resultierten in jedem Falle mehr als die bisherigen 18 Globalbudgets für die abteilungs- und amtsspezifischen Verwaltungsbereiche. Realistischerweise ist neu von zwischen 30 und 40 Bereichen auszugehen, die im Rahmen der institutionellen Gliederung der NRM-Rechnungslegung festgelegt werden müssten.

### **3. Einschätzungen des Stadtrates**

#### **3.1. Input-Steuerung**

Die Input-Steuerung nach "Neuem Rechnungsmodell" richtet sich nach dem Finanz- und Haushaltsrecht des Kantons Zürich und wird in den meisten Zürcher Gemeinden angewendet. Das System ist einfach und über die Zahlen transparent, bietet aber dem Gemeinderat nicht und dem Stadtrat nur zum Teil die Möglichkeit, die Verwaltungstätigkeit nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Sinne von § 164 GO und der Globalbudgetverordnung zu steuern.

Gemeinderat und Stadtrat sind an ihre Rollen im Sinne von § 108 GG und der Kompetenzbestimmungen in der Gemeindeordnung gebunden. Der Gemeinderat übt seine Tätigkeit als Aufsichts- und Kontrollorgan im Sinne des Gemeindegesetzes aus und steuert die Verwaltungstätigkeit kontenscharf über die Budgets. Es handelt sich dabei um ein Zusammenwirken von Legislative und Exekutive, das sich nach wie vor in den meisten Gemeinden bewährt, insofern üblich ist und ganz klar die Zuständigkeiten regelt. Ein Vorteil, der anerkanntermassen Kompetenzstreitigkeiten weitgehend ausschliesst und sowohl verwaltungs- als behördeseitig Aufwand minimiert.

#### **3.2. Output-Steuerung**

Wie unter Ziff. 1, Vorbemerkungen, dargestellt, ging der Stadtrat fälschlicherweise davon aus, bei seiner ursprünglich vorgeschlagenen Variante NRM+ könnten einfache Kosten- / Leistungsrechnungen nur in jenen Bereichen geführt werden, wo dies auch sinnvoll ist. Richtig ist, dass dies bei allen Globalbudgets zu geschehen hat und damit ist ein erheblicher Mehraufwand für die Verwaltung verbunden, der mit der bisherigen Versuchsanordnung geleistet werden musste und abgebaut werden soll.

Die bisherigen Erfahrungen im NPM-Versuch zeigten ausserdem, dass im Grenzbereich der nach Parlamentsreform und Vereinbarung definierten Zuständigkeiten von Gemeinderat und Stadtrat Auslegungskonflikte entstanden. Selbst wenn anerkannt ist, dass mit den Einflussmöglichkeiten des Gemeinderates durch Legislatur- und Wirkungsziele eine andere Sichtweise über die Verwaltungstätigkeit Platz griff, kann nicht wegdiskutiert werden, dass das Zusammenwirken aller Partner nicht konsolidiert ist. So müssten im Rahmen der Output-Steuerung konkret Lösungen für die Prozesse zur Festlegung der Legislaturziele und Wirkungsziele und der Ausgestaltung der Kosten- / Leistungsrechnung verhandelt werden. Dabei wird es wiederum sehr schwierig werden - wie im bisherigen Versuchsverlauf - konsensfähige Lösungen zu erarbeiten und diese in die Praxis umzusetzen.

Wenngleich mit der Output-Steuerung und der Globalbudgetierung auf der Grundlage der FIBU eine transparente Schau von Budgetierung und Rechnungslegung wie bei der Input-Steuerung gewährleistet wird, sind die Prozesse der Steuerung für alle Beteiligten komplex, aufwändig und konfliktreich. Schliesslich wird auch mit der Neugliederung der Globalbudget-Bereiche ein erheblicher Entwicklungsaufwand zu leisten sein.

### 3.3 Empfehlung für Input-Steuerung

Stellt man die stadträtlichen Einschätzungen zur Input- und Output-Steuerung einander gegenüber, ergibt sich das folgende Bild:

Zuständigkeit	Input-Steuerung (NRM pur)	Output-Steuerung (NRM+)
Gemeinderat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genehmigung NRM Budget- und Rechnung mit institutioneller Gliederung</li> <li>- Aufsichts- und Kontrolltätigkeit gemäss § 108 GG und § 28 ff GO</li> <li>- Finanzielle Kompetenzen gemäss § 30 GO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genehmigung Globalbudget auf NRM-Basis</li> <li>+ Parlamentsreform (anpassen)</li> <li>+ Vereinbarung GR-SR (anpassen)</li> <li>+ Legislaturziele (Verhandlungsbedarf)</li> <li>+ Wirkungsziele (Verhandlungsbedarf)</li> </ul>
	<p><b>klare Kompetenzregelungen / Zuständigkeiten</b> <b>kein direkter Einfluss auf SR</b></p>	<p>Fachkommissionen Dialog / Austausch Verhandlungen Ideen etc.</p>
Stadtrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgetierung</li> <li>- Exekutiv- und Verwaltungstätigkeit im Rahmen von GG und GO (keine Einflussmöglichkeiten durch GR)</li> <li>- Rechnungslegung und Geschäftsbericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgetierung</li> <li>- Programmschwerpunkte</li> <li>- Jahresziele</li> <li>- Kosten- / Leistungsrechnung</li> <li>- Kontrakte</li> <li>- Exekutivtätigkeit im Rahmen der bewilligten Globalbudgets und Ziele</li> <li>- Geschäftsbericht (inkl. Rechnungslegung)</li> </ul>

Es ist offensichtlich, dass der Output-Steuerung in den komplexen Strukturen einer öffentlichen Verwaltung ein wesentlich grösserer Aufwand zugrunde liegt als bei der Input-Steuerung. Eingedenk aller Aspekte gelangt der Stadtrat zur Überzeugung, dass die Input-Steuerung das einfachere, klarere, transparentere und konfliktfreie System für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit darstellt. Vor diesem Hintergrund beantragt er den Verzicht auf die Output-Steuerung und die Rückkehr zum "Neuen Rechnungsmodell".

