



## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 13. August 2007

---

257	10	Finanzen
	10.08	Finanz- und Haushaltpläne
	16.04	Gemeinderat
	16.04.21	Motionen
	16.04.22	Postulate
	16.13	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

### **Vorlage Nr. 38/2007: Antrag des Stadtrates auf**

#### **I. Einführung der Rechnungslegung mit Globalbudgets**

#### **II. Abschreibung der in ein Postulat umgewandelten Motion von GRPK-Mitgliedern über einen Verzicht auf Globalbudgets**

---

Referent des Stadtrates

Toni Brühlmann  
Ressortvorsteher Finanzen und Liegenschaften

### Weisung

#### **A. Ausgangslage**

Am 11. September 1995 hat der Gemeinderat das Postulat von Ueli Epprecht und fünf Mitunterzeichnenden über die Einführung des Systems der Globalbudgetierung dem Stadtrat überwiesen.

Die ersten Globalbudgets in Schlieren wurden mit dem Voranschlag 1998 in den Bereichen Kulturkommission, Alterswohnungen, Stadtbibliothek und Schwimmbad eingeführt. Im Jahr 2000 folgten die Bereiche Hauswartungen, Stadtpolizei und Abfallbewirtschaftung; 2003 ergänzten das Haus für Betagte Sandbühl und die Sekundarstufe die Anzahl auf neun Globalbudgets.

Der anfänglich auf 4 Jahre angesetzte Versuch wurde verlängert und erweitert. Die Erfahrungen wurden laufend evaluiert und entsprechende Anpassungen vorgenommen. So wurden die Darstellung verbessert, die Kompetenzen der Leistungserbringer limitiert und die Auszahlung der „Erfolgspremien“ den Einmalzulagen der restlichen Stadtverwaltung angepasst. Der Betrag auf den Reservekonti der Globalbudgets wurde auf Fr. 50'000.-- begrenzt. Das Globalbudget Sekundarstufe wurde auf Ende Rechnungsjahr 2006 sistiert. Dies einerseits, weil die Stelleninhaberin auf diesen Termin hin ihre Funktion als Leistungserbringerin gekündigt hatte und andererseits, weil zusätzliche personelle Wechsel in der Abteilung Bildung und Jugend erfolgten.

#### **B. Analyse der Versuchsphase**

Um die Erfahrungen aus der Versuchsphase professionell auszuwerten und die Grundlagen für die definitive Einführung von Globalbudgets zu erarbeiten, wurde in der zweiten Jahreshälfte 2006 die Firma move & improve mit einer Analyse der Globalbudgets beauftragt. Diese Studie wurde im Januar 2007 abgeliefert und zeigt neben Stärken und Schwächen der Globalbudgets den Handlungsbedarf sowie mögliche Lösungsansätze. Als Stärken der Globalbudgets werden hervorgehoben, dass der Handlungs- und Gestaltungsspielraum erweitert worden und damit die unternehmerische Verantwortung bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gestiegen ist. Dies führt zu einem Anreiz zur Effizienz und einer stärkeren Identifizierung mit der Aufgabe. Bei den befragten Personen aus der Verwaltung und des Stadtrats sind die Globalbudgets in den Grundsätzen unbestritten und als Instrumente für eine effiziente und moderne Betriebsführung akzeptiert.

Die Analyse deckt auch verschiedene Mängel auf, welche bei einer definitiven Einführung behoben werden müssen. So gibt es Reibungspunkte an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Der grundlegende Wechsel von der Steuerung über die Finanzen zur Steuerung über die Leistung hat in den politischen Gremien noch nicht stattgefunden. Bei einem Teil des Gemeinderates führt dies zum Schluss, dass er mit



der Einführung von Globalbudgets finanzielle Kompetenzen abgibt, aber kaum grössere Einflussmöglichkeiten bei der Definition von Leistungen gewinnt. Als weitere Schwächen werden vom Bericht festgehalten, dass die Gestaltungsmöglichkeiten von den am Globalbudget Beteiligten noch zu wenig wahrgenommen werden, das Controlling zum Teil noch ungenügend und der administrative Aufwand relativ hoch ist, die Kostenrechnung in einzelnen Bereichen fehlt und es ganz allgemein an der Sicherheit in der Anwendung des Systems mangelt.

