



Auszug aus dem Protokoll vom

8. November 2004

234 16 Gemeindeorganisation  
16.13 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

**Vorlage Nr. 13/2004: Zwischenbericht des Stadtrates zum Stand des NPM-Projektes  
*Schlieren macht vorwärts* und Antrag auf Weiterführung**

Referent des Stadtrates

Peter Voser, Stadtpräsident

**I. Zwischenbericht zum Stand des Projektes**

A. Vorgeschichte

Seit längerer Zeit befassen sich Stadtrat, Stadtverwaltung und auch das Parlament mit dem Thema Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. In der im Frühjahr 1998 in Kraft getretenen neuen Gemeindeordnung wurden wichtige Grundlagen für das so genannte New Public Management geschaffen. Am 25. September 2000 hat der Gemeinderat für Vorbereitungen zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, nämlich für das Erarbeiten eines neuen Führungsverständnisses für Legislative, Exekutive und Verwaltung, einen Kredit von Fr. 150'000.-- bewilligt. Das Vorhaben wurde im Antrag als „Teilprojekt I“ bezeichnet und später in „Neue Führung Schlieren 200X“ umbenannt. Mit Vorlage Nr. 13/2001 hat der Stadtrat dem Gemeinderat am 17. September 2001 ausführlich über den Verlauf berichtet, die weiteren Absichten dargelegt und die Erteilung eines Rahmenkredites von weiteren insgesamt Fr. 600'000.-- beantragt.

B. Ausgangslage

Der Gemeinderat hat dem Antrag des Stadtrates stattgegeben und mit Beschluss vom 26. November 2001 einen Rahmenkredit von insgesamt Fr. 600'000.-- für die weiteren Arbeiten des Projektes bewilligt. Der Name wurde später in *Schlieren macht vorwärts* geändert.

C. Ziele

Zur Erinnerung werden hier die Ziele des Gesamtprojektes *Schlieren macht vorwärts* gemäss Vorlage Nr. 13/2001 nochmals aufgeführt:

- Steuerung der Verwaltung durch Verbindung von Leistungen und Wirkungen mit den damit verbundenen Kosten (Abkehr von der Inputsteuerung, Einführung der Wirkungssteuerung)
- Aktive Zukunftsgestaltung, vorausschauendes Führen aller Ebenen
- Verminderung von Konfliktflächen zwischen Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung
- Verwesentlichung der politischen Diskussion
- Förderung der Milizarbeit und Attraktivität der nebenamtlichen Behördentätigkeit, was die demokratischen Einrichtungen der Stadt stärken soll
- Ausbau der Kunden- bzw. Einwohnerorientierung der öffentlichen Institutionen
- Klare Zuständigkeits- und Verantwortungsabgrenzungen in den Führungsstrukturen von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung
- Verbesserung der Kommunikation zwischen Legislative und Exekutive einerseits sowie zwischen Exekutive und Verwaltung andererseits
- Einsatz gestraffter und flacher Strukturen in der Verwaltung
- Einsatz zeitgemässer Managementmethoden und -instrumente in der operativen Führung der Verwaltung
- Förderung der Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden der Verwaltung



Diese Ziele haben nach wie vor Gültigkeit, und alle am Projekt Beteiligten arbeiten intensiv auf die Umsetzung hin.

#### D. Bisherige Berichterstattung

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat über das erste und an sich abgeschlossene Projekt „Neue Führung Schlieren 200X“ im Geschäftsbericht 2000 umfassend Rechenschaft abgelegt. Im Geschäftsbericht 2001 wurden die Vorarbeiten für die nachfolgende Umsetzungsphase (heutiges Projekt *Schlieren macht vorwärts*) aufgezeigt. Ausführliche Angaben über den Projektverlauf enthielten sodann die Geschäftsberichte 2002 und 2003. Am 20. März 2004 fand zudem ein Workshop für den Gemeinderat statt, an dem zahlreiche Mitglieder teilgenommen haben. Mit insgesamt 15 Informationsblättern sind Gemeinderat, Stadtrat, Kommissionen und Behörden, Parteien sowie das Personal über den Projektverlauf ins Bild gesetzt worden. Zwei jährliche Informationsveranstaltungen für Gemeinderat, Stadtrat und Personal mit anschliessenden Apéros haben die Berichterstattung abgerundet und vertieft.

#### E. Projektorganisation

##### a) Heutiger Zustand

Die zur Zeit gültige Projektorganisation (Beilage 1) ist in den Grundzügen immer noch so, wie sie im Anhang zur Vorlage 13/2001 aufgezeigt wurde. Sie setzt sich aus dem Lenkungsorgan sowie aus vier Teilprojektgruppen (Teilprojekte 1 bis 3 und 5) zusammen. Sowohl dem Lenkungsorgan als auch den Teilprojektgruppen gehören Mitglieder des Gemeinderates, des Stadtrates und der Stadtverwaltung an, die in gleicher Weise stimmberechtigt sind und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit Lösungen entwickelt haben.

Für das externe Projektmanagement wurde im Anschluss an eine Ausschreibung im Einladungsverfahren die mundi consulting ag, Bern, beigezogen. Die operative Projektleitung nimmt seit 1. September 2003 ein interner Teilzeit-Mitarbeiter wahr, dem ein Teilzeit-Projektsekretariat zur Verfügung steht. Er hat die bis Ende August 2005 befristete Anstellung auf Ende 2004 vorzeitig gekündigt.

Die Projektorganisation hat sich namentlich für die nun vor dem Abschluss stehende Planungsphase grundsätzlich bewährt. Aus der breiten Zusammensetzung der Projektorgane ist ein verhältnismässig grosser Aufwand entstanden. Nach verschiedenen vorbereitenden Sitzungen und Gesprächen hat das Lenkungsorgan bis jetzt insgesamt 22 Sitzungen durchgeführt. Zusätzlich fanden zwei ganztägige Workshops statt. Der im August 2003 im Rahmen einer Straffung der Projektorganisation aufgehobene Ausschuss des Lenkungsorgans führte insgesamt 9 Sitzungen durch. Die anfänglich eingesetzte Teilprojektleiter-Konferenz kam zu 5 Sitzungen zusammen. Auf Ende 2003 wurde dieses Organ ebenfalls aufgehoben.

##### b) Absichten für die Umsetzung

Die Konzeptphase kann als weitgehend abgeschlossen bezeichnet werden. Lenkungsorgan und Stadtrat sind deshalb überein gekommen, die Projektorganisation zu ändern. Eine starke Straffung soll den Bedürfnissen der nun folgenden Umsetzungsphase Rechnung tragen.

Vorgesehen ist die Übernahme der Aufgaben des heutigen Lenkungsorgans durch den Stadtrat. Gemeinderat und Stadtverwaltung werden damit aus der eigentlichen Führung des Projektes entlassen. Die Kommunikation mit dem Büro des Gemeinderates und mit den Verantwortlichen für die Führung der Stadtverwaltung soll auf geeignete Weise verstärkt und institutionalisiert werden. Die Teilprojektgruppen haben ihre Arbeit Ende Oktober 2004 eingestellt. Offene Fragen und Pendenzen gehen an den Stadtrat, der für die weitere Bearbeitung sorgen wird.

Die Struktur für die eigentliche operative Umsetzung muss vom Stadtrat im Detail noch bestimmt werden. Sinnvollerweise wird dafür der Entscheid des Gemeinderates zu dieser Vorlage abgewartet. Die Behörde hat aber die Absicht, parallel zum parlamentarischen Verfahren Abklärungen und Vorbereitungen zu treffen. Es ist absehbar, dass für die Umsetzung personelle Ressourcen geschaffen werden müssen.



Im Weiteren zeichnet sich die Notwendigkeit ab, den Terminplan einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen und anzupassen.

#### F. Ergebnisse der bisherigen Arbeit und Stand des Projektes

##### a) Teilprojekt 1 (Geschäftsfeldstrukturen)

Die Teilprojektgruppe 1 ist zu insgesamt 20 Sitzungen zusammengekommen. Eine davon war eine zweitägige auswärtige Klausurtagung. Als Ergebnisse liegen vor:

- Produktkatalog, erarbeitet durch die Stadtverwaltung
- Zusammenfassung der Produkte in Produktgruppen, welche zu Geschäftsfeldern und Leistungszentren verdichtet werden (Beilage 2: Gliederung)
- Geschäftsleitermodell (Beilage 3: Schema)
- Entwurf für eine Organisationsverordnung (Beilage 4: Wortlaut)

Die Überprüfung der einzelnen Produkte ist in Arbeit, konnte aber noch nicht abgeschlossen werden. Noch offen sind die Klärung von Detailfragen zum Führungsmodell, die Konzeption eines möglichen One-Stop-Shops und die an sich zum Aufgabenbereich der Teilprojektgruppe 1 gehörende Überprüfung von Prozessen und Strukturen. Ebenfalls noch nicht bestimmt ist die künftige Aufbauorganisation der Stadtverwaltung. Sie wird nach heutigem Kenntnisstand bis auf weiteres in 7 Abteilungen gegliedert bleiben. Über die Verteilung der Geschäftsfelder auf die einzelnen Mitglieder des Stadtrates oder die Bildung von politischen Verantwortungsbereichen sind noch keine konkreten Vorstellungen vorhanden.

##### b) Teilprojekt 2 (Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan)

Die Teilprojektgruppe 2 ist zu insgesamt 29 Sitzungen zusammengekommen. Eine davon war eine auswärtige zweitägige Klausurtagung. Entwickelt wurde die Konzeption eines Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplans, wie er in dieser Form mindestens im Kanton Zürich noch nicht existiert. Die Einzelheiten sind im Handbuch festgelegt, welches als Grundlage für die Erstellung ausgearbeitet wurde (Beilage 5: Handbuch).

Die aus Mitgliedern des Gemeinderates und des Stadtrates sowie aus Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zusammengesetzten SER-Kommissionen haben erste Entwürfe für die einzelnen Geschäftsfelder erarbeitet. Die Zusammenführung in ein Gesamtwerk konnte noch nicht erfolgen. Gemäss SER-Handbuch sollte der Gemeinderat in den Monaten Dezember 2004 und Januar 2005 Gelegenheit zur Diskussion und zur ersten Stellungnahme in Form von Vorentscheidungen erhalten. Die Antragstellung an den Gemeinderat für die Festsetzung des SER 2006/2007 wäre im März 2005 vorgesehen. Die Teilprojektgruppe 2 hat den SER-Erstellungsprozess begleitet und sich mit der Klärung verschiedener Detailfragen befasst. Noch pending ist die Erarbeitung von SER-Interventionsinstrumenten.

Als zusätzliche Aufgabe wurde der Teilprojektgruppe 2 die konzeptionelle Weiterentwicklung des Instruments Globalbudget und die Behandlung der damit verbundenen Fragen übertragen. Dazu gehört auch die Konzeption der künftigen Leistungsaufträge. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Es zeichnet sich ab, dass die Terminziele gemäss SER-Handbuch nicht eingehalten werden können. Zudem bestehen beim Stadtrat abweichende Vorstellungen über das neu einzuführende mittelfristige Planungsinstrument. Näheres enthalten die nachfolgenden Abschnitte II und III.

##### c) Teilprojekt 3 (Kosten- und Leistungsrechnung KLR sowie Globalbudget)

Die Teilprojektgruppe 3 ist zu insgesamt 26 Sitzungen zusammengekommen. Erarbeitet wurden die Grundlagen für die mit der umfassenderen Globalbudgetierung einzuführenden Kosten- und Leistungsrechnungen. Für die Unterstützung im technischen Bereich wurde eine Fachberatung beigezogen. Zusätzlich ist ein dafür ausgewiesener Mitarbeiter des städtischen Rechnungswesens für die anstehenden Arbeiten von den Alltagsaufgaben entlastet und befristet der Projektorganisation zugeteilt worden. Für die Klärung von besonderen Fragen fachlicher Art mit Blick auf die Ausgestaltung der Details hat der Stadtrat die Unterstützung durch ein auswärtiges Spezialistenteam bewilligt. Es darf davon ausgegangen werden,



dass der konzeptionelle Teil der Arbeit bis zum Austritt des auf diesem Gebiet hauptsächlich tätigen Mitarbeiters erledigt ist. Er hat sich zu einer beruflichen Neuorientierung entschlossen und wird die Stadt Ende Jahr verlassen.

Entwickelt wurde ein Pflichtenheft für die EDV-mässige Zeit- und Leistungserfassung. Sie ist Voraussetzung für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Beschaffung erfolgt voraussichtlich im Einladungsverfahren. Zur Zeit arbeiten mehrere Anbieter eine Offerte aus.

Noch pendent bzw. in Arbeit sind die Detailstruktur der Kosten- und Leistungsrechnungen sowie Abklärungen über die EDV-Bewirtschaftung von Indikatoren. Zu den Pendenzen gehört auch die Neukonzeption der Leistungsvereinbarungen.

Der Stadtrat hat die Absicht, die Zeit- und Leistungserfassung auf möglichst breiter Basis auf jeden Fall einzuführen.

d) Teilprojekt 4 (Recht)

Die Teilprojektgruppe 4 hat die Arbeit noch nicht aufgenommen; die Zusammensetzung ist noch offen. Hauptaufgabe wird das Überprüfen und Anpassen der bestehenden Rechtsgrundlagen nach Massgabe des Projektfortschritts und bei Bedarf das rechtzeitige Erarbeiten neuer Erlasse sein. Nach heutigem Kenntnisstand scheint es eher unwahrscheinlich, dass den Stimmberechtigten noch vor Ende 2005 eine neue Gemeindeordnung vorgelegt wird. An der Gemeindeabstimmung vom 26. September 2004 über die Einzelinitiative von Peter Schnüriger haben sich die Stimmberechtigten für die Beibehaltung der parlamentarischen Organisation entschieden. Bleibt die geltende Gemeindeordnung in Kraft, werden die 2006 durchzuführenden Gesamterneuerungswahlen wie bisher stattfinden.

e) Teilprojekt 5 (Führungsinstrumente für Politik und Personal)

Die Teilprojektgruppe 5 ist zu insgesamt 24 Sitzungen zusammengekommen. Eine davon war eine auswärtige Klausurtagung. Im Rahmen einer umfangreichen Arbeit über die künftige politische Organisation der Stadt wurde auch die Weiterführung des parlamentarischen Systems hinterfragt. Die Erkenntnis, eine Rückkehr zur Gemeindeversammlung könnte den Anforderungen ebenfalls gerecht werden, wurde als politisch brisant eingestuft, ist aber durch den Entscheid der Stimmberechtigten vom 26. September 2004 erledigt.

Erarbeitet wurde ein umfassendes Steuerungsmodell für die künftige Tätigkeit von Behörden und Verwaltung (Beilage 6: Konzept). In einzelnen Fragen sind noch gewisse Anpassungen und Präzisierungen nötig. Im Weiteren hat die Teilprojektgruppe 5 Vorarbeiten für die Erstellung eines Führungshandbuches eingeleitet. Nicht abgeschlossen werden konnten die Erarbeitung so genannter „Konzernregeln“, die für die gesamte Verwaltung gelten und in das künftige Führungshandbuch integriert werden sollen, die Umschreibung der Aufgaben eines Controllers sowie die abschliessende Bezeichnung und Ausgestaltung von Interventionsinstrumenten.

f) Erfahrungen mit Globalbudgetversuchen

Als Vorstufe für die weitergehende oder allenfalls gar flächendeckende Einführung arbeiten Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung versuchsweise mit Globalbudgets in folgenden Bereichen:

- Abfallbewirtschaftung
- Alterswohnungen
- Haus für Betagte Sandbühl
- Hauswartungen
- Kultur
- Schwimmbad Im Moos
- Sekundarstufe der Volksschule
- Stadtbibliothek
- Stadtpolizei



Die Erfahrungen können über alles gesehen als vorwiegend positiv bezeichnet werden. Namentlich haben die Globalbudgetversuche eine Änderung der Denk- und Arbeitsweise von Parlament, Behörden und Verwaltung eingeleitet. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in der Umsetzungsphase für das Gesamtprojekt berücksichtigt. Nach dem heutigen Kenntnisstand sollten vor allem beim administrativen Aufwand und bei der Darstellung noch Verbesserungen möglich sein. Auch bedürfen gewisse Regelungen in den Kontrakten einer Überprüfung bzw. Anpassung.

g) Schulung

Eine umfassende Schulung von Parlament, Behörden und Verwaltungspersonal konnte bis jetzt nicht durchgeführt werden. Der Grund liegt darin, dass zuerst ein in sich abgeschlossenes und als Ganzes verständliches System entwickelt werden musste. Für die Mitglieder des Gemeinderates hat der bereits erwähnte Workshop stattgefunden. Dabei konnte erfreulicherweise eine breite Zustimmung zum Projekt und zu den eingeleiteten Schritten festgestellt werden. Durchgeführt wurden ferner zwei Workshops für Kaderleute der Stadtverwaltung sowie eine kurze Einführung für alle städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

h) Gesamtwürdigung

Das Projekt hat sich alles in allem positiv entwickelt, wenn auch einzelne Schritte wesentlich aufwändiger waren, als ursprünglich angenommen wurde. Vor allem hat die breit angelegte Projektstruktur die Koordination und Abstimmung sehr anspruchsvoll gestaltet. Die intensiv an der Projektarbeit beteiligten Personen sind mehrheitlich der Meinung, die zusätzliche Belastung bewege sich an der obersten Grenze. Die entwickelten Ergebnisse sind heute als Einheit fass- und erklärbar. Es ist zu vermuten, dass die Projektziele und die sich abzeichnenden Veränderungen und Verschiebungen der Aufgaben und Befugnisse aus unterschiedlichen Gründen nicht überall im gleichen Mass getragen werden.