### 4. Umsetzung der Input-Steuerung

Die Umsetzung bzw. die Wiedereinführung der Input-Steuerung ist einfach, weil sie nichts anderes als die Rückkehr zum "Neuen Rechnungsmodell" bedeutet, das allen bekannt ist und das buchhalterisch auch die Grundlage des bisherigen NPM-Versuches bildet. Konkret heisst das, dass die Weisung für den Voranschlag 2005 wieder - wie vor 2001 bzw. 1998 - NRM-konform ausgestaltet wird und mit dem Budgetprozess fristgerecht begonnen werden kann. Erfahrungsgemäss nimmt der NRM-Budget-Prozess erheblich weniger Zeit in Anspruch als die Output-Steuerung mit Globalbudgets. Es sind - ausser beim Alterszentrum mit einer neuen Kontierung - keine Schwierigkeiten mit der Abbildung von Vergleichszahlen aus den Vorjahren zu erwarten, die alle vorhanden sind. - Ebenfalls keine Schwierigkeiten sind hinsichtlich der Teilrevision der Gemeindeordnung zu erwarten, die 2006 in Kraft treten soll. Die Arbeit der Kommission Revision Gemeindeordnung 06 vereinfacht sich enorm.

Diese einfache Umsetzung hat keine Auswirkungen auf den ordentlichen Abschluss des laufenden NPM-Versuches, der Ende 2004 beendet und über den mit dem Geschäftsbericht 2004 Mitte des nächsten Jahres Rechenschaft abgelegt wird. Danach kann die

NPM-Kommission wie beantragt durch Beschluss des Stadtrates wieder aufgelöst werden.

## **5. Umsetzung der Output-Steuerung**

Wesentlich aufwändiger gestaltet sich die Umsetzung der Output-Steuerung, weil praktisch das ganze NPM-Instrumentarium überprüft sowie teilweise neu verhandelt und festgelegt werden muss. Dies ist ein gewiss nicht unproblematischer Prozess, muss doch ein breit abgestützter Konsens resultieren, ein Konsens, der schon im laufenden Versuch oft kaum oder mit wenig Überzeugung gefunden wurde. Schliesslich müssen aufgrund der institutionellen Gliederung nach NRM auch jene Bereiche definiert werden, die zu Globalbudgets zusammengefasst werden.

Um dies zu erreichen sind konkrete Massnahmen für die Umsetzung der Output-Steuerung einzuleiten. Das heisst, die NPM-Kommission hat zuhanden Gemeinderat und Stadtrat die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Das Problem dabei ist nicht die Budgetierung und Rechnungslegung nach NRM, sondern die Suche nach Einvernehmen in den schon heute unterschiedliche Auffassungen vertretenden Lagern im Gemeinderat und Stadtrat. Es besteht ein nicht unerhebliches Risiko, diesen Punkt gar nicht zu erreichen und damit neue Konfliktfelder zu öffnen.

## **6. Zusammenfassung und Antrag**

Der stadträtliche Antrag vom 28. August 2003 auf Wiedereinführung des "Neuen Rechnungsmodells" mit Globalbudgets auf FIBU-Ebene (NRM+) und der Führung von Kosten- / Leistungsrechnungen in jenen Bereichen, wo dies sinnvoll ist, erwies sich in der Beurteilung des Gemeindeamtes vom 17. November 2003 als nicht zulässig. Nicht zulässig erwies sich aber auch der Beschluss der GRPK vom 2. Februar 2004, wonach dem Gemeinderat die Wiedereinführung von NRM (ohne Globalbudgets), allerdings unter Beibehaltung verschiedener NPM-Instrumentarien beantragt wurde.

Vor diesem Hintergrund nahmen die GRPK und der Stadtrat Verhandlungen auf, um hinsichtlich der rechtlichen Situation Klarheit zu schaffen. Mit der von der GRPK eingesetzten Unterkommission einigte sich die Delegation des Stadtrates am 28. Februar 2004 auf die Begriffe "Input-Steuerung" und "Output-Steuerung" und erzielte hinsichtlich der Beurteilung der Unterschiede der beiden Systeme Übereinstimmung.

Aufgrund dieser Beurteilung nahm der Stadtrat eine umfassende Neuurteilung seines ursprünglichen Antrages vom 28. August 2003 vor. Dabei kam er zum Schluss, dass die Output-Steuerung wesentlich komplizierter und aufwändiger ist als die Input-Steuerung, die sich in öffentlichen Verwaltung über die Jahrzehnte bewährt hat und auch in den meisten Zürcher Gemeinden angewendet wird. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile entschied er sich deshalb für die Input-Steuerung als das transparentere und konfliktfreie System und damit für die Wiedereinführung des "Neuen Rechnungsmodells" in seiner ursprünglichen Form. - Der Stadtratsbeschluss vom 28. August 2003 wurde deshalb aufgehoben und durch den vorliegenden Antrag ersetzt.

Dem Gemeinderat wird beantragt, den Anträgen des Stadtrates, d.h. dem definitiven Abbruch des laufenden NPM-Versuches auf Ende 2004 und der Wiedereinführung der Input-Steuerung nach "Neuem Rechnungsmodell" ab 1. Januar 2005 zuzustimmen.

Dübendorf, 4. März 2004