Der Bericht macht konkrete Hinweise, in welche Richtung die Korrekturen angegangen werden müssen, wenn in der Stadt auch in Zukunft die Rechnungslegung mit Globalbudgets erfolgen soll. Zum einen geht es darum, dass das Konzept der Globalbudgets eindeutig geklärt und verbindlich dokumentiert wird und in der Folge allen Beteiligten ein integrales Regelwerk zur Verfügung steht. Das beinhaltet, dass der Steuerungsmechanismus (Zusammenspiel der verschiedenen Organe im Globalbudgetierungsprozess, Definition von Leistungen sowie Erarbeitung von messbaren Indikatoren etc.) geklärt und dargestellt ist sowie die Steuerungsinstrumente wie Kontrakte, Kostenrechnungen, Controlling etc. positioniert sind. Weiter gilt es die Aufgaben, Rollen, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zu definieren und die Anreizmechanismen zu bestimmen. Zu all diesen Fragestellungen sind die Grundlagen vorhanden und viele Erfahrungen gesammelt worden. Es gilt diese zu bündeln, Entscheidungen zu treffen und verbindlich darzustellen. Zum andern gilt es dann, die gestaffelte Einführung des Systems zu konzipieren.

### **C. Bedeutung der Einführung von Globalbudgets**

Der Entscheid, ob die Rechnungslegung auf konventionelle Weise oder mittels Globalbudget erfolgen soll, darf nicht isoliert gefällt werden, sondern ist im Kontext des Führungs- und Verwaltungsreformprojektes „Schlieren macht vorwärts“ zu verstehen. Über Bedeutung, Notwendigkeit, Ziel und Inhalt dieses Projektes wurde andernorts gründlich informiert und der Gemeinderat hat sich mit dem Beschluss vom 23. Mai 2005 dazu bekannt. Das Globalbudget ist als ein zentrales Element dieser Verwaltungsreform zu verstehen. Der Kerngedanke besteht darin, dass damit die Input- durch die Output-Steuerung ersetzt werden soll. Die Frage, welche Mittel für die Erbringung einer Leistung zur Verfügung stehen, wird durch die Frage, welche Leistung erwünscht ist und welche Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden müssen, ersetzt. Mit dem Eintreten in das Reformprojekt haben Stadt- und Gemeinderat entschieden, dass trotz zunehmender Komplexität der Geschäfte und erschwerten zukünftigen volkswirtschaftlichen Gegebenheiten mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dem Wunsch nach Kundenorientierung und dem Bedürfnis nach Transparenz bei den Kosten begegnet werden kann.

### **D. Grundlagenpapier für die Arbeit mit Globalbudgets**

Um die hängigen Fragen verbindlich zu klären, wurde ein Grundlagenpapier für die Arbeit mit Globalbudgets erarbeitet. Darin sind die Organe zur Steuerung der Globalbudgets definiert, der Aufbau der Rechnungslegung geklärt und die Anwendungsregeln festgelegt.

Gemäss diesem Grundlagenpapier bildet der Gemeinderat in seiner Rolle als Leistungsfinanzierer das oberste Organ der Budgetierung und Rechnungsabnahme. Er entscheidet über die Wirkungsziele, die Leistungen und Indikatoren. Um die Aufgaben der Wirkungssteuerung wahrnehmen zu können, schafft er sich die geeigneten Instrumente. Zur Erledigung der vielfältigen Aufgaben könnten Kommissionen gebildet werden. Es empfiehlt sich, diese der Geschäftsfelderstruktur anzupassen. Die Aufgaben der Kommissionen würde darin bestehen, die Leistungen in Anlehnung an das Leitbild, den Mittelfristplan und den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan in Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und der Verwaltung vorzuschlagen, als vorberatende Kommission zuhanden des Gemeinderates zu fungieren und die GRPK in ihrer Aufgabe der Geschäftsprüfung im Rahmen der Laufenden Rechnung zu unterstützen.

Der Stadtrat verabschiedet, wiederum gemäss dem Grundlagenpapier, das Gesamtbudget und die Rechnung, nimmt die Zwischenberichte zu Kenntnis und genehmigt die Schlussberichte. In ausserordentlichen Situationen kann er korrigierend eingreifen. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Ressortvorstehern und Abteilungsleitern (zur einfacheren Lesbarkeit wird auf die weibliche Schreibweise verzichtet) sind verbindlich festgelegt. Die Linienorganisation der Stadtverwaltung wird durch das Globalbudgetierungssystem nicht ausser Kraft gesetzt. Die Globalbudgetverantwortlichen, in der Regel die Bereichsleiter, erfüllen ihre Aufgabe gemäss den Kontrakten, definierten Leistungen und den zur Verfügung stehenden Mitteln. Der Geschäftsleiter betreut die verschiedenen Planungsinstrumente wie Leitbild, Mittelfristplan sowie Integrierter Aufgaben- und Finanzplan und in diesem Zusammenhang auch das Dossier Global-



budget. Das Controlling erfolgt durch die Abteilung Finanzen und Liegenschaften in Zusammenarbeit mit dem Geschäftsleiter.