Eine Konsultation des Kantons hat ergeben, dass keine Punkte vorhanden sind, wo ernsthafte Konflikte mit übergeordneten Vorschriften befürchtet werden müssten. Die Fachleute des Gemeindeamtes haben das Projekt als sehr umfassend, aber auch ehrgeizig und anspruchsvoll bezeichnet und in verschiedenen Punkten wertvolle Hinweise für die weitere Arbeit gegeben (Beilage 7: Beurteilung durch das kantonale Gemeindeamt).

i) Finanzen

Die nachstehende Tabelle gibt Aufschluss über die budgetierten Beträge und die bis jetzt aufgelaufenen Kosten:

	Voranschlag Fr.	Rechnung Fr.
<u>Kredit vom 25.9.2000 von Fr. 150'000.00</u>		
Jahr 2000	0	16'704.00
Jahr 2001	80'000.00	<u>141'803.65</u>
Total		<u>158'507.65</u>
<u>Kredit vom 26.11.2001 von Fr. 600'000.00</u>		
Jahr 2002	100'000.00	92'939.10
Jahr 2003	150'000.00	193'704.05
Jahr 2004	200'000.00	<sup>1)</sup> rund 180'000.00
Jahr 2005	<sup>2)</sup> 150'000.00	

<sup>1)</sup> gerundete bzw. geschätzte Zahl Stand Ende Oktober 2004

<sup>2)</sup> Budgetantrag

Es ist zu erwarten, dass die Budgetquote für 2004 entweder knapp ausreichen oder etwas überschritten wird. Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes darf angenommen werden, der Rahmenkredit werde bis zum Abschluss des Projektes mindestens voll ausgeschöpft sein oder eine geringfügige Überschreitung erfahren.



k) Schluss

Lenkungsorgan und Stadtrat danken allen am Projekt Beteiligten für die bisher geleistete sehr umfangreiche und wertvolle Arbeit. Sie sind der Überzeugung, das Projekt sei weiterzuführen. Anzustreben ist eine den Bedürfnissen und Möglichkeiten angepasste Umstellung der Verwaltungsführung, der Budgetierung und des Rechnungswesens. Das ursprüngliche Terminziel 2006 dürfte für einen umfassenden Systemwechsel allzu knapp sein. Dennoch soll mit straffer Planung zügig weiter gearbeitet werden. Bei der Umsetzung ist die nötige Beweglichkeit zu bewahren. Wichtig sind vor allem ein klarer politischer Wille mit überzeugenden Zielsetzungen und eine erfolgsorientierte Arbeitsweise mit guter Vertrauensbasis. Wegen untergeordneter Kleinigkeiten sollen keine Verzögerungen eintreten.

Der nachfolgende Teil III der Vorlage enthält die nötigen Anträge für die weitere Arbeit.

## **II. Beurteilung und Absichten des Stadtrates**

Als Ergebnis ihrer grossen Arbeit schlagen die Projektorgane den umfassenden Wechsel auf das System der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vor. Das nun vorliegende Modell darf als sehr fortschrittlich bezeichnet werden und dürfte der Zeit in einigen Teilen wahrscheinlich beinahe etwas voraus sein. Die Vorschläge weisen einen hohen Formalisierungsgrad auf, und es sind zum Teil beinahe bürokratische Züge erkennbar. In der Umsetzungsphase muss nach Vereinfachungsmöglichkeiten gesucht werden, um den Verwaltungsaufwand in vertretbaren Grenzen zu halten, ohne dass deswegen Kundenfreundlichkeit und/oder Transparenz beeinträchtigt werden. Auch sind die übergeordnete Gesetzgebung und der Grundsatz der Gewaltentrennung zu beachten.

Eine kritische Gesamtwürdigung führt zur Erkenntnis, dass die auf Seite 1 im Abschnitt C aufgeführten Ziele noch nicht oder höchstens teilweise erreicht werden konnten. Die Konzeptarbeiten haben sich als langwierig erwiesen und einen grossen Aufwand verursacht. Die starke Bindung von Kräften für das Projekt hat dazu geführt, dass für Kunden und Öffentlichkeit kaum Veränderungen sicht- und spürbar wurden. Auf dem Gebiet der Kommunikation zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung sind namentlich bei der Arbeit in den Projektgruppen Fortschritte eingetreten, was als erfreulich bezeichnet werden kann. Hingegen ist es bis jetzt nicht gelungen, administrative Abläufe zu vereinfachen. Der Verkehr zwischen Gemeinderat und Stadtrat ist bei den Globalbudgetversuchen durch viele Auseinandersetzungen und hohen Klärungsbedarf geprägt, was auch Auswirkungen auf die Arbeit der Verwaltung hat. Positiv aufgenommen wurde allgemein der Slogan *Schlieren macht vorwärts*, der zum Markenzeichen für den Veränderungswillen und für die Aufbruchstimmung der Stadt geworden ist.

In bestimmten Punkten gehen die Auffassungen trotz eingehender Beratungen in den Projektgruppen und im Lenkungsorgan noch immer auseinander. So ist es unter anderem nicht möglich gewesen, sämtliche Zweifel zu beseitigen, ob die angestrebten Ziele mit dem als Instrument des Gemeinderates konzipierten Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplan SER wirklich erreichbar sind. Auch besteht nach wie vor keine einheitliche Meinung darüber, ob eine flächendeckende Einführung der Globalbudgetierung wirklich möglich und - falls ja - überhaupt sinnvoll ist. Zum SER hat sich der Stadtrat in der Entwicklungsphase mehrfach kritisch geäussert.

Die Notwendigkeit der vertieften Abklärung verschiedener Fragen zeigt auf, dass die ursprünglichen Vorhaben - vollständige Umstellung und Globalbudgetierung sowie Einführung aller dafür nötigen Instrumente auf das Rechnungsjahr 2006 - nicht realisierbar sind. Eine Erstreckung des Zeitplans drängt sich namentlich auch aus personellen Gründen auf. Die bisherige Projektarbeit hat die Mitglieder des Stadtrates wie auch die leitenden Personen der Stadtverwaltung in einem Mass beansprucht, das ohne Abstriche im Alltagsgeschäft nicht weiter verantwortet werden kann.



Konkret wird der Stadtrat dem Gemeinderat im Folgenden abweichend vom Ergebnis der Projektarbeit beantragen:

- Gewährung von Spielraum bei der Bestimmung der Leistungszentren, Geschäftsfelder und Produktgruppen
- Einführung eines einfacheren mittelfristigen Planungsinstrumentes anstelle des Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplans SER
- Kompetenz der Behörde zur sinnvollen Etappierung des Gesamtvorhabens und damit zur Festlegung des Terminplans

Noch geprüft wird, ob die Einführung einer besonderen Art von Globalbudgets möglich ist für Fälle, wo keine Ziele und Indikatoren festgelegt werden können. Auch ist die Zweckmässigkeit der Globalbudgetierung in rein hoheitlichen Bereichen nochmals gründlich zu hinterfragen.

Wie bereits im Bericht/Abschnitt F lit. c) ausgeführt wurde, ist im Weiteren fest geplant, auf möglichst breiter Basis eine Zeit- und Leistungserfassung einzuführen und mit der Kosten-/Leistungsrechnung zu verbinden. Es darf erwartet werden, dass die Bewältigung der Vorbereitungen in der ersten Jahreshälfte 2005 möglich ist.

### **III. Anträge an den Gemeinderat**

#### A. Einleitung

Weil es um einen Wechsel auf das System der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geht, ist für die nun folgenden konkreten Schritte ein Beschluss bzw. Auftrag des Gemeinderates erforderlich, der aber den für die Umsetzung unerlässlichen Spielraum offen lassen soll. Der Stadtrat möchte die weiteren Schritte nicht ohne die ausdrückliche Zustimmung des Parlamentes in die Wege leiten. Die Willens-äusserung des Gemeinderates ist auch erforderlich, weil es zum Teil um Anpassungen geht, die später nicht mehr ohne weiteres rückgängig gemacht werden können. Eine breite Akzeptanz ist zwingend für den Projekterfolg.

#### B. Gliederung der städtischen Leistungen in Leistungszentren, Geschäftsfelder, Produktgruppen und Produkte

Wie aus dem vorstehenden Bericht und aus der Beilage 2 ersichtlich ist, sollen die städtischen Leistungen neu in folgende Leistungszentren, Geschäftsfelder, Produktgruppen und Produkte gegliedert werden:

Leistungszentren (verwaltungsintern)

- A Steuerung und Führung
- B Finanzen
- C Städtische Liegenschaften
- D Interne Planung
- E Zentrale Dienste

Geschäftsfelder (normale Schrift) und *Produktgruppen (kursive Schreibweise)*

- 1 Demokratie und Recht
  - 1.1 *Wahlen und Abstimmungen*
  - 1.2 *Exekutive*
  - 1.3 *Legislative*
- 2 Kommunikation und Stadtmarketing
  - 2.1 *Kommunikation*
  - 2.2 *Stadtmarketing*
- 3 Steuern
  - 3.1 *Staats- und Gemeindesteuern*
  - 3.2 *Grundsteuern*



- 4 Liegenschaften
  - 4.1 *Bewirtschaftung Immobilien / Land im Finanzvermögen*
- 5 Baurecht
  - 5.1 *Bewilligung*
  - 5.2 *Kontrollen*
- 6 Stadtplanung
  - 6.1 *Raumplanung*
  - 6.2 *Stadtentwicklung*
- 7 Soziales
  - 7.1 *Beratung und Unterstützung*
  - 7.2 *Asylbereich*
  - 7.3 *Vormundschaftsbereich*
- 8 Pflege und Betreuung
  - 8.1 *Haus für Betagte Sandbühl*
  - 8.2 *übrige stationäre Angebote*
  - 8.3 *Ambulante Dienste*
- 9 Sicherheit
  - 9.1 *Polizei*
  - 9.2 *Wehrdienste / Feuerwehr*
  - 9.3 *Wehrdienste / Zivilschutz*
  - 9.4 *Wehrdienste / Militär*
- 10 Einwohnerdienste
  - 10.1 *Information, Auskunft, Beratung*
  - 10.2 *Einwohnerkontrolle*
  - 10.3 *Einbürgerungen*
  - 10.4 *Friedhof / Bestattungen*
- 11 Gesundheit und Umwelt
  - 11.1 *Prävention*
  - 11.2 *Umwelt*
- 12 Bildung
  - 12.1 *Kindergarten*
  - 12.2 *Primarstufe*
  - 12.3 *Sekundarstufe*
  - 12.4 *Schulergänzende Angebote*
  - 12.5 *Ausserschulische Betreuung*
- 13 Kultur, Sport, Freizeit
  - 13.1 *Freizeit- und Kulturanlässe*
  - 13.2 *Vereine*
  - 13.3 *Jugendangebote*
  - 13.4 *lebenslanges Lernen*
  - 13.5 *Stadtbibliothek*
  - 13.6 *Schwimmbad*
  - 13.7 *Vermietungen*
- 14 Verkehr und öffentlicher Raum
  - 14.1 *Öffentlicher Verkehr*
  - 14.2 *Strassen und Wege*
  - 14.3 *Grünanlagen und Spielplätze*
- 15 Ver- und Entsorgung
  - 15.1 *Gas*
  - 15.2 *Wasser*
  - 15.3 *Abwasser*
  - 15.4 *Abfall*

Zweck der neuen Aufteilung sind die bessere Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Kunden sowie eine ausgeprägtere Kundenorientierung durch grössere Übersichtlichkeit. Es ist zu erwarten, dass die Gliederung noch gewisse Änderungen erfahren wird. Auch sind die ohnehin noch in Überprüfung befindlichen Produkte nicht in allen Teilen abschliessend bestimmten Geschäftsfeldern und Produktgruppen zugeordnet.



Die neue Aufteilung sollte die Grundlage für den künftigen Aufbau von Voranschlag, Rechnung und Geschäftsbericht bilden. Die Globalbudgetierung durch den Gemeinderat ist auf Stufe *Produktegruppe* vorgesehen. Die Verteilung der finanziellen Mittel auf die Leistungszentren sowie auf die einzelnen Produkte wird hingegen in der Kompetenz des Stadtrates liegen.

Vorbehalten bleiben - wie bereits ausgeführt - Anpassungen, die sich bei der weiteren Arbeit als notwendig erweisen. Die Zahl der *Produktegruppen* soll wenn möglich noch vermindert werden. Es ist anzunehmen, dass die weitere Arbeit zur Klärung führen wird. Folge der umfassenden Umstellung von Voranschlag und Rechnung auf die neue Gliederung wäre unter anderem der Wegfall von Vergleichsmöglichkeiten mit den Vorjahren mindestens für eine gewisse Übergangszeit. Auch dürfte die allfällige Abkehr von der Ressortaufteilung gemäss Anhang zur Gemeindeordnung zur Änderung verschiedener Zuständigkeiten führen.

Im nachfolgenden Abschnitt C wird ausgeführt, weshalb auf den Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplan SER in der von der Teilprojektgruppe 2 entwickelten Form verzichtet werden soll. Es ist noch offen, ob die Gliederung des vom Stadtrat vorgesehenen neuen mehrjährigen Planungsinstrumentes nach bisherigen Institutionen bzw. Ressorts oder nach den neuen Geschäftsfeldern erfolgt.

Der nachfolgende Antrag an den Gemeinderat lautet:

- zustimmende Kenntnisnahme der Struktur Leistungszentren, Geschäftsfelder und Produktegruppen und Ermächtigung des Stadtrates, Änderungen in eigener Kompetenz vorzunehmen

#### C. Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan SER bzw. neues Mittelfrist-Planungsinstrument des Stadtrates mit 4-jähriger Gültigkeitsdauer

Der Stadtrat kann der definitiven oder auch nur versuchsweisen Einführung des von der Teilprojektgruppe 2 entwickelten Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplans nicht zustimmen. Bedenken bestehen wegen des grossen Aufwandes für die Erstellung, wegen des doch als recht starr zu bezeichnenden Systems und wegen des aufwändigen Anpassungsverfahrens. Dazu kommt, dass der SER die vom Stadtrat gemäss § 118 des Gemeindegesetzes jährlich zu erstellende rollende Finanzplanung nicht zu ersetzen vermöchte. Die detaillierte Analyse und Beurteilung ergibt, dass der Vorteil des frühen Einbezugs von Mitgliedern des Gemeinderates in den Erstellungsprozess die zu erwartenden Nachteile nicht aufwiegen kann.

Für die Mittelfristplanung soll anstelle des SER ein vom Stadtrat zu erlassendes Instrument geschaffen werden. Es wird die für die Geltungsdauer von 4 Jahren zu verwirklichenden Ziele und Wirkungen sowie den dafür erforderlichen Mittelbedarf aufzeigen und dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Gemeinderat soll die Möglichkeit erhalten, bei der Beratung im Parlament als Ergänzung so genannte Planungsbeschlüsse zu fassen. Diese Planungsbeschlüsse verpflichten den Stadtrat zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik in einer vom Parlament bestimmten Richtung. Eine solche Regelung ist in Winterthur bereits in Kraft. Einzelheiten für die Einführung in Schlieren müssen noch erarbeitet werden. Sie wären voraussichtlich in die Geschäftsordnung des Gemeinderates und in das vom Stadtrat erlassene Verwaltungsverglement aufzunehmen.

Der Stadtrat hat die Absicht, dem Gemeinderat in der ersten Hälfte des Jahres 2005 erstmals eine auf zwei Jahre befristete Planung nach diesem Muster vorzulegen und Vorschläge für die zur Handhabung erforderlichen Regelungen zu unterbreiten. Ob für die Gliederung die bestehenden Ressorts oder die Geschäftsfelder nach Schnitt B verwendet werden, muss noch entschieden werden.

Die nachfolgenden Anträge an den Gemeinderat lauten:

- Schaffung eines 4-jährigen Mittelfrist-Planungsinstrumentes des Stadtrates mit Angaben über Ziele, angestrebte Wirkungen und Finanzbedarf, welches unter Beizug von Mitgliedern des Gemeinderates erarbeitet und dem Parlament zur Kenntnisnahme vorgelegt wird und das von diesem mit Planungsbeschlüssen ergänzt werden kann
- Verzicht auf die Einführung des Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplanes gemäss Vorschlag der Teilprojektgruppe 2 und Handbuch



#### D. Geschäftsleitermodell

Die Teilprojektgruppe 1, das Lenkungsorgan und der Stadtrat sind in einem längeren Prozess zusammen mit dem oberen Kader der Stadtverwaltung zur Überzeugung gelangt, für die sach- und zielgerichtete operative Führung der Stadtverwaltung sei der neue Posten eines Geschäftsleiters/einer Geschäftsleiterin zu schaffen. § 56 der Gemeindeordnung umschreibt die heutige Funktion des Stadtschreibers/der Stadtschreiberin wie folgt:

„Der Stadtschreiber/die Stadtschreiberin leitet die Stadtverwaltung, soweit sie dem Stadtrat unterstellt ist. Er/Sie ist zuständig für Organisation, Information und Personal.

Neben der Erfüllung der gesetzlichen Pflichten unterstützt er/sie den Stadtrat bei seinen Aufgaben und hat im Stadtrat beratende Stimme.“

In Zukunft soll der Stadtschreiber/die Stadtschreiberin im strategischen Bereich tätig sein und seine/ihre Kräfte auf die Unterstützung des Stadtrates konzentrieren. Daneben bleibt er/sie weiterhin für die Sitzungsvorbereitung, Protokollierung, Ausfertigung der Beschlüsse sowie für den gesamten formellen und formalen Teil der Geschäftsabwicklung zuständig. Der Stadtrat will sich auf die Kernaufgaben des politischen und strategischen Führungsorgans zurückziehen.

Die Aufgaben des neuen Geschäftsleiters sind im Abschnitt D des Entwurfs für die Organisationsverordnung (Beilage 4) wie folgt umschrieben:

- Führung der Stadtverwaltung mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen
- Aufsicht über die Geschäftsführung aller Abteilungen
- Koordination und Kapazitätsausgleich zwischen den Abteilungen
- Koordination abteilungsübergreifender Projekte
- Prüfung von Anträgen an den Stadtrat und Sicherstellung des Vollzugs der Beschlüsse
- Personalverantwortung und Koordination der Personal- und Besoldungsfragen
- Kommunikation und Information
- Repräsentation der Verwaltung
- Reporting an den Stadtrat über Leistungs- und Wirkungsziele

Die Schaffung der neuen Stelle eines Geschäftsleiters der Stadtverwaltung stellt einen wesentlichen Schritt in der Umsetzung des NPM-Projektes dar. Durch ihn kommen die einzelnen Instrumente wie Geschäftsfelderstruktur, Globalbudget und Steuerungsmodell erst richtig zum Tragen. Der Stadtrat erhofft sich davon einen wesentlichen Effekt für die Erreichung der im Teil I/Abschnitt C aufgeführten Ziele und eine Reduktion des Zeitaufwandes der einzelnen Mitglieder im ressortgebundenen operativen Bereich. Dadurch soll mehr Kapazität für die strategischen Aufgaben frei werden.

Die Einführung des neuen Postens bedeutet, dass in einigen Punkten von der geltenden Gemeindeordnung abgewichen wird, namentlich von § 56, allenfalls auch von den §§ 47, 51, 53 und 64. Die Abweichungen können bei Gutheissung dieser Vorlage durch den Gemeinderat in Kauf genommen werden. Wenn sich die neue Organisation wie erwartet bewährt, kann die Anpassung der Gemeindeordnung bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit vorgenommen werden.

Die nachfolgenden Anträge an den Gemeinderat lauten:

- zustimmende Kenntnisnahme des Entwurfs für eine Organisationsverordnung mit Ermächtigung des Stadtrates, die nötigen Anpassungen vorzunehmen und die Einzelheiten festzulegen
- Bewilligung der Stelle Geschäftsleiter als neues Amt im Sinne von § 35 Ziff. 5 der Gemeindeordnung



#### E. Steuerungsmodell

Das von der Teilprojektgruppe 5 in Zusammenarbeit mit der mundi consulting ag entwickelte Steuerungsmodell zeigt den gesamten Steuerungskreislauf sowie den Controlling-Prozess auf. Es kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Klärung der Begriffe
- Steuerungsabläufe und -instrumente
- Langfriststeuerung mit Leitbild
- Mittelfriststeuerung mit Strategischem Entwicklungs- und Ressourcenplan (Anpassung nötig!)
- Finanzplanung mit Finanzplan
- Kurzfriststeuerung mit Globalbudgets bzw. Voranschlag
- Berichterstattung
  
- Controlling-Prozess

Der eigentliche Controlling-Prozess besteht aus Zielsetzung, Planung, Steuerung und Überwachung des Handelns auf allen Stufen von Behörden und Verwaltung. Er lässt sich in vier Schritte aufteilen:

1. Fixierung von Strategie und Zielsetzung
2. Massnahmenplanung
3. Steuerung
4. Überwachen

Diese vier Schritte bilden den Controlling-Kreislauf, der als Ganzes innerhalb einer Controlling-Periode einmal durchlaufen wird.

Auch das Steuerungsmodell wird in einzelnen Punkten noch anzupassen oder zu erweitern sein. Namentlich drängt sich die Neufassung der Bestimmungen über die Mittelfriststeuerung auf.

Der nachfolgende Antrag an den Gemeinderat lautet:

- zustimmende Kenntnisnahme des Steuerungsmodells und Ermächtigung des Stadtrates, die nötigen Änderungen und Ergänzungen vorzunehmen

#### F. Zeitplan

Wegen der kurz bevorstehenden Anpassung der Projektorganisation gestaltet sich die konkrete Zeitplanung im Detail als schwierig. Die nachfolgenden weiteren Schritte bzw. Meilensteine sind absehbar:

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| - Ende November 2004            | Inkrafttreten der neuen Projektorganisation  |
| - Dezember 2004/<br>Januar 2005 | Inventarisierung der Pendenzen und Zuweisung der Aufgaben durch den Stadtrat   |
| - Anfang 2005                   | Beschlussfassung des Gemeinderates über die Weiterführung des Projektes  |
| - 1. Quartal 2005               | Detaillkonzeption der neuen Mittelfristplanung und Erarbeiten eines ersten Entwurfs mit 2-jähriger Gültigkeitsdauer                                    |
| - Frühjahr 2005                 | Bericht an den Gemeinderat über den Projektstand im Rahmen des Geschäftsberichtes 2004   |
| - spätestens Mitte 2005         | Vorlage der Mittelfristplanung an den Gemeinderat sowie Erlass der nötigen Regelungen für die Handhabung und für Planungsbeschlüsse des Gemeinderates  |
| - Anfang 2006                   | Gesamterneuerungswahlen von Parlament und Behörden nach der geltenden Gemeindeordnung und nach dem neuen kantonalen Gesetz über die politischen Rechte |
| - Frühjahr 2006                 | Bericht an den Gemeinderat über den Projektstand im Rahmen des Geschäftsberichtes 2005   |



Im Übrigen wird der Terminplan durch den Stadtrat nach Massgabe des Projektfortschritts und der verfügbaren Ressourcen bestimmt.

Der nachfolgende Antrag an den Gemeinderat lautet:

- Kenntnisnahme des Terminplans und Ermächtigung des Stadtrates, diesen in eigener Kompetenz festzulegen

#### F. Projektkosten

Gemäss den Ausführungen im Bericht/Abschnitt F lit. i) sollte das Projekt an sich gemäss dem heutigen Kenntnisstand im Rahmen des vom Gemeinderat am 26. November 2001 bewilligten Kredites oder allenfalls mit einer geringfügigen Überschreitung abgewickelt werden können, falls sich nicht noch unerwartete Aufwendungen ergeben.

#### G. Folgekosten

Es ist abzusehen, dass die Umsetzung Folgekosten nach sich ziehen wird. Ins Gewicht fällt vor allem die Erweiterung des Stellenplans mit dem daraus entstehenden jährlich wiederkehrenden Aufwand. Für den Posten des Geschäftsleiters sowie für den Ausbau des Rechnungswesens durch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie den Aufbau der Bereiche Controlling und Berichterstattung ist im Endausbau mit zusätzlichen zwei bis drei Vollstellen zu rechnen. Sie werden die Laufende Rechnung mit schätzungsweise Fr. 300'000.-- bis Fr. 500'000.-- jährlich (Lohnaufwand zuzüglich 50% für Sozialleistungen, Nebenkosten, Arbeitsplätze usw.) belasten. Mittelfristig kann allenfalls eine Reduktion in anderen Bereichen erwartet werden. Es wäre aber verfrüht, darüber schon heute verbindliche Aussagen zu machen. Der Vollständigkeit halber kann erwähnt werden, dass die Stelle Personal und Organisation mit Blick auf die zu erwartenden Umstellungen in der Stadtverwaltung zur Zeit nicht besetzt ist.

Als Gegenwert erhalten die Stadt, die politische Führung sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler eine im Endausbau wesentlich verbesserte Transparenz von Leistungen und Kosten wie auch eine gezieltere Ausrichtung der Produkte und Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kunden. Das konsequente Umdenken und die Umstellung auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung lassen nach einer gewissen Übergangszeit eine kostengünstigere Arbeitsweise der Verwaltung und schlankere Abläufe erwarten, was wiederum zu Einsparungen führen dürfte.

Ziel des Projektes und der Umstellung auf die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist im Endeffekt eine bessere Zufriedenheit von Kunden, Behörden und Mitarbeitenden der Verwaltung. Ganz im Sinne von *Schlieren macht vorwärts* sollen Fortschritte erzielt und die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort sowie auch als Arbeitgeber verbessert werden.

#### H. Zusammenfassung und Schlusswort

Das Projekt *Schlieren macht vorwärts* steht in einer Phase, in der Beschlüsse des Gemeinderates zu den anstehenden Fragen erforderlich sind. Zwar ist der Aufwand für Vorbereitungsarbeiten und auch für die noch bevorstehende Umsetzung grösser als ursprünglich angenommen. Auch zeichnet sich ab, dass gegenüber den ersten Zielen und Vorgaben, welche als sehr ehrgeizig und umfassend eingestuft werden dürfen, gewisse Abstriche bezüglich Umfang und Termin unumgänglich sind. Die Arbeiten sind jedoch auf Kurs. Der Stadtrat ist zuversichtlich, dass das Projekt zu einem guten Ende geführt werden kann. Allen beteiligten Personen und Organen wird für die bisher geleistete Arbeit der beste Dank ausgesprochen.

Die Antragstellung an den Gemeinderat erfolgt im Bewusstsein, dass die Umsetzung des Projektes eine umfassende Veränderung der Organisation und der Arbeitsabläufe auf sämtlichen Ebenen voraussetzt. Namentlich müssen sich Legislative, Exekutive und auch Verwaltung mit einem neuen Rollenverständnis vertraut machen, was für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung darstellen wird. Der Wechsel wird aus den dargelegten Gründen nicht in einem einzigen Schritt vollzogen werden können. Der zeitliche Einsatz der Mitglieder des Gemeinderates dürfte tendenziell zunehmen. Mit der Erhöhung der Beanspruchung sollte aber auch eine Attraktivitätssteigerung des Amtes einhergehen. Das Gelingen des Vorhabens hängt in entscheidendem Mass davon ab, ob Gemeinderat und Stadtrat bereit sind, die ihnen zugedachten



neuen Aufgaben trotz der vielen heute noch vorhandenen Unsicherheiten vertrauensvoll zu übernehmen. Der Stadtrat stellt den vorliegenden Antrag in der Überzeugung, auf die loyale Unterstützung und Mitarbeit des städtischen Personals aller Stufen zählen zu können.

#### Antrag an den Gemeinderat

1. Der Zwischenbericht über den Stand des Projektes *Schlieren macht vorwärts* gemäss Abschnitt I dieser Vorlage wird zur Kenntnis genommen.

2. Im Weiteren werden zustimmend zur Kenntnis genommen:

- 2.1 Struktur Leistungszentren, Geschäftsfelder und Produktgruppen
- 2.2 Entwurf Organisationsverordnung
- 2.3 Steuerungsmodell
- 2.4 Zeitplan

Der Stadtrat ist ermächtigt, bei der weiteren Projektarbeit die erforderlichen Änderungen und Ergänzungen vorzunehmen.

3. Der Einführung eines 4-jährigen Mittelfrist-Planungsinstrumentes im Aufgabenbereich des Stadtrates und damit dem Verzicht auf einen Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplans SER wird zugestimmt.

4. Die Schaffung der Stelle eines Geschäftsleiters für die Stadtverwaltung als neues Amt wird im Sinne von § 35 Ziffer 5 der Gemeindeordnung bewilligt.

5. Der Stadtrat wird eingeladen, das Projekt im Sinne dieses Beschlusses weiterzuführen und dem Gemeinderat über den Verlauf periodisch Bericht zu erstatten.

6. Ziffer 4 dieses Beschlusses untersteht dem Fakultativen Referendum.

Für richtigen Protokollauszug

STADTRAT SCHLIEREN  
Präsident                      Schreiber

Peter Voser                      Peter Hubmann

Versand:

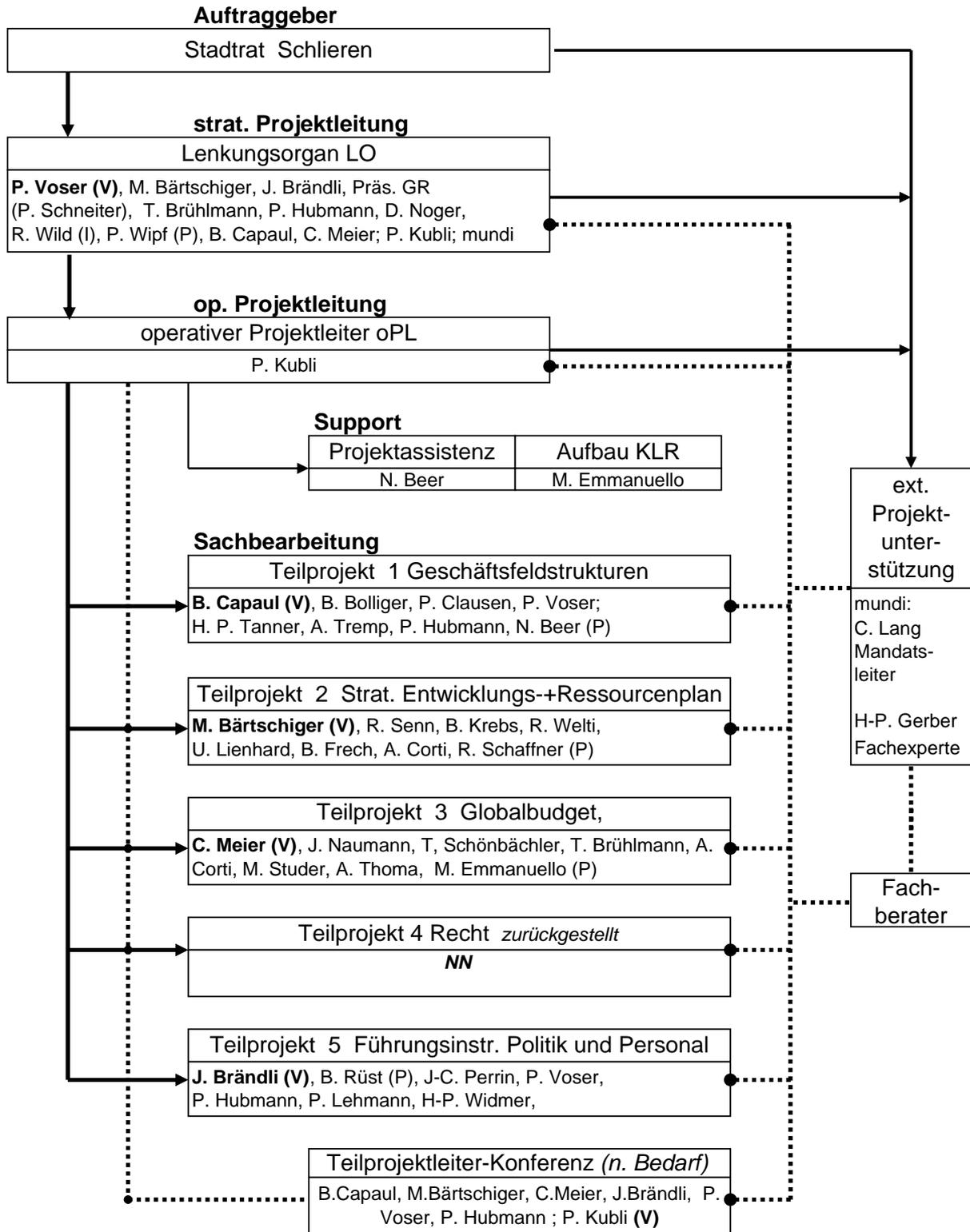
#### Beilagen

- 1 Projektorganigramm, Stand 1.6.2004
- 2 Gliederung Leistungszentren / Geschäftsfelder / Produktgruppen
- 3 Schema Führungsstruktur / Geschäftsleiter-Modell
- 4 Entwurf Organisationsverordnung
- 5 Handbuch für den Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplan (SER)
- 6 Steuerungsmodell, Version 4 vom 3.7.2004
- 7 Beurteilung durch das kantonale Gemeindeamt anlässlich der Sitzung vom 25. März 2004

# Projektorganigramm

Stand: 1.6.2004

Stadt SchlierenExt.Berater



**Legende**

- |                      |                       |  |
|----------------------|-----------------------|--|
| <b>V</b> Vorsitz     | <b>P</b> Protokoll    | <b>→</b> Führungsstrang                  |
| <b>I</b> Information | <b>TP</b> Teilprojekt | <b>•••••</b> Unterstützung, Koordination |

# Leistungszentren

(Verwaltungsintern)

A Steuerung und Führung	B Finanzen	C Städtische Liegenschaften	D Interne Planung	E Zentrale Dienste
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal und Organisation</li> <li>• Unternehmenskultur</li> <li>• interne Kommunikation</li> <li>• Controlling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzbuchhaltung</li> <li>• Betriebsbuchhaltung</li> <li>• Lohnbuchhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewirtschaftung Immobilien / Land im Verwaltungsvermögen</li> <li>• Projektierung und Erstellung von Hochbauten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiefbau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatik, Telefonie</li> <li>• Infrastruktur</li> <li>• One-Stop-Shop</li> <li>• Archiv und Dokumentation</li> </ul>

## Geschäftsfelder

und

## Produktegruppen

(Globalbudget)

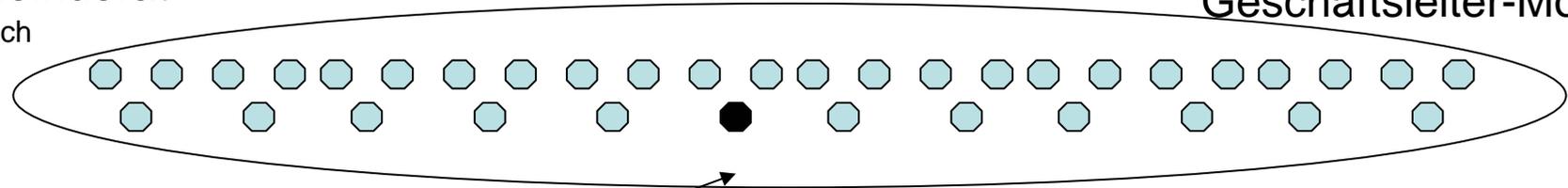
1 Demokratie und Recht	2 Kommunikation und Stadtmarketing	3 Steuern	4 Liegenschaften	5 Baurecht
1.1 Wahlen und Abstimmungen 1.2 Exekutive 1.3 Legislative	2.1 Kommunikation 2.2 Stadtmarketing	3.1 Staats- und Gemeindesteuern 3.2 Grundsteuern	4.1 Bewirtschaftung Immobilien / Land im Finanzvermögen	5.1 Bewilligung 5.2 Kontrollen

6 Stadtplanung	7 Soziales	8 Pflege und Betreuung	9 Sicherheit	10 Einwohnerdienste
6.1 Raumplanung 6.2 Stadtentwicklung	7.1 Beratung und Unterstützung 7.2 Asylbereich 7.3 Vormundschaftsbereich	8.1 Haus für Betagte Sandbühl 8.2 übrige stationäre Angebote 8.3 Ambulante Dienste	9.1 Polizei 9.2 Wehrdienste / Feuerwehr 9.3 Wehrdienste / Zivilschutz 9.4 Wehrdienste / Militär	10.1 Information, Auskunft, Beratung 10.2 Einwohnerkontrolle 10.3 Einbürgerungen 10.4 Friedhof / Bestattungen

11 Gesundheit und Umwelt	12 Bildung	13 Kultur, Sport, Freizeit	14 Verkehr und öffentlicher Raum	15 Ver- und Entsorgung
11.1 Prävention 11.2 Umwelt	12.1 Kindergarten 12.2 Primarstufe 12.3 Sekundarstufe 12.4 Schulgänzende Angebote 12.5 Ausserschulische Betreuung	13.1 Freizeit- und Kulturveranstaltungen 13.2 Vereine 13.3 Jugendangebote 13.4 lebenslanges Lernen 13.5 Stadtbibliothek 13.6 Schwimmbad 13.7 Vermietungen	14.1 Öffentlicher Verkehr 14.2 Strassen und Wege 14.3 Grünanlagen und Spielplätze	15.1 Gas 15.2 Wasser 15.3 Abwasser 15.4 Abfall

**Gemeinderat**

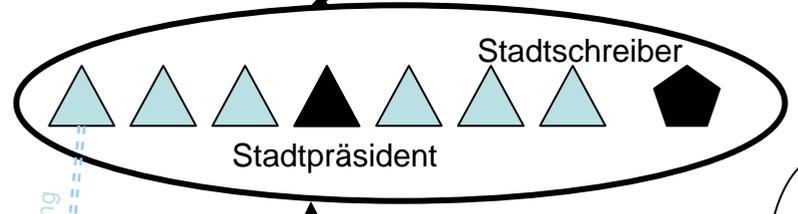
politisch



**Geschäftsleiter-Modell**

**Stadtrat**

strategisch



**Kurzerläuterungen**

Stadtrat:

- Schliesst mit Verwaltung Leistungsvereinbarungen ab (zur Umsetzung des Leistungsauftrages des GR)
- Konzentration auf das politisch Wesentliche
- Einzelmitglied: zuständig für Strategieentwicklung des eigenen „Politikbereichs“ (= Kombination von Geschäftsfeldern)

Stadtschreiber:

- Beratung des StR
- Controlling auf strategische Ebene
- Koordination der Behördentätigkeit
- Stadträtliches Info-Management
- Protokollführung im StR

Büro:

- Koordination der Tätigkeiten und der Kommunikation zwischen Stadtrat und Verwaltung
- Zuordnung der Geschäfte an die richtige Ebene

Geschäftsleiter:

- Operative Führung der Verwaltung
- Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung mit dem StR
- Vertretung gegenüber Behörden und Öffentlichkeit
- Koordination von abteilungsübergreifenden Projekten
- Controlling, Berichterstattung an den Stadtrat

Geschäftsleitung:

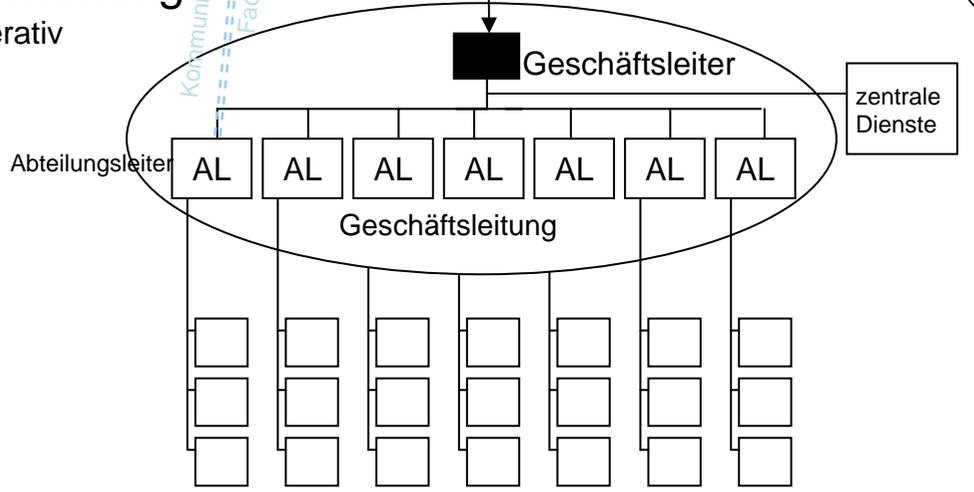
- Unterstützung / Beratung des Geschäftsleiters
- Koordination der Verwaltungstätigkeit
- Sicherstellung der Kommunikation in der Verwaltung

Kommunikationsbeziehung:

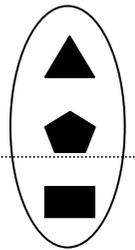
- keine Vorgesetzten-/Mitarbeiterbeziehung mehr
- fachlicher Austausch, fachliche Beratung zugunsten der strategischen Aufgaben des Stadtratsmitgliedes

**Verwaltung**

operativ



Büro



	<i>Bemerkungen</i>
<p><b>Organisationsverordnung der Stadt Schlieren (OV)</b></p> <p>Die OV regelt das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und den ersten zwei Führungsebenen der Verwaltung (Geschäftsleiter, Abteilungsleiter) bis zum Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung; sie ist als Ergänzung zur geltenden Gemeindeordnung zu betrachten.</p>	
<p><b>A) Stadtrat</b></p>	
<p>1. Der Stadtrat ist das politische und strategische Führungsorgan. Er bestimmt die Ziele, setzt die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Kollegium auf die Behandlung von strategischen Fragen, entscheidet über die Zusammensetzung und Ausrichtung des Leistungsprogramms im Rahmen der gemeinderätlichen Vorgaben und sorgt für eine adäquate Kommunikation der Ziele und Strategien.</p>	
<p>2. Die Mitglieder des Stadtrates arbeiten im Nebenamt. Sie konzentrieren sich auf die wesentlichen politischen Führungsaufgaben und übertragen den Vollzug der Verwaltung, die mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen geführt wird. Aufsicht und Kontrolle obliegt dem Stadtrat.</p>	
<p>3. Die Mitglieder vertreten im Stadtrat die ihnen zugeordneten Geschäftsfelder und Leistungszentren. Im Zentrum steht dabei die strategische Entwicklung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche.</p>	
<p>4. Das Einzelmitglied des Stadtrates (Referent) hat folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulssetzung und Entwicklung langfristiger Strategien in den ihm zugewiesenen Geschäftsfeldern in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Abteilungsleiter.</li> <li>- politische Vertretung von Geschäften im Gemeinderat und nach aussen</li> <li>- politische Aufsicht und Kontrolle in den zugeordneten Geschäftsfeldern</li> </ul> <p>Grundlage der Arbeit ist ein vernetztes und interdisziplinäres Denken und Handeln.</p>	<p><i>Pendenz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Antragstellung Verwaltung → StR</i></li> <li>- <i>Quartalsberichte der Leistungserbringer werden durch den SR in Form von traktandierten Geschäften zur Kenntnis genommen.</i></li> <li>- <i>generell Fachleute zur Unterstützung einbeziehen (→ GesO des Stadtrates?)</i></li> </ul>

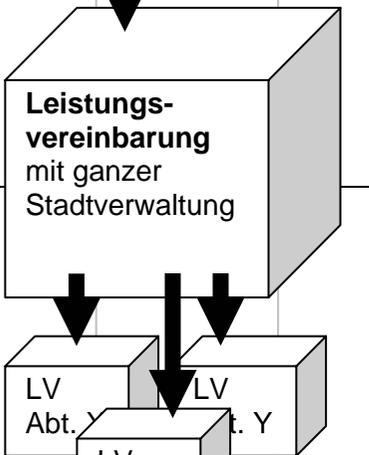
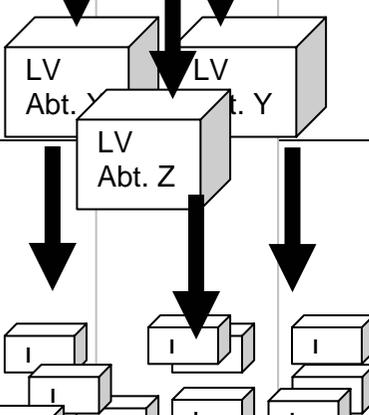
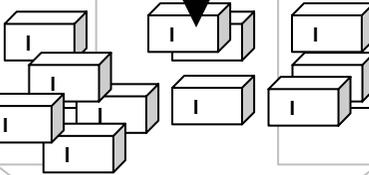
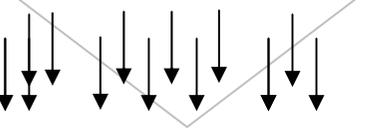
<b>B) Büro des Stadtrates</b>	<i>Bemerkungen</i>
5. Das Büro des Stadtrates besteht aus dem Stadtpräsidenten, dem Stadtschreiber und dem Geschäftsleiter. Es sorgt für die Koordination der Tätigkeiten zwischen Stadtrat und Verwaltung, stellt den Informationsfluss sicher und weist die Geschäfte der verantwortlichen Ebene zu.	
<b>C) Stadtschreiber</b>	
6. Der Stadtschreiber unterstützt und entlastet den Stadtrat auf der strategischen Ebene. Zusammen mit dem Stadtpräsidenten und dem Geschäftsleiter gehört er dem Büro des Stadtrates an und sorgt für eine funktionierende Nahtstelle zwischen Stadtrat und Verwaltung. Zu seinen <b>Aufgaben</b> gehören: <ul style="list-style-type: none"><li>- Geschäftsplanung und Protokollführung</li><li>- Rechtliche Beratung</li><li>- Koordination der Behördenarbeit</li><li>- Controlling für den Stadtrat</li><li>- Einbringen von Ideen und Impulsen</li><li>- Öffentlichkeitsarbeit über die Behördentätigkeit</li></ul>	

D) <b>Geschäftsleiter</b>	<i>Bemerkungen</i>
<p>7. Der Geschäftsleiter ist dem Stadtpräsidenten unterstellt und führt die Verwaltung. Er ist gleichzeitig Personalchef, leitet das Leistungszentrum „Steuerung und Führung“ und ist Vorsitzender der Geschäftsleitung. Zusammen mit dem Stadtpräsidenten und dem Stadtschreiber gehört er dem Büro des Stadtrates an und sorgt für eine funktionierende Nahtstelle zwischen Stadtrat und Verwaltung. Zu seinen <b>Aufgaben</b> gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Führung der Stadtverwaltung mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen</li> <li>- Aufsicht über die Geschäftsführung aller Abteilungen</li> <li>- Koordination und Kapazitätsausgleich zwischen den Abteilungen</li> <li>- Koordination abteilungsübergreifender Projekte</li> <li>- Prüfung von Anträgen an den Stadtrat und Sicherstellung des Vollzugs der Beschlüsse</li> <li>- Personalverantwortung und Koordination der Personal- und Besoldungsfragen</li> <li>- Kommunikation und Information</li> <li>- Repräsentation der Verwaltung</li> <li>- Reporting an den Stadtrat über Leistungs- und Wirkungsziele</li> </ul> <p><b>Kompetenzen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anstellung und Entlassung der Abteilungsleitenden unter Mitwirkung des/der zuständigen Referenten im Stadtrat</li> <li>- - ....</li> </ul>	<p><i>Achtung: Unterscheidung Tagesgeschäft - Projekt → Pendenz für zusätzliches Kapitel in der Organisationsverordnung oder anderweitige Regelung</i></p> <p><i>Teilnahme an den Sitzungen des Stadtrates nach Bedarf (seitens SR und GL)</i></p> <p><i>Pendenz: Rolle der Selbständigen Kommissionen</i></p>

<b>E) Geschäftsleitung</b>	<i>Bemerkungen</i>
<p>8. Die Geschäftsleitung ist ein Geschäftsführungsorgan und setzt sich zusammen aus dem Geschäftsleiter und allen Abteilungsleitenden. Sie prägt die Führungs- und Unternehmenskultur der Verwaltung und setzt eine effiziente und zeitgemässe Personalpolitik um. Zu den <b>Aufgaben</b> gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordination der gesamten Verwaltungstätigkeit</li> <li>- Unterstützung und Beratung des Geschäftsleiters</li> <li>- Sicherstellung einer image- und leistungsfördernden Kommunikation nach innen und aussen</li> <li>- Beratung und Vorbereitung von Entscheiden des Geschäftsleiters und der politischen Behörden in abteilungsübergreifenden Geschäften und Projekten</li> </ul>	
<b>F) Abteilungsleiter</b>	
<p>9. Die Abteilungsleitenden führen ihre Abteilungen nach wirtschaftlichen Grundsätzen und gemäss den Vorgaben der übergeordneten Instanzen und Behörden. Zu ihren <b>Aufgaben</b> gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherstellung der Erfüllung der Leistungsvereinbarungen</li> <li>- Führung des Personals im Sinne der stadt eigenen Personalpolitik</li> <li>- Kapazitätsausgleich innerhalb der Abteilungen</li> <li>- Abschluss von Zielvereinbarungen mit den direkt unterstellten Mitarbeitenden und Sicherstellung der weiteren Zielvereinbarungen in ihren Abteilungen</li> </ul> <p><b>Kompetenzen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anstellung der Mitarbeitenden in der Abteilung (Kader-Mitarbeitende unter Mitwirkung des Geschäftsleiters)</li> <li>- ....</li> </ul>	

Anhang 1): Diskussionsbeitrag „Führung und Delegation“ vom 16.6.04

Anhang 1) Führung und Delegation

<p>Gemeinderat</p>	<p>Beschliesst die Globalbudgets und übergibt sie dem Stadtrat zum Vollzug.</p>		
<p>Stadtrat</p>	<p>Übernimmt die Verantwortung für den Vollzug der Globalbudgets</p> <p>Beschliesst Leistungsvereinbarungen und übergibt sie dem Geschäftsleiter zum Vollzug.</p>		<p>Eine Leistungsvereinbarung ist eine „einvernehmlich erarbeitete Weisung“ im Rahmen einer hierarchischen Beziehung. Der Stadtrat hat darin erstens die Möglichkeit, das Globalbudget zu konkretisieren (z.B. die konkreten Produkte zu bestimmen) und zusätzliche Führungsinformationen zu verlangen (z.B. weitere Indikatoren/Standards zu setzen) und zweitens bei Notwendigkeit auch nachträgliche Änderungen an der Leistungsvereinbarung vorzunehmen. Im Sinne der „Führung durch Zielvereinbarung“ sollte dies jedoch die Ausnahme sein.</p>
<p>Geschäftsleiter</p>	<p>Übernimmt die Verantwortung für die Erfüllung der gesamten Leistungsvereinbarung.</p> <p>Delegiert Teilbereiche der Leistungsvereinbarung an die Abteilungsleitenden</p>		<p>Die obigen Ausführungen gelten grundsätzlich auch für diese wie die nachgelagerten Stufen.</p> <p>Der Geschäftsleiter delegiert einen Grossteil der Aufgaben an die nächste Führungsebene. Er behält in jedem Fall die Führungsverantwortung resp. die Verantwortung dafür, dass er die Aufgaben an die richtigen (fähigen, vertrauenswürdigen) Mitarbeiter delegiert. Dasselbe gilt für alle nachgelagerten Delegationen.</p>
<p>Abteilungsleiter</p>	<p>Übernimmt die Verantwortung für seinen Leistungsvereinbarungsteil.</p> <p>Delegiert Teilbereiche an Bereichsleiter oder Produkteverantwortliche</p>		<p>Ein Wort zur „Kommunikationsbeziehung“ des Abteilungsleiters mit dem Stadratsmitglied: Solange sich durch den direkten Informations- und Gedankenaustausch zwischen diesen beiden Ebenen nichts an den „Grundstrukturen“ resp. den wesentlichen Inhalten der jeweiligen Abteilungs-Leistungsvereinbarung ändert (diese also so bleiben, wie sie der Geschäftsleiter kennt und delegiert hat), muss der Geschäftsleiter nicht zwingend über den Inhalt der Gespräche orientiert werden und schon gar nicht dabei sein.</p>
<p>Bereichsleiter oder Produkteverantwortlicher</p>	<p>Übernimmt die Verantwortung für seinen Leistungsvereinbarungsteil</p> <p>Delegiert Aufgaben an die Mitarbeitenden</p>		<p>Diskussionsbeitrag vom 16.6.04 / Ku</p>

# Handbuch

## für den Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplan (SER)

### 1. Was ist ein SER?

Der Strategische Entwicklungs- und Ressourcenplan ist ein Planungsinstrument mit einer Gültigkeit von 4 Jahren. Die Festsetzung erfolgt durch den Gemeinderat. Der SER als Teil des Steuerungsmodells basiert auf dem städtischen Leitbild. Er verbindet Informationen über den Entwicklungs- und Veränderungsbedarf mit den dazu benötigten Ressourcen und wird für jedes einzelne Geschäftsfeld von einer Kommission mit Vertretern aus Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung unter Führung des Stadtrates erarbeitet (siehe Kapitel 4). Der SER für ein Geschäftsfeld besteht aus den folgenden Kapiteln:

- Auszug aus dem Leitbild
- Beschreibung des Geschäftsfeldes
- Entwicklung (unterteilt in die Rubriken IST-Zustand, Einflussgrößen/Entwicklungstendenzen, Soll-Zustand/Entwicklung, Kostenfolge, Risikoanalyse)
- Zusammenzug der finanziellen Auswirkungen

### 2. Verbindlichkeit des SER

Nach der Genehmigung durch den Gemeinderat wird der SER auf den Ebenen Geschäftsfeld und Produktgruppe für die Dauer von 4 Jahren auf allen Handlungsebenen (Gemeinderat, Stadtrat, Verwaltung) verbindlich. Vorbehalten bleiben spätere Anpassungen durch Beschlüsse des Gemeinderates. Das Verfahren richtet sich nach Kapitel 4.

### 3. SER-Kommissionen

Zur Erarbeitung des Strategischen Entwicklungs- und Ressourcenplans bildet der Stadtrat die nötige Zahl von SER-Kommissionen (höchstens 7), die sich in der Regel mit je 2 - 3 Geschäftsfeldern befassen.

Die SER-Kommissionen setzen sich zusammen aus:

- 3 Mitgliedern des Gemeinderates
- 2 Mitgliedern des Stadtrates
- 2 Vertretern der Verwaltung

Jede SER-Kommission wird durch einen Stadtrat geleitet und konstituiert sich unter dessen Führung selber. Die personelle Besetzung erfolgt aufgrund von Vorschlägen aus Gemeinderat und Verwaltung.

Die Kommissionen „SER Schule“ und „SER Soziales“ werden durch ein Mitglied der Schulpflege bzw. Sozialbehörde ergänzt. Jede SER-Kommission kann zur Unterstützung Fachpersonen oder externe Berater (ohne Stimmrecht) beiziehen.

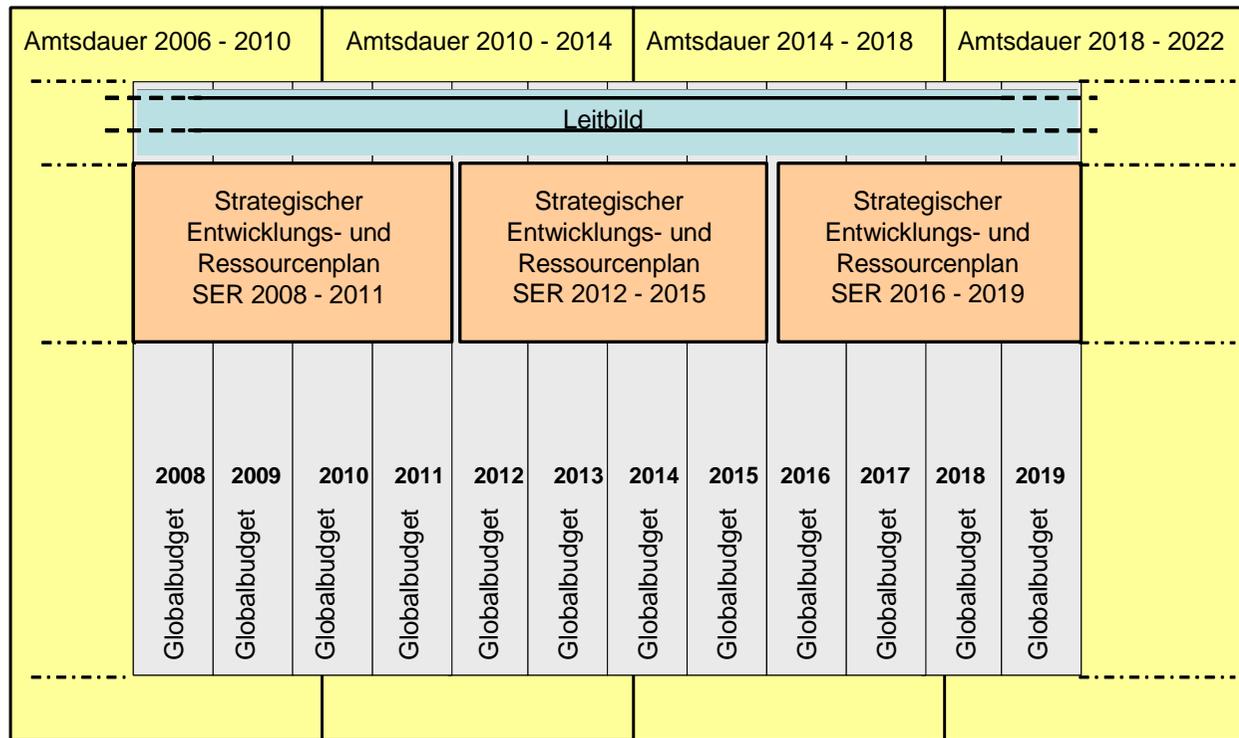
#### 4. Verfahrensschritte bei der Erstellung des SER

Beispiel: SER 2008 - 2011

ID	Aufgabenname	Anfang	Abschluss	Dauer	Q1 06			Q2 06			Q3 06			Q4 06			Q1 07			Q2 07			Q3 07	
					Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug
1	SER-Entwurf für jeweils ein Geschäftsfeld aus Sicht von Verwaltung und Stadtrat als Diskussionsgrundlage für die zuständige SER-Kommission erarbeiten.	01.03.2006	30.06.2006	88t																				
2	Diskussion, Beratung, Bereinigung durch die SER-Kommissionen zuhanden des Stadtrates	01.07.2006	30.09.2006	65t																				
3	Zusammenführen der Geschäftsfelder-SER in einen Gesamt-SER durch den Stadtrat	01.10.2006	30.11.2006	44t																				
4	Diskussion und erste Stellungnahme in Form von Vorentscheidungen im Gemeinderat	01.12.2006	31.01.2007	44t																				
5	Allfällige Bereinigung durch die SER-Kommissionen	01.02.2007	28.02.2007	20t																				
6	Erstellen eines Antrages auf Festsetzung des Gesamt-SER an den Gemeinderat durch den Stadtrat	01.03.2007	31.03.2007	22t																				
7	Genehmigung und Inkraftsetzung des Gesamt-SER durch den Gemeinderat (Der GR beschliesst ohne weitere inhaltliche Veränderung über Annahme oder Rückweisung)	01.04.2007	31.05.2007	44t																				

## 5. SER-Perioden

Jeweils im Mai des Vorjahres einer vierjährigen SER-Periode erfolgt die Genehmigung und Inkraftsetzung durch den Gemeinderat (Kapitel 4, Schritt 7). Die SER-Perioden beginnen am Anfang des zweiten Kalenderjahres nach den Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden.



## 6. Anpassung eines bestehenden SER

Nach Festsetzung des SER durch den Gemeinderat sind Anpassungen nur noch einmal jährlich in einem normierten Verfahren möglich:

Beispiel: SER 2008 - 2011

- |    |   |  |
|----|---|--|
| 1) | bis Ende Oktober 2008<br><i>(resp. 2009)</i>  | Einreichung von Änderungsbegehren durch Mitglieder des Gemeinderates und durch den Stadtrat  |
| 2) | Ende November 2008<br><i>(resp. 2009)</i>     | Die Interventionen werden gesamthaft dem Gemeinderat zur Prüfung unterbreitet.   |
| 3) | bis Ende Dezember 2008<br><i>(resp. 2009)</i> | vorläufige Unterstützung durch den Gemeinderat<br>(Nicht vorläufig unterstützte Begehren sind erledigt.)                               |
| 4) | bis Ende Februar 2009<br><i>(resp. 2010)</i>  | Anpassungsvorschlag wird durch SER-Kommission erarbeitet und durch den Stadtrat genehmigt<br>Vorlage des Stadtrates an den Gemeinderat |
| 5) | bis Ende März 2009<br><i>(resp. 2010)</i>     | Genehmigung oder Ablehnung der Anpassungsvorschläge durch den Gemeinderat  |
| 6) | ab 1. Januar 2010<br><i>(resp. 2011)</i>      | Die SER-Anpassungen werden wirksam.  |

Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan SER 2008 - 2011				
	2008	2009	2010	2011
Jan				
Feb				
Mrz		4)	6)	
Apr	1)	5)		
Mai				
Jun				
Jul				
Aug				
Sep				
Okt				
Nov	2)			
Dez		3)		

-----

Anhang 1: SER-Gliederung und Gestaltungshinweise

Anhang 2: Zeitplan für die erstmalige Erstellung des „SER 2006/7“

## SER-Gliederung und Gestaltungshinweise

Jeder SER muss zwingend nach den folgenden Kapiteln/Titeln gegliedert werden:

### 1. Auszug aus dem Leitbild

Für das jeweilige Geschäftsfeld relevante Kernaussagen des Leitbildes werden zitiert.

### 2. Beschreibung des Geschäftsfeldes

Tabellarische Darstellung des Geschäftsfeldes nach Produktgruppen mit den dazugehörigen Produkten;  
Kurzbeschreibung/Hauptziele der jeweiligen Produktgruppe

### 3. Entwicklung

Tabellarische Gliederung nach

- |   |  |
|---|--|
| • IST-Zustand                           | Kurzbeschreibung der relevanten Geschäftsfeld-Sachverhalte   |
| • Einflussgrössen/Entwicklungstendenzen | absehbare Entwicklungen und Einflussgrössen, die sich auf Geschäftsfeld und Produktgruppen auswirken       |
| • Soll-Zustand / Entwicklung            | Benennung der erforderlichen Veränderung resp. Massnahme   |
| • Kostenfolge                           | finanzielle Auswirkungen der obigen Veränderung/Massnahme, unterteilt in Laufende und Investitionsrechnung |
| • Risikoanalyse                         | Kurzbeschreibung der Konsequenzen bei Verzicht auf Veränderungsmassnahme                                   |

### 4. Zusammenfassung der benötigten finanziellen Mittel

Gesamtübersicht über IST und Kostenfolge auf die Laufende resp. die Investitionsrechnung in der SER-Periode für jede Produktgruppe.

## Zeitplan für die erstmalige Erstellung des „SER 2006/7“

ID	Aufgabenname	Anfang	Abschluss	Dauer	Q1 04			Q2 04			Q3 04			Q4 04			Q1 05			Q2 05			Q3 05	
					Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug
1	SER-Entwurf für jeweils ein Geschäftsfeld aus Sicht von Verwaltung und Stadtrat als Diskussionsgrundlage für die zuständige SER-Kommission erarbeiten.	01.03.2004	30.06.2004	88t																				
2	Diskussion, Beratung, Bereinigung durch die SER-Kommissionen zuhanden des Stadtrates	01.07.2004	30.09.2004	66t																				
3	Zusammenführen der Geschäftsfelder-SER in einen Gesamt-SER durch den Stadtrat	01.10.2004	30.11.2004	43t																				
4	Diskussion und erste Stellungnahme in Form von Vorentscheidungen im Gemeinderat	01.12.2004	31.01.2005	44t																				
5	Allfällige Bereinigung durch die SER-Kommissionen	01.02.2005	28.02.2005	20t																				
6	Erstellen eines Antrages auf Festsetzung des Gesamt-SER an den Gemeinderat durch den Stadtrat	01.03.2005	31.03.2005	23t																				
7	Genehmigung und Inkraftsetzung des Gesamt-SER durch den Gemeinderat (Der GR beschliesst ohne weitere inhaltliche Veränderung über Annahme oder Rückweisung)	01.04.2005	31.05.2005	43t																				



Steuerungsmodell „Schlieren macht vorwärts“  
Version 4  
Bern, 03. 07.2004

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>1. Steuerungsgrundlagen</b>	<b>3</b>
1.1 Begriff Steuerung	3
1.2 Elemente für die Steuerung	3
<b>2 Steuerungsabläufe und -instrumente</b>	<b>5</b>
2.1 Übersicht	5
2.2 Langfriststeuerung mittels Leitbild	5
2.3 Mittelfriststeuerung mittels SER	6
2.4 Finanzplanung mittels Finanzplan	6
2.5 Kurzfriststeuerung mittels Globalbudget(Voranschlag)	7
2.6 Berichterstattung	8
2.7 Verknüpfung der Einzelsteuerungen	8
<b>Anhang</b>	<b>9</b>
<b>1. Controlling allgemein</b>	<b>9</b>
<b>2. Elemente für die Steuerung Schlieren</b>	<b>11</b>
2.1 Steuerungsperioden	11
2.2 Anwendung wirkungsorientierte Steuerung	11
2.3 Steuerungsbereiche und -träger	12
2.4 Strategische und operative Steuerung	13
2.5 Übersicht Steuerungsziele	14
2.6 Finanzielle Steuerungsziele	16
2.7 Betriebliche Steuerung	16
<b>3 Steuerung Schlieren</b>	<b>17</b>
3.1 Langfriststeuerung (mittels Leitbild)	17
3.2 Mittelfriststeuerung (mittels SER)	18
3.3 Rollende Finanzplanung (mittels Finanzplan)	19
3.4 Kurzfriststeuerung (mittels Globalbudget/VA)	19
3.5 Berichterstattung	20
3.5.1 Jahresberichterstattung	20
3.5.2 Zwischenberichterstattung	23
A1) Steuerungsübersicht	24
A2) Rollende Finanzplanung	25

## 1. Steuerungsgrundlagen

### 1.1 Begriff Steuerung

#### Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell „Schlieren macht vorwärts“

- beschreibt die verschiedenen Steuerungselemente im System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung,
- zeigt auf, wie sie in Schlieren zusammenwirken und
- wer wie an den Steuerungsprozessen beteiligt ist.

#### Begriffe Steuerung und Controlling

Schlieren richtet sich bei der Definition der Begriffe Steuerung und Controlling nach der Umschreibung im Entwurf des kantonalen Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG Art. 26). Danach besteht Controlling aus:

1. Zielsetzung
2. Planung (der erforderlichen Massnahmen)
3. Steuerung
4. Überwachung

des staatlichen Handelns auf allen Stufen von Behörden und Verwaltung.

Nach der vorstehenden Definition gemäss CRG ist „Steuerung“ ein Element des „Controlling“. Das CRG selbst verwendet die Begriffe „Steuerung“ und „Steuern“ jedoch auch für die Bezeichnung des **gesamten** Controlling-Prozesses.

Im vorliegenden Modellkonzept wird dies ebenfalls so gehandhabt:

Steuerung, Steuern = Controlling =  
[Zielsetzung + Massnahmenplanung + Steuerung(in engem Sinn) + Überwachung].

*Vertiefung s. Anhang Kap. 1*

### 1.2 Elemente für die Steuerung

#### Zeit: Steuerungsperioden

Schlieren steuert mit vier zeitlichen Steuerungsrhythmen:

- Langfristig (Rhythmus 8 – 12 Jahre) mittels Leitbild
- Mittelfristig (Rhythmus 4 Jahre) mittels SER
- Kurzfristig (Rhythmus 1 Jahr) mittels Globalbudget/Voranschlag
- Sofort (Rhythmus situativ) mittels Disposition

*Vertiefung s. Anhang Kap. 2.1*

#### Anwendungsbereich

Gem. kantonalen Vorgabe wird die Führung mit Globalbudgets nur für den Bereich der Laufenden Rechnung zugelassen. Im Bereich der Investitionsrechnung gilt das heutige Steuerungsverfahren weiterhin



## Gegenstand und Träger der Steuerung

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geht Schlieren zur kunden- und wirkungsorientierte Steuerung von Leistungen über.

Schlieren gliedert sein Leistungsangebot in eine die nachstehenden 5 Ebenen aufweisende Leistungshierarchie:

1. Gesamtleistung Schlieren
2. Geschäftsfeldgruppen
3. Geschäftsfelder
4. Produktgruppen
5. Produkte

*Vertiefung s. Anhang Kap. 2.3*

Träger der strategischen Steuerungsverantwortung sind

- Der Gemeinderat für die Ebenen 1 bis 4
- Der Stadtrat für die Ebene 5 (Produkte)

Strategisch steuern heisst: Über die Zusammensetzung des Leistungskatalogs (Portfolio) und die Ziele der einzelnen Leistungen (Produkte, Produktgruppen etc.) beschliessen. (**Politische Steuerung**)

Operativ steuern heisst: die Prozesse zur Leistungserstellung so gestalten und steuern, dass die Leistungs- und Wirkungsziele erreicht werden. (**Betriebliche Steuerung**)

Verantwortlich für die betriebliche Steuerung sind Stadtrat und Verwaltung. Zu steuern sind Teilprozesse, Hilfs- und Vorleistungen usw., deren Zielgrössen durch die Verantwortlichen sachgerecht festzulegen sind (mittels Zielvereinbarungen). Regeln für standardisierte Verfahren der operativen Steuerung sind in den **Konzernregeln** festzuhalten.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 2.4, 2.7*

## Steuerungsziele

Gesteuert wird die Leistungserstellung in den Dimensionen **Wirkungen** (voraussichtlich ab 2008), **Leistungsmengen-** und **-qualitäten** sowie **Finanzen** auf mehreren Steuerungsebenen (insbesondere Produkte und Produktgruppen) und in den verschiedenen Steuerungsperioden. Die Zielwerte werden dabei konsolidiert. Leistungs- und Wirkungsziele können vielfach nicht auf der nächsthöheren Ebene konsolidiert werden. Als Ersatz dafür kann eine Auswahl an wichtigen Teilbereichszielen verwendet werden. Finanzziele werden über alle Steuerungsebenen konsolidiert.

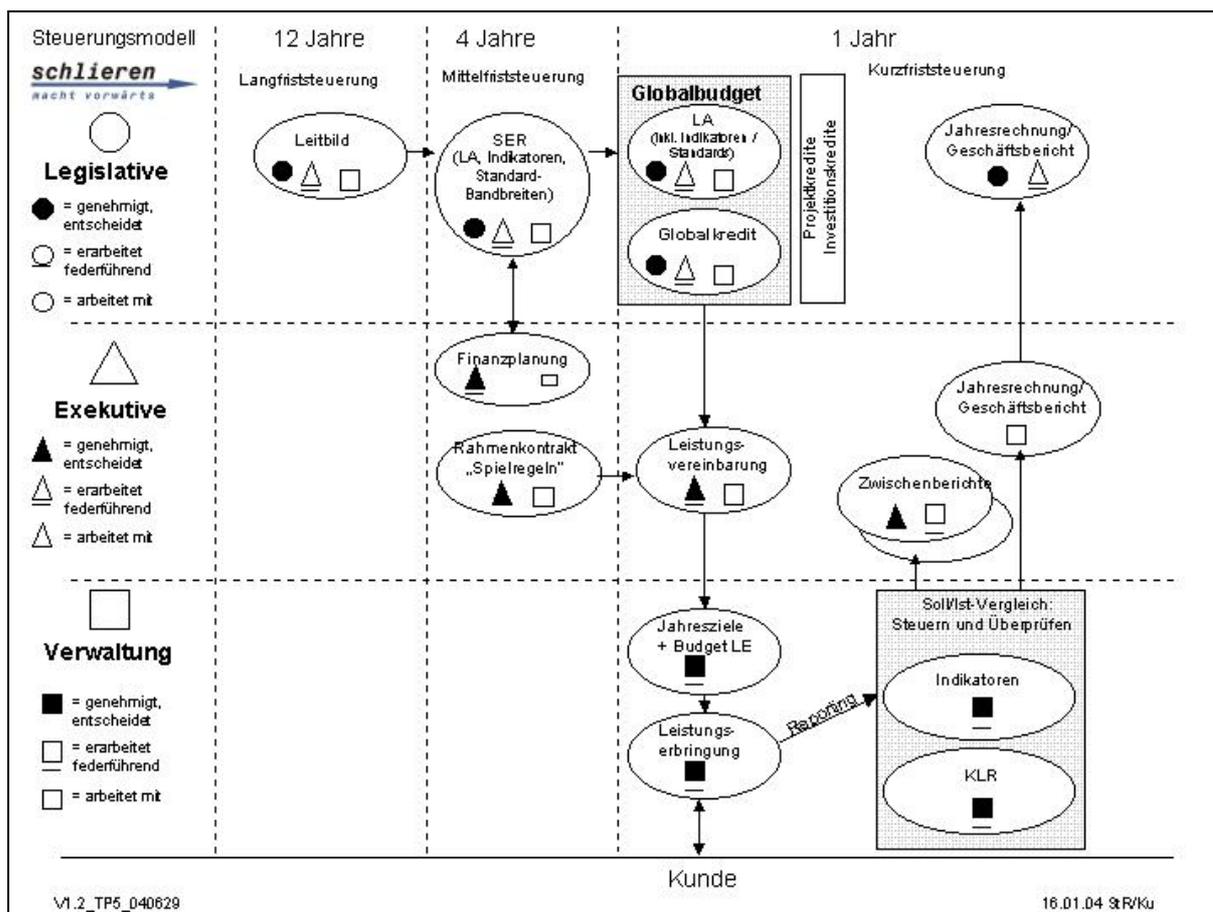
*Vertiefung inkl. detailliertem Ziel- und Konsolidierungskatalog s. Anhang Kap. 2.5, 2.6*

## 2 Steuerungsabläufe und -instrumente

### 2.1 Übersicht

Die Graphik zeigt den Verlauf der Steuerung und die dabei eingesetzten Elemente im Überblick. Der Controlling-Kreislauf ist in der grafischen Darstellung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht vollständig wiedergegeben.

Steuerungsabläufe und –instrumenteneinsatz im Steuerungsmodell



### 2.2 Langfriststeuerung mittels Leitbild

#### Instrument Leitbild

Das Leitbild, von Gemeinderat, Stadtrat, Verwaltung und Dritten unter Federführung des Stadtrates gemeinsam erarbeitet und vom Gemeinderat verabschiedet, bildet eine langfristige Basis für die Aktivitäten und die Entwicklung der Stadt. Der Abstraktionsgrad ist sehr hoch; es braucht weitere Elemente, um das konkrete Geschehen zu beeinflussen.



### **Merkmale Steuerungsprozess**

Die Steuerungsperiode erstreckt sich über 3 Legislaturen. Die Themenwahl für die Zielsetzung ist nicht flächendeckend, die Zielsetzung hat Richtzielcharakter und die zwischenzeitliche und die abschliessende Prüfung der Zielerreichung ist wenig formalisiert. Die Leitbildabsichten werden durch die Ziele und Massnahmen des SER umgesetzt.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.1*

## **2.3 Mittelfriststeuerung mittels SER**

### **Instrument Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan (SER)**

Mittelfristiges, hoch formalisiertes Steuerungsinstrument, vom Gemeinderat zu genehmigen. Es soll jeweils für die Dauer von 4 Jahren grösstmögliche Klarheit über die angestrebte Entwicklung geben.

### **Merkmale Steuerungsprozess**

Die Steuerungsperiode erstreckt sich über 4 Jahre und ist nicht identisch mit der Legislaturperiode. Der Gemeinderat steuert mit dem SER auf Stufe Produktgruppe und höher flächendeckend Wirkungen (voraussichtlich ab 2008), Leistungen und Finanzen mit einer Vierjahreszielsetzung; im gleichen Zug nimmt der Stadtrat dieselbe Steuerung auf Stufe Produkte vor. Für Wirkungen und Leistungen werden Bandbreitenziele beschlossen. Die laufende Überwachung der Zielerreichung und die ev. erforderlichen Anpassungen werden jährlich vorgenommen.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.2*

*Detaillierte Informationen siehe „SER-Handbuch“.*

## **2.4 Finanzplanung mittels Finanzplan**

### **Rollender Finanzplan**

Mittelfristiges, schon heute bestehendes Finanzplanungsinstrument des Stadtrates, das die wichtigste Grundlage für die mittelfristige Finanzzielsetzung im SER ist. Von einer Vereinigung von SER und Finanzplanung ist abzusehen, da der SER eine fixe Periode umfasst, während der Finanzplan jährlich rollend nachgeführt wird.

### **Merkmale Steuerungsprozess**

Der Finanzplan wird durch die Verwaltung jährlich nachgeführt, indem ein zusätzliches Jahr angehängt wird. Grundlage für die Nachführung bilden Hochrechnungen und Finanzbeschlüsse. Der Finanzplan ist ein Instrument des Stadtrates, er wird dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.3, A2)*

## 2.5 Kurzfriststeuerung mittels Globalbudget(Voranschlag)

### Instrument. Globalbudget

Das Globalbudget umfasst die Bestandteile

- **Leistungsauftrag (LA)**  
Auftrag des Gemeinderates an den Stadtrat, festgelegte Leistungen zu erbringen und Wirkungen zu erzielen. Die gewünschten Wirkungen sind mit Indikatoren und Standards versehen, an denen die Zielerreichung später gemessen wird
- **Globalkredit**  
Finanzielle Mittel, die der Stadtrat vom Gemeinderat zur Erreichung der im Leistungsauftrag umschriebenen Ziele erhält. Der Gemeinderat ist somit „Leistungsfinanzierer“  
*Vertiefung pendent*

Es wird ergänzt durch die Instrumente:

- **Projekt- und Investitionskredite**  
Zusammen mit dem Total der Globalkredite zeigen Projekt- und Investitionskredite die Summe der jährlichen finanziellen Aufwendungen der Stadt auf und bilden somit die Grundlage für die Festsetzung des Steuerfusses
- **Leistungsvereinbarung**  
Der Stadtrat schliesst mit der Stadtverwaltung und Dritten Vereinbarungen zur Erbringung von Leistungen ab, deren Gesamtheit den Leistungsauftrag des Gemeinderates erfüllen muss. Der Stadtrat agiert hier in seiner Rolle als „Leistungskäufer“.  
*Vertiefung pendent*
- **Rahmenkontrakt**  
Im Rahmenkontrakt werden die grundsätzlichen Bedingungen und Spielregeln festgehalten, innerhalb derer die Stadtverwaltung und Dritte ihre Leistungsvereinbarungen zu erfüllen haben. Dies kann auch zusätzliche, vertiefende Berichterstattungspflichten einschliessen.  
*Vertiefung pendent*
- **Jahresziele und Budget der Leistungserbringer (LE)**  
Die mit dem Stadtrat abgeschlossene Leistungsvereinbarung ist Basis für die Jahresplanung der Verwaltung und ihrer Einheiten bis hin zur Zielvereinbarung mit den einzelnen Mitarbeitenden. Die dabei zu erbringenden Leistungen werden intern mit einem entsprechenden Budget versehen

### Merkmale Steuerungsprozess

Die Steuerungsperiode erstreckt sich über 1 Jahr. Der Gemeinderat steuert mit dem Globalbudget auf Stufe Produktgruppe und höher flächendeckend Leistungen, und Finanzen mit einer Jahreszielsetzung; im gleichen Zug nimmt der Stadtrat dieselbe Steuerung auf Stufe Produkte vor. Die laufende Überwachung der Zielerreichung und die ev. erforderlichen Anpassungen werden zweimal jährlich vorgenommen.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.4*



## 2.6 Berichterstattung

### **Jahresbericht/ Kombiniertes Bericht: Jahresrechnung / Geschäftsbericht**

Am Ende des Jahres wird für den Stadtrat ein Bericht erstellt, der das Geschehen im ganzen Kalenderjahr zusammenfasst und unter anderem auch Basis für Jahresrechnung/Geschäftsbericht ist, die vom Gemeinderat zu genehmigen sind.

Ferner werden die Ergebnisse des Berichtsjahrs in Zusammenhang mit den Zielen des SER gebracht und es wird die Zielerreichung der SER-Ziele überprüft oder prognostiziert. Alle vier Jahre wird eine (voraussichtliche) Überprüfung der Leitbildumsetzung hinzugefügt. Kernstück des Berichts ist die Darstellung der Ergebnisse in der Form der „institutionellen Gliederung“; dieser Teil des Berichts enthält auch alle Beschlussgegenstände.

Letztlich werden für die Ebene des Gemeinderates die Finanzdaten und Führungsinformationen so aufbereitet, dass ein Vergleich zwischen Leistungsauftrag und Ergebnissen respektive erreichten Zielen möglich ist.

Der kombinierte Bericht stellt einen verdichteten Auszug des Jahresberichtes der Verwaltung an den Stadtrat dar.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.5.1*

### **Instrument Zwischenberichte**

Für die Ebene des Stadtrats werden die betrieblichen Führungsinformationen weiter verdichtet, so dass sie den Bedürfnissen des Leistungskäufers entsprechen, der prüfen will, ob die in der Leistungsvereinbarung festgehaltenen Ziele erreicht wurden. Zwei Zwischenberichte (30. Juni / 30. September) ermöglichen dies auch unter dem Jahr.

Im betrieblichen Bereich werden die Verantwortlichen auf den Ebenen Verwaltung und Stadtrat bei Bedarf durch unterjähriges Reporting (Quartals- oder Trimesterberichte) frühzeitig (nicht nur jährlich) steuernd eingreifen können.

*Vertiefung s. Anhang Kap. 3.5.2*

## 2.7 Verknüpfung der Einzelsteuerungen

s. Anhänge A1) *Steuerungsübersicht* und A2) *Rollende Finanzplanung*

## Anhang

### 1. Controlling allgemein

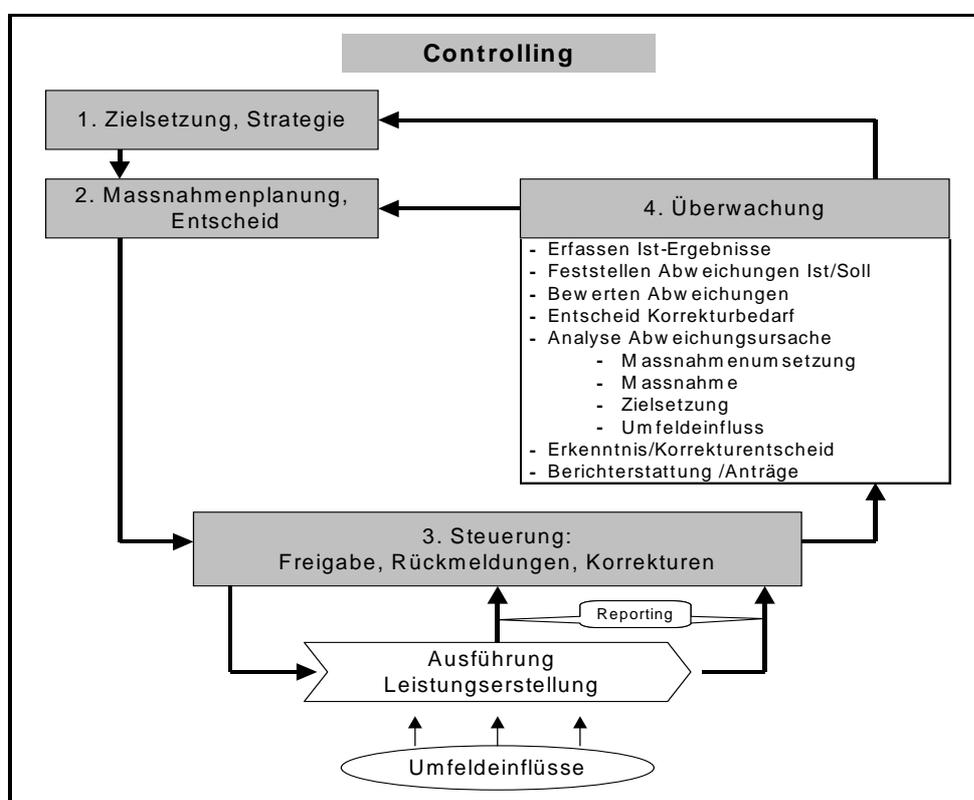
Schlieren richtet sich bei der Definition des Controlling nach der Umschreibung im Entwurf des kantonalen Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG Art. 26). Danach besteht Controlling aus:

5. Zielsetzung
6. Planung (der erforderlichen Massnahmen)
7. Steuerung
8. Überwachung

des staatlichen Handelns auf allen Stufen von Behörden und Verwaltung.

Controlling bezweckt, Ausführungsprozesse so anzulegen, in Gang zu bringen, auszurichten und zu überwachen, dass damit die gesetzten Ziele erreicht werden.

#### Controlling-Prozess



Der **Controlling-Prozess** erfolgt in 4 Schritten:

1. Fixierung von **Strategie** (Was wollen wir tun, welche Schwerpunkte setzen wir?) und **Zielsetzung** (welche Ziele sind erreichbar und zu erreichen ?)

# schlieren

*macht vorwärts* 

2. **Massnahmenplanung**, –bewertung, Entscheid (wie tun? Mögliche Varianten ?);  
 Grundfragen: Sind die möglichen Massnahmen zielkonform (geeignet zur Erreichung der Ziele) ?  
 Wie gross ist ihre Zielwirksamkeit ?  
 Schlüsselgrössen: Ziele-Prognoseergebnisse der Massnahmen
  
3. **Steuern**  
 Massnahmen freigeben (Entscheid kommunizieren, Durchführungsauftrag erteilen)  
 Zwischenstände mittels Reporting entgegennehmen, ev. Korrekturmassnahmen durchführen
  
4. **Überwachen**:  
 Den Stand der Zielerreichung anhand von Zwischenzielen mit **Soll/Ist-Vergleichen** prüfen, Abweichungen bewerten, nötigenfalls analysieren und Korrekturmassnahmen planen  
 Nach Abschluss der Ausführung die definitive Zielerreichung überprüfen, ev. Lehren ziehen.  
 Dem Auftraggeber über die Erreichung von Zwischenzielen und die Endergebnisse Bericht erstatten  
 Grundfragen: Werden die Massnahmen so wie beschlossen durchgeführt ?;  
 Sind die Zwischenziele erreicht worden?  
 Sind die Schluss-Ziele erreicht worden ?  
 welche Lehren sind für die Zukunft zu ziehen ?  
 Schlüsselgrössen: Zwischenziele-Zwischenergebnisse  
 Schlussziele-Endergebnisse

Die vier Schritte bilden den **Controlling-Kreislauf**, der als Ganzes innerhalb einer **Controlling-Periode** einmal durchlaufen wird.

Der Controllingprozess ist hierarchieunabhängig und spielt sich auf allen Führungsebenen ab.

Er ist ebenfalls themenunabhängig; er kann für das Controlling von Leistungen, Projekten, Kosten, in der Informatik, im Finanzbereich, im Personalbereich usw. angewandt werden.

### **Sprachregelung Begriffe „Controlling“ - „Steuerung“:**

Nach der vorstehenden Definition gemäss CRG ist „Steuerung“ ein Element des „Controlling“. Das CRG selbst verwendet die Begriffe „Steuerung“ und „Steuern“ jedoch auch für die Bezeichnung des **gesamten** Controlling-Prozesses.

Im vorliegenden Konzept wird dies ebenfalls so gehandhabt:

**Steuerung, Steuern = Controlling = [Zielsetzung + Massnahmenplanung + Steuerung(in engem Sinn) + Überwachung].**



## 2. Elemente für die Steuerung Schlieren

Der Steuerungs-Prozess (Controlling-Prozess) ist **nichts grundsätzlich Neues**. **Controlling wird in Schlieren bereits heute gemacht**; die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erweitert zusätzlich zu den **Finanzen** den Kreis der ins Controlling einbezogenen Gegenstände um **Leistungen** und **Wirkungen**. In einer ersten Phase der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird auf das Wirkungscontrolling verzichtet.

### 2.1 Steuerungsperioden

Die Steuerungsperiode ist der Zeitraum, in dem der Steuerungsprozess für einen bestimmten Steuerungsgegenstand einmal vollständig durchlaufen wird.

Damit wird

- der zeitliche Horizont gesetzt, bis zu dem die Schlussziele der Periode erreicht werden müssen
- festgelegt, wie lange die für die Periode gefällten Beschlüsse Gültigkeit haben

Schlieren steuert mit folgenden Steuerungsperioden:

Steuerungsart	Instrument	Bezeichnung der Periode	Dauer	Unterteilt in
<b>Langfristige Steuerung</b>	Leitbild	<b>Leitbildperiode</b>	12 Jahre	3 Legislaturperioden
<b>Mittelfristige Steuerung</b>	SER	<b>SER-Periode</b>	4 Jahre	4 Voranschlagsperioden
<b>Kurzfristige Steuerung</b>	Voranschlag	<b>Voranschlagsperiode</b>	1 Jahr	Halbjahre bis Monate
Sofort-Steuerung	Disposition	<b>Tagesgeschäft</b>	< 1 Jahr	situativ
Projektsteuerung	Projektplan	<b>Projektdauer</b>	Fallweise bestimmt	Projektetappen

Bemerkungen:

- Die Legislaturperiode wird für die Steuerung nicht verwendet
- Die SER-Periode beginnt jeweils in der Mitte einer Legislaturperiode

### 2.2 Anwendung wirkungsorientierte Steuerung

Das geltende Recht schreibt die Unterteilung der Finanzsteuerung in die beiden Bereiche:

- Laufende Rechnung
- Investitionsrechnung

vor. Die vorgegebene Unterteilung behindert die angestrebte wirkungsorientierte Steuerung für Schlieren nicht, sondern ist zweckmässig. Der Bereich der Laufenden Rechnung ist der Ort, wo die kundenorientierten Leistungen der Stadt produziert werden, die mit den Zielen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden. Der Investitionsbereich dagegen beschäftigt sich zusammenfassend gesagt mit Projekten, die erst nach Abschluss einen Beitrag an die Leistungen der Stadt für ihre Bevölkerung erbringen können. Die Füh-

zung mit Globalbudgets ist dabei **nur für den Bereich der Laufenden Rechnung** zugelassen. Im Bereich der Investitionsrechnung gilt das heutige Steuerungsverfahren weiterhin.

## 2.3 Steuerungsbereiche und -träger

Der Übergang zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung setzt an die Stelle von Steuerung von Aufgaben und Finanzen die kunden- und wirkungsorientierte Steuerung von Leistungen.

**Leistungen** sind mess- und kalkulierbare Arbeitsergebnisse der Verwaltungstätigkeit zuhanden externer Dritter. Mit den Leistungen erfüllt die Verwaltung ihren gesellschaftlichen Auftrag und deckt den Bedarf der jeweiligen Zielgruppe. Aufgrund der Vielzahl der von Schlieren angebotenen Leistungen (**Produkte**) sind diese in steuerbare und stufengerechte Verantwortungsbereiche gegliedert. Schlieren verfügt über eine **fünf Ebenen** aufweisende Leistungshierarchie (Stand 30.6.2004):

**Leistungsgliederung: Leistungsebenen und Steuerbereiche**

Ebene	Bezeichnung Steuerbereich	Mengengerüst Stand 6.2004 (Anzahl.Steuerbereiche/Ebene)
1	Gesamtleistung Schlieren	1
2	Geschäftsfeldgruppen 1 bis 7	7
3	Geschäftsfelder 01 bis 15	15
4	Produktgruppen 01.01 bis 15.xx	47
5	Produkte 01.01.01 bis 15.xx.xx	129

### Träger Leistungssteuerung

Die Verantwortlichkeiten für die **Leistungssteuerung** auf den verschiedenen Ebenen sind auf den verschiedenen hierarchischen Stufen der Aufbauorganisation stufengerecht angesiedelt. Diese sind die Träger der Steuerungsverantwortung.

Konzeptionell vorentschieden ist hier jedoch bereits, dass die abschliessende Verantwortlichkeit des **Gemeinderates** auf der **Leistungsebene 4/Produktgruppen** liegt. Damit verantwortet der Gemeinderat automatisch auch die Steuerung der darüberliegenden Leistungsebenen, da diese Summen der Produktgruppen sind.

### Träger Projekt-Steuerung

Die Zuweisung der Verantwortung für die Steuerung von Projekten (Investitionen, Rechtsetzung, Reorganisationen) wird wie bisher gehandhabt.

Hinweis: Für die Steuerung der **Leitbildperiode** wird eine von der Leistungsgliederung abweichende Gliederung der Gesamtleistung in **Leitbildthemen** verwendet. Diese sind nicht flächendeckend.



## 2.4 Strategische und operative Steuerung

### **Strategische Steuerung:**

- Zusammensetzung Leistungsportfolio: Die Herstellung einer neuen Leistung beschliessen, die Aufhebung einer bestehenden Leistung beschliessen
- Die zukünftige Ausrichtung einer bereits vorhandenen Leistung festlegen (ausbauen, halten, konzentrieren, zurückfahren)
- Für eine Leistung Wirkungs-, Leistungs-, Finanz- und Terminziele festlegen, ev. die Herstellung speziell freigeben
- Während der Herstellung die gesetzten Ziele verändern
- Die abschliessende Zielerreichung feststellen, Lehren für die Zukunft ziehen.

Von den 4 Schritten des Controlling-Prozesses sind Schritt 1 (Zielsetzung, Strategie) und Schritt 4 (bezüglich Überwachung der Gesamtzielerreichung) „strategisch“.

### **Operative Steuerung:**

Die operative Steuerung stellt die Erreichung der strategisch festgelegten Ziele sicher. Dazu gehören insbesondere:

- Das Herunterbrechen der Gesamtziele in Teilziele (Zwischenziele, Bereichsziele)
- Die Planung der Massnahmen und deren Auslösung
- Die Zuweisung der zugesprochenen Mittel
- Die laufende Steuerung und Überwachung der Massnahmenumsetzung

Von den 4 Schritten des Controlling-Prozesses sind Schritte 2 (Massnahmenplanung), 3 (Steuerung) und 4 (bezüglich Überwachung der Teilzielerreichung) „operativ“.



## Verteilung der strategischen und operativen Kompetenzen (im Bereich der Laufenden Rechnung)

Schlieren ordnet die Steuerungskompetenzen wie folgt zu:

Steuerungsart	Steuerungsebene	Träger
Strategisch: Beschluss über Zusammensetzung Leistungsportfolio und über Ziele	Produktgruppen damit durch Konsolidierung - Geschäftsfelder - Geschäftsfeldgruppen - Gesamtleistung	Gemeinderat  Gemeinderat Gemeinderat Gemeinderat
Operative Steuerung Zielerreichung	Produktgruppen	Stadtrat
Strategisch: Beschluss über Zusammensetzung Leistungsportfolio und über Ziele	Produkte Leistungszentren	Stadtrat Stadtrat
Operative Steuerung Zielerreichung	Produkte Leistungszentren	Verwaltung Verwaltung

Der Stadtrat steuert das Portfolio Produkte im gleichen Rhythmus wie der Gemeinderat das Portfolio Produktgruppen, d.h. mit mittelfristiger und Jahreszielsetzung

Es ist nicht vorgesehen, dem Stadtrat bei der Steuerung der Produktgruppen eine beschränkte strategische Flexibilität einzuräumen (z.B. die Möglichkeit zur autonomen Verschiebung von Nettofinanzmitteln zwischen Produktgruppen mit entsprechenden Anpassungen an den Leistungs- und Wirkungszielen).

## 2.5 Übersicht Steuerungsziele

### Zielarten

Gesteuert wird die Leistungserstellung in den Dimensionen **Wirkungen** (voraussichtlich ab 2008), **Leistungsmengen-** und **-qualitäten** sowie **Finanzen**. (*Finanzen s. Kap. 2.6*)

Zur zielorientierten Steuerung gehört, dass diese Sachziele mit Terminzielen verbunden werden, das heisst, dass beschlossen wird, bis zu welchem Zeitpunkt oder während welchen Zeitraums die Sachziele zu erreichen oder einzuhalten sind. Bei vorgegebenen Steuerungsperioden erfolgt die Zielfixierung deshalb pro Periode.

### Zielkonsolidierung

Konsolidieren heisst Werte von Teilbereichen zu einem Gesamtwert des Bereichs zusammenfassen, z.B. die Ausgaben der einzelnen Produkte einer Produktgruppe zu Gesamtausgaben der Produktgruppen oder die jährlichen Ausgaben einer Produktgruppe zum Gesamtwert während einer SER-Periode addieren.

Leistungs- und Wirkungsziele können vielfach nicht auf der nächsthöheren Ebene konsolidiert werden. Als Ersatz dafür kann eine Auswahl an wichtigen Teilbereichszielen verwendet werden.

Finanzziele werden über alle Steuerungsebenen konsolidiert.

### Zielfestlegung und Konsolidierung



Kurzfristige Ziele werden mit fixen Sollwerten festgelegt. Mittelfristige Ziele können als Bandbreitenziele (minimal- maximal) festgelegt werden. Langfristziele haben den Charakter von Richtwerten. Zwischenziele werden zum Zeitpunkt der Überprüfung fallweise (Schätzung) und nicht im voraus festgelegt.

**Ziel- und Konsolidierungskatalog politische Steuerung**

Zielart und Steuerungsebene	Kurzfrist. Steuerung (VA)		Mittelfrist. Steuerung (SER)		Langfrist. Steuerung (Leitbild)	
	Zwischenziele Mon., Quart.	Schlussziel Jahr	Zwischenziel Jahr 1,2,3	Schlussziel Jahr 4	Zwischenziele Jahre 4, 8	Schlussziel Jahr 12
<b>Wirkungsziele</b>						
Produkte			(ab 2008) Schätzung	→	(ab 2008) <b>Beschl. SR Min-Max.</b>	
Konsolidierung			↓		↓	
Produktgruppen			(ab 2008) Summe Produkte	→	(ab 2008) <b>Beschl. GR Sum. Prod.</b>	
Geschäftsfelder						
Geschäftsfeldgruppen						
Gesamtleistung Schlieren						
Themenbereiche Leitbild					Schätzung	→ <b>Beschl. GR Richtungsziele</b>
<b>Leistungsziele</b>						
Produkte	Schätzung	→	<b>Beschl. SR</b>	Schätzung	→	<b>Beschl. SR Min-Max.</b>
Konsolidierung	↓		↓		↓	
Produktgruppen	Summe Produkte	→	<b>Beschl. GR Summe Produkte</b>	Summe Produkte	→	<b>Beschl. GR Summe Produkte</b>
Geschäftsfelder						
Geschäftsfeldgruppen						
Gesamtleistung Schlieren						
Themenbereiche Leitbild					Schätzung	→ <b>Beschl. GR Richtungsziele</b>
<b>Finanzziele</b>						
Produkte	Schätzung	→	<b>Beschl. SR</b>	<b>Beschl. SR</b>	→	<b>Beschl. SR</b>
Konsolidierung	↓		↓	↓		↓
Produktgruppen	Summe Produkte	→	<b>Beschl. GR Summe Produkte</b>	<b>Beschl. GR Summe Produkte</b>	→	<b>Beschl. GR Summe Produkte</b>
Konsolidierung	↓		↓	↓		↓
Geschäftsfelder	Summe Produktgruppen	→	Summe Produktgruppen	Summe Produktgruppen	→	Summe Produktgruppen
Konsolidierung	↓		↓	↓		↓
Geschäftsfeldgruppen	Summe Geschäftsfelder	→	Summe Geschäftsfelder	Summe Geschäftsfelder	→	Summe Geschäftsfelder
Konsolidierung	↓		↓	↓		↓
Gesamtleistung Schlieren	Summe Geschäftsfeldgruppen	→	Summe Geschäftsfeldgruppen	Summe Geschäftsfeldgruppen	→	Summe Geschäftsfeldgruppen
Themenbereiche Leitbild						

**Legende:**

Beschl	Beschluss	Prod	Produkte
GR	Gemeinderat	SR	Stadtrat
konsolid	Konsolidiert	Sum	Summe
Min-Max	Minimal-Maximal (Ziel-Bandbreite)	VA	Voranschlag



## 2.6 Finanzielle Steuerungsziele

Die finanziellen Steuerungsziele werden auf folgender Basis festgelegt:

- Vollkosten
- Nettosaldo der Einnahmen und Ausgaben
- Stufengerecht ausgewiesene Differenzierung nach beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Einnahmen/Ausgaben

## 2.7 Betriebliche Steuerung

Die Aktivitäten unterhalb der Ebene der Produkte sind nicht mehr Gegenstand der politischen, kundenorientierten Leistungs- und Wirkungssteuerung. Zu steuern sind Teilprozesse, Hilfs- und Vorleistungen usw., deren Zielgrößen durch die Verantwortlichen sachgerecht festzulegen sind (mittels Zielvereinbarungen). In diesen Bereich gehören auch die verschiedenen Sondercontrollings z.B. für Personal, Informatik, Bau, Projekte usw. Das System der leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung kann aber auch in der operativen, betrieblichen Steuerung verwendet werden, v. a. für Serviceeinheiten mit internen Kunden (z.B. die designierten Leistungszentren).

Regeln für standardisierte Verfahren der operativen Steuerung sind in den **Konzernregeln** festzuhalten.



### 3 Steuerung Schlieren

#### 3.1 Langfriststeuerung (mittels Leitbild)

<b>Status</b>	In Betrieb			
<b>Periode</b>	ca. 3 Legislaturperioden			
<b>Inhalt</b>	Langfristziele in ausgewählten politischen Themen			
<b>Flächendeckung</b>	Nicht zwingend			
<b>Gliederung</b>	Stadtidee; Einzelthemen			
<b>Zieldimensionen</b>	Wirkungen und/oder Leistungen und/oder Massnahmen und/oder Verfahrensgrundsätze			
<b>Prüfverfahren</b>	Schätzung der Zielerreichung			
<b>Träger</b>	Gemeinderat			
<b>Ziele+Planung:</b>				
- <b>Kompetenzen</b>	GR: Entscheid	SR: Antrag	Verw: Mitsprache	Dritte: Mitsprache
- <b>Termin</b>	1. Jahr Legislaturperiode 1			
<b>Verknüpfung</b>	<i>Schlussbericht Vorperiode</i>			
<b>Beschlussinstrument</b>	Verabschiedetes <b>Leitbild (Steuerungsinstrument 1)</b>			
<b>Freigabeinstrument</b>	Verabschiedetes Leitbild			
<b>Überwachung</b>	Nicht formalisiert; Annahme: je per Ende Legislatur 1 und 2			
<b>Korrekturen</b>	nicht formalisiert			
<b>Erfolgskontrolle</b>	Nicht formalisiert Annahme: per Ende Periode			

### 3.2 Mittelfriststeuerung (mittels SER)

<b>Periode</b>	4 Jahre			
<b>Inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtübersicht „Schlieremer Politik“ (**)</li> <li>- Bereichsweise Darstellung <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auszug aus dem Leitbild</li> <li>- Beschreibung des Geschäftsfeldes</li> </ul> </li> <li>- Wirkungsziele (nicht 06-07)</li> <li>- Entwicklung (unterteilt in die Rubriken IST-Zustand, Einflussgrößen/Entwicklungstendenzen, Soll-Zustand/Entwicklung Leistungen, Kostenfolge, Risikoanalyse)</li> <li>- Zusammenzug der finanziellen Auswirkungen</li> </ul>			
<b>Flächendeckung</b>	Vollständig			
<b>Zieldimensionen</b>	Periodengesamtziele Wirkungen (nicht für 06-07), Leistungen, Finanzen Bandbreitenziele für Leistungen und Wirkungen (Min-Max)			
<b>Prüfverfahren</b>	Messung, Zählung, Berechnung			
<b>Gliederung sachlich</b>	Gesamtübersicht; Geschäftsfelder mit Produktgruppen (Beschlussgegenstand) und Produkten (Information)			
<b>Gliederung zeitlich</b>	<i>Jahresunterteilung für Finanzen</i>			
<b>Träger</b>	Gemeinderat			
<b>Ziele+Planung:</b>				
- <b>Kompetenzen</b>	GR: Entscheid	SR:Antrag	Verw:Mitsprache	Vorberatende SER-Komm.
- <b>Termin</b>	Jahre –2 bis –1 vor Periodenbeginn			
<b>Verknüpfung</b>	<i>Leitbild, Finanzplan</i>			
<b>Beschlussinstrument</b>	SER (Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan, <b>Steuerungsinstrument 2</b> )			
<b>Freigabeinstrument</b>	Keine Freigabe für die Gesamtperiode; jährliche Freigabe durch Globalbudget an Stadtrat			
<b>Überwachung</b>	Jährlich , Berichterstattung durch Stadtrat			
<b>Korrekturen</b>	<i>pendent</i>			
<b>Erfolgskontrolle</b>	SER-Schlussbericht Stadtrat im Rahmen Jahresberichterstattung			

(\*\*) Standortbestimmung aus Gesamtsicht Schlieren (Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken), finanzielle Aussichten, Aufnahme Leitbildvorgaben, Handlungsschwerpunkte für die SER-Periode bezüglich Leistungsangebot, Investitionen, übrige bedeutende Vorhaben

### 3.3 Rollende Finanzplanung (mittels Finanzplan)

<b>Periode</b>	Gesetzlich nicht vorgegeben. Maximaler Bedarf bei Start Erarbeitung SER: Budget Laufendes Jahr+Plandaten des Jahres vor Beginn SER+4 SER-Jahre = total 6 Jahre			
<b>Inhalt+Gliederung</b>	Analog Voranschlag			
<b>Flächendeckung</b>	Vollständig			
<b>Gliederung zeitlich</b>	Jahresunterteilung			
<b>Träger</b>	Stadtrat			
<b>Ziele+Planung:</b>				
- Kompetenzen	GR: Kenntnisnahme	SR: Entscheid	Verw: Erarbeitung	
- Termin	Jahr -1 vor Periodenbeginn			
<b>Verknüpfung</b>	Leitbild, Voranschlag, SER, Hochrechnungen			
<b>Instrument</b>	Entscheidgrundlage <b>(Steuerungsinstrument 3)</b>			
<b>Nachführung</b>	Jährlich rollend			

### 3.4 Kurzfriststeuerung (mittels Globalbudget/VA)

<b>Periode</b>	1 Jahr			
<b>Inhalt</b>	Analog SER; ergänzt mit Beurteilung Stand Umsetzung SER			
<b>Zieldimensionen</b>	Jahresziele Leistungen, Finanzen			
<b>Prüfverfahren</b>	Messung, Zählung, Berechnung			
<b>Gliederung sachlich</b>	Analog SER			
<b>Gliederung zeitlich</b>	Jahresdaten als Beschlussgegenstand (Rechnung Vorjahr, Budget Laufjahr zur Information)			
<b>Träger</b>	Gemeinderat			
<b>Ziele+Planung:</b>				
- Kompetenzen	GR: Entscheid	SR:Antrag	Verw: Mitsprache	
- Termin	Sommer-Herbst vor Periode			
<b>Verknüpfung</b>	Finanzplan, SER			
<b>Beschlussinstrument</b>	Voranschlag <b>(Steuerungsinstrument 4)</b>			
<b>Freigabeinstrumente</b>	Gemeinderat: Globalbudget an Stadtrat Stadtrat:: Leistungsvereinbarung mit Verwaltung			
<b>Überwachung</b>	Berichterstattung per Ende Juni, September als Vorschau an Stadtrat			
<b>Korrekturen</b>	Kreditbeschlüsse Gemeinderat			
<b>Erfolgskontrolle</b>	Jahresberichterstattung durch Stadtrat			

## 3.5 Berichterstattung

### 3.5.1 Jahresberichterstattung

<b>Zweck</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überprüfung der Erreichung Jahresziele</li> <li>- Vorschau auf Erreichung SER-Ziele</li> <li>- Alle 4 Jahre: Vorschau auf Erreichung Leitbild-Ziele</li> </ul> <p>Falls Ende SER-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zusätzlich Überprüfung der Erreichung SER-Ziele</li> </ul> <p>Falls Ende Leitbild-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zusätzlich Überprüfung der Erreichung Leitbild-Ziele</li> </ul>			
<b>Inhalt allgemein</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soll/Ist-Vergleiche, Ausweis Abweichungen</li> <li>- Beurteilung Zielerreichung, ev. Abweichungsanalyse</li> <li>- Zielerreichungsprognose/ev. Korrekturbedarf/Anträge (als Beilagen)</li> </ul>			
<b>Adressat</b>	Stadtrat			
<b>Gliederung/ Rechnungsdarstellung</b>	<b>Institutionelle Gliederung</b> entsprechend der Leistungshierarchie:			
<b>Überwachung:</b>				
- <b>Kompetenzen</b>	GR: Entscheid	SR: Antrag	Verw: Erarbeitung	
- <b>Termin</b>	Per Ende 1. Quartal Folgejahr			
<b>Verknüpfung</b>	Leitbild, SER, Finanzplan, Voranschlag			

<b>Berichtsteile</b>	<b>Aussagen zu</b>	<b>(Fett: Beschlussgegenstand)</b>
<b>Hauptteil</b>		
- Gesamtleistung	Rechnungsjahr: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Umsetzung Globalbudget (Jahresergebnis)</li> <li>- Wichtige Ereignisse</li> <li>- <b>Finanzielles Ergebnis (Jahresrechnung)</b> (total und nach Geschäftsfeldgruppen)</li> </ul> <p>Laufende SER-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Stand Umsetzung</li> <li>- Vorschau Ziel-Erfüllung per Ende SER</li> </ul> <p>oder bei Ende SER-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung SER-Ergebnis, Lehren</li> <li>- wichtige Ereignisse</li> <li>- <b>Finanzielles Ergebnis (SER-Rechnung)</b> (total und nach Geschäftsfeldgruppen)</li> </ul> <p>Laufende Leitbildperiode (alle 4 Jahre)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Stand Umsetzung Leitbild, Vorschau</li> </ul> <p>oder bei Ende Leitbild-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Leitbild-Ergebnis</li> <li>- wichtige Ereignisse, Lehren</li> </ul>	<b>Laufende Rechnung</b> <b>Investitionsrechnung</b> <b>Übrige Rechnungen</b>  <b>Laufende Rechnung</b> <b>Investitionsrechnung</b> <b>Übrige Rechnungen</b>
- pro Geschäftsfeldgruppe	Finanzen in Gesamtleistung, keine weiteren Aussagen	



Berichtsteile	Aussagen zu <span style="float: right;">(Fett: Beschlussgegenstand)</span>
- pro Geschäftsfeld	Rechnungsjahr: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Umsetzung Globalbudget (Jahresergebnis)</li> <li>- Wichtige Ereignisse</li> <li>- Finanzielles Ergebnis (Jahresrechnung) <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul> Laufende SER-Periode: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Stand Umsetzung</li> <li>- Vorschau Ziel-Erfüllung per Ende SER</li> </ul> oder bei Ende SER-Periode: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung SER-Ergebnis, Lehren</li> <li>- wichtige Ereignisse</li> </ul>
- pro Produktgruppe	Rechnungsjahr: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Umsetzung Globalbudget (Jahresergebnis)</li> <li>- Wichtige Ereignisse</li> <li>- Leistungsergebnis</li> <li>- Finanzielles Ergebnis (Jahresrechnung) <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul> Laufende SER-Periode: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Stand Umsetzung</li> <li>- Vorschau Ziel-Erfüllung               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirkungen (Schätzung)</li> <li>- Leistungen</li> <li>- Finanzielles Ergebnis</li> </ul> </li> <li>- Beurteilung/Korrekturbedarf/ev. Anträge <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul> oder bei Ende SER-Periode: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirkungsergebnis SER</li> <li>- Leistungsergebnis SER</li> <li>- Finanzergebnis SER</li> <li>- Gesamtbeurteilung SER-Ergebnis, Lehren</li> <li>- wichtige Ereignisse</li> </ul>
- Ergänzungen/ Vertiefungen	Nach Bedarf

Berichtsteile	Aussagen zu <span style="float: right;">(Fett: Beschlussgegenstand)</span>
<b>Anhang</b>	
- Pro Produkt	<p>1. Ergebnisse auf Ebene Produkte</p> <p>Rechnungsjahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Umsetzung Globalbudget (Jahresergebnis)</li> <li>- Wichtige Ereignisse</li> <li>- Leistungsergebnis</li> <li>- Finanzielles Ergebnis (Jahresrechnung) <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul> <p>Laufende SER-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Stand Umsetzung</li> <li>- Vorschau Ziel-Erfüllung               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirkungen (Schätzung)</li> <li>- Leistungen</li> <li>- Finanzielles Ergebnis</li> </ul> </li> <li>- Beurteilung/Korrekturbedarf/ev. Anträge <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul> <p>oder bei Ende SER-Periode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirkungsergebnis SER</li> <li>- Leistungsergebnis SER</li> <li>- Finanzergebnis SER</li> <li>- Gesamtbeurteilung SER-Ergebnis, Lehren</li> <li>- wichtige Ereignisse</li> </ul>
- pro Leistungszentrum	<p>Rechnungsjahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtbeurteilung Umsetzung Vorgaben (Jahresergebnis)</li> <li>- Wichtige Ereignisse</li> <li>- Leistungsergebnis</li> <li>- Finanzielles Ergebnis (Jahresrechnung) <span style="float: right;">Laufende Rechnung Investitionsrechnung</span></li> </ul>
- Jahresrechnungen andere Darstellungs- formen	<p>Gemäss Vorgabe Kanton:</p> <p>2. Jahresrechnung nach Sachgruppen</p> <p>3. Jahresrechnung nach funktionaler Gliederung</p>
- Ergänzungen/ Vertiefungen	Nach Bedarf

## 3.5.2

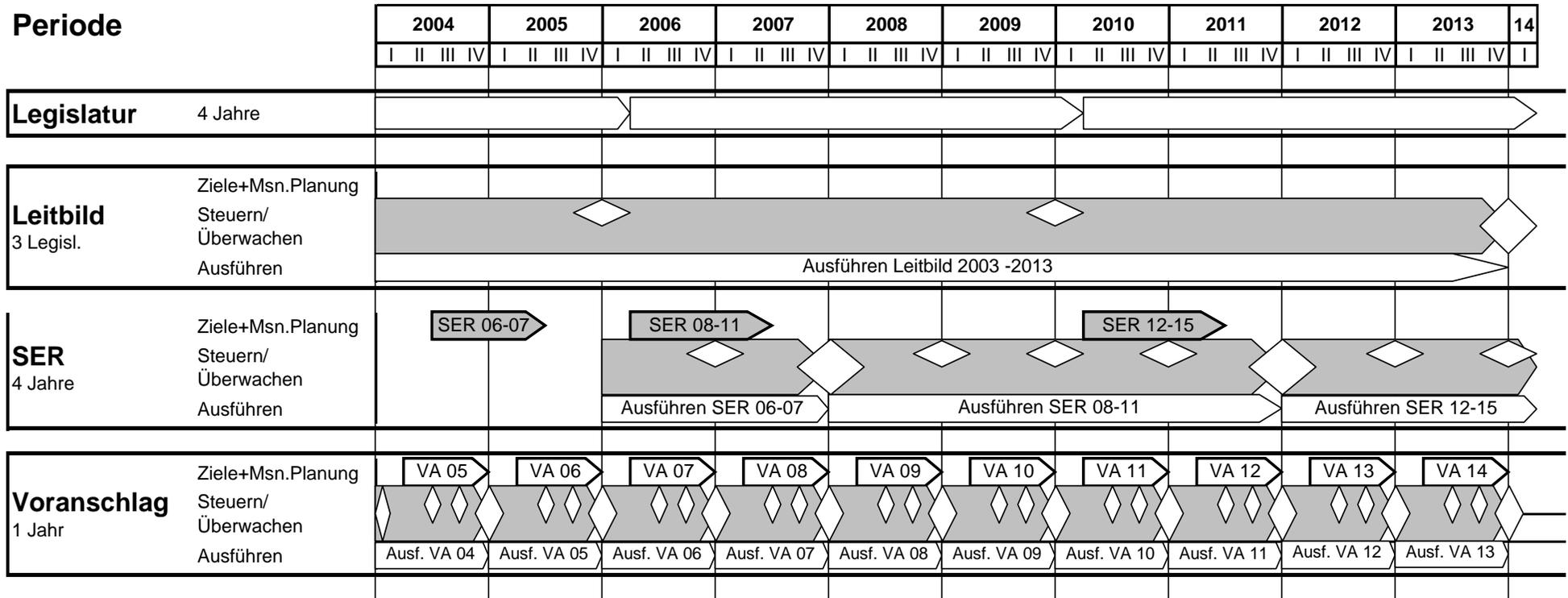
## Zwischenberichterstattung

<b>Zweck</b>	Überprüfung der Erreichung Zwischenziele Vorschau auf Erreichung Jahresziele		
<b>Inhalt</b>	Ist-Zwischenwerte Schätzung Zwischenzielerreichung Beurteilung Zielerreichung Jahr Abweichungsanalyse Zielerreichungsprognose ev. Korrekturbedarf Anträge (als Beilagen)		
<b>Gliederung</b>	Entsprechend der Leistungshierarchie:		
- Gesamtleistung	Finanzielles Ergebnis		
- Geschäftsfeldgruppen	Finanzielles Ergebnis		
- Geschäftsfelder	Finanzielles Ergebnis		
- Produktgruppen	Leistungsergebnis Finanzergebnis Vorschau Jahres-Ergebnis Leistungen Vorschau Jahres-Ergebnis Finanzen Korrekturbedarf/ev.Anträge		
- Produkte	Leistungsergebnis Finanzergebnis Vorschau Jahres-Ergebnis Leistungen Vorschau Jahres-Ergebnis Finanzen Korrekturbedarf/ ev.Anträge		
<b>Adressat</b>	Stadtrat		
<b>Überwachung</b>			
- Kompetenzen		SR: Entscheid	Verw: Erarbeitung
- Termin	Zwischenbericht 1:	Stichtag 30.6.;	z. Verfügung per 15. 7
	Zwischenbericht 1:	Stichtag 30.9.;	z. Verfügung per 15. 10
<b>Verknüpfung</b>	Voranschlag		

# schlieren

*macht vorwärts*

## A1) Steuerungsübersicht





A2) Rollende Finanzplanung

Periode		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	14
		I II III IV	I									
<b>Finanzplan</b>	Stand 2004 Ende		VA 05	SER 06	SER 07	Hochr. 08						
	Stand 2005 Ende			VA 06	SER 07	Hochr. 08	Hochr. 09					
	Stand 2006 Ende				VA 07	Hochr. 08	Hochr. 09	Hochr. 10	Hochr. 11			
	Stand 2007 Ende					VA 08	SER 09	SER 10	SER 11			
	Stand 2008 Ende						VA 09	SER 10	SER 11	Hochr. 12		
	Stand 2009 Ende							VA 10	SER 11	Hochr. 12	Hochr. 13	
	Stand 2010 Ende								VA11	Hochr. 12	Hochr. 13	Hr. 14,15
	Stand 2011 Ende									VA 12	SER 13	SER 14,15



## **Steuerungsmodell „Schlieren macht vorwärts!“**

### **Beurteilung des Modells durch das Gemeindeamt anlässlich der Sitzung vom 25. März 2004 mit Vertretern des Stadt- und des Gemeinderates Schlieren (Mitglieder des Lenkungsorgans)**

Verfasser: Roland Wetli, Arthur Helbling, Vittorio Jenni

#### **1. Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Stadtrat**

- Das Steuerungsmodell von Schlieren setzt einen wichtigen Akzent bei der mittelfristigen politischen Steuerung. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Stadtrat bei den mittelfristigen Planungsinstrumenten (Leitbild, Strategischer Entwicklungs- und Ressourcenplan [SER]) ist dabei von zentraler Bedeutung.
- In Schlieren liegt die Führungsrolle beim Parlament, das sowohl beim Leitbild wie beim SER über die Beschlusskompetenzen verfügt. Der Stadtrat verfügt über kein Planungsinstrumente in eigener, abschliessender Verantwortung (z.B. Legislaturprogramm). Mit dieser Zuständigkeitsregelung wird grundsätzlich das politische Gewicht der Planungsinstrumente erhöht und deren Verbindlichkeit ausgeweitet. Diese Planungsinstrumente besitzen allerdings nur einen sehr begrenzten rechtsverbindlichen Charakter, da sie auf Annahmen und Prognosen basieren, die je nach Entwicklung angepasst werden müssen.
- Der Einfluss des Stadtrates dürfte faktisch allerdings recht gross sein, da er die Entwürfe (Leitbild, SER) erarbeitet und in der SER-Kommission zusammen mit den Vertretern der Verwaltung die Mehrheit bildet. Die Vertreter von Stadtrat und Verwaltung dürften zudem über einen Wissensvorsprung gegenüber den Milizparlamentariern verfügen.
- Die Parlamentarier werden in den gemischten SER Kommission stark gefordert, da von ihnen eine aktive und gestaltende Rolle verlangt wird. In den SER Kommissionen wird nicht über einen fertigen Antrag des Stadtrates beraten, sondern es findet eine Diskussion und Bereinigungen von Entwürfen statt, die anschliessend zwischen Kommission und Ratsplenum ausgetauscht werden. Dieses Modell entspricht nicht der klassischen Rolle einer Parlamentskommission bei der Vorbereitung eines Geschäfts und bedarf deshalb einer sorgfältigen Interessenabwägung. Es stellt sich vor allem die Frage, ob diese Arbeitsweise miliztauglich ist. Zudem besteht die Gefahr einer Zweiklassengesellschaft unter den Parlamentariern. Wichtig sind klare Zuständigkeiten: Das Parla-

ment soll über den SER aufgrund von Anträgen des Stadtrates (und nicht der SER Kommissionen) beschliessen. Bei diesem Modell dürfte das Parlament einen grossen Teil seiner Ressourcen für die politische Planung einsetzen, was dazu führen kann, dass die Beratung und Entscheidung von Sachgeschäften (Rechtsetzung, Verpflichtungskredite usw.) etwas in den Hintergrund tritt.

- Nach dem Verständnis des Gemeindegesetzes (§ 64 GG) kommt dem Stadtrat eine Führungsfunktion (Regierungsfunktion) zu, die er nicht einfach dem Parlament übertragen darf. Dem Stadtrat sind die zentralen Leitungs- und Koordinationsfunktionen im Gemeinwesen zugewiesen (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., § 64 N. 3.1); er hat die Tätigkeiten der Gemeinde vorausschauend zu planen und zu koordinieren. Dabei bildet die Finanz-, Aufgaben und Investitionsplanung einen wichtigen Bestandteil. Die vom Gemeindegesetz vorgegebene Führungsfunktion des Stadtrates bei der politischen Planung schliesst allerdings nicht aus, dass die Gemeindeordnung