Die Rechnungslegung der Laufenden Rechnung erfolgt entweder in Form von Globalbudgets oder Globalkrediten. Globalkredite unterscheiden sich von Globalbudgets dadurch, dass die Leistungskomponente über externe Leistungsvereinbarungen und vertragliche Instrumente (Zweckverband, Anschlussverträge etc.) definiert und kontrolliert wird. Der Aufbau des gesamten Systems orientiert sich an der Geschäftsfelderstruktur. Ob eine Produktgruppe als Globalbudget oder als Globalkredit geführt wird, ist bei der Einführung nach festgelegten Kriterien wie Beeinflussbarkeit durch den Leistungserbringer, Einordnung in die Stadtverwaltung etc. zu definieren.

Die wichtigsten Anwendungsregeln sind im Grundlagenpapier aufgeführt. Sie gewährleisten die notwendige Sicherheit in der Handhabung des Systems Globalbudget für alle Rolleninhaber und Funktionsträger.

Erweiterte Kompetenzen für die Globalbudgetverantwortlichen leisten einen Beitrag zur effizienten Betriebsführung und das Anreizsystem leistet einen Beitrag zur Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden. Die Einführung der Globalbudgets und -kredite in allen Abteilungen erlaubt es, ein für alle Mitarbeitenden einheitliches und damit gerechtes Motivationssystem aufzubauen. Andere Instrumente zur Förderung der Personalkultur wie Personalanlässe, Ausflüge, Einmalzulagen etc. werden beibehalten.

#### **E. Weiteres Vorgehen**

Nach Genehmigung des Antrages auf die Einführung der Rechnungslegung mit Globalbudgets werden die in den Grundlagen erwähnten Instrumente wie Kontrakte, Berichte etc. ausgearbeitet und in einem Handbuch festgehalten. Auf der Grundlage der Geschäftsfelderstruktur werden die Globalbudget- und Globalkreditbereiche definiert und festgelegt. Für die Beschaffung der notwendigen IT-Programme und Schnittstellen wird ein Pflichtenheft erarbeitet und die geeignete Lösung gesucht. Es ist vorgesehen, die Umstellung der einzelnen Bereiche gestaffelt vorzunehmen.

#### **F. Kostenfolge**

Die Kosten für eine geeignete Informatik-Lösung sind zum heutigen Zeitpunkt schwierig zu beziffern. Der Unterhalt des heutigen Systems kostet rund 20'000 Franken pro Jahr. Der entscheidende Kostenfaktor wird der Bau von Schnittstellen zu heutigen Softwarelösungen der Stadt sein. Daher wird ein Pflichtenheft erstellt, welches interessierten Softwareunternehmen ermöglichen soll, eine Offerte für eine mögliche Informatik-Lösung abzugeben. Das Controlling, welches mit dem System Globalbudget ausgebaut wird, ermöglicht den verantwortlichen Stellen eine noch kostenbewusstere Erbringung der geforderten Leistungen und sollte zu Spareffekten führen. Die zusätzlich benötigten personellen Ressourcen (70 Stellenprozente) sind bereits im heutigen Stellenplan enthalten.

#### **G. Abschreibung der in ein Postulat umgewandelten Motion von GRPK-Mitgliedern**

Am 11. Dezember 2006 ist eine von 8 Mitgliedern der GRPK unterzeichnete Motion mit folgendem Wortlaut eingegangen:

„Die GRPK fordert den Stadtrat auf, ab 1. Januar 2008 auf die Globalbudgets zu verzichten.

Begründung:

Die Globalbudgets sind in der heutigen Form für die Leistungserbringer kein Anreiz mehr. Sie bedeuten lediglich einen Mehraufwand für die Verwaltung.“

An der Sitzung vom 19. März 2007 hat der Gemeinderat auf Antrag des Stadtrates beschlossen, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Der Stadtrat erklärte daraufhin Entgegennahme des Postulates und versprach, in Kürze eine Vorlage zur definitiven Einführung von Globalbudgets vorzulegen. Das Postulat über einen Verzicht auf Globalbudget wird mit diesem Beschluss abgeschrieben.



Antrag an den Gemeinderat

1. Der Antrag des Stadtrates auf Einführung der Rechnungslegung mit dem System Globalbudget wird genehmigt.
2. Die in ein Postulat umgewandelte Motion von GRPK-Mitgliedern über einen Verzicht auf Globalbudgets wird im Sinne von Art. 79 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates als erledigt abgeschrieben.

Für richtigen Protokollauszug

STADTRAT SCHLIEREN

Päsident                      Schreiber

Peter Voser                      Daniel Widmer

Versand: 16. August 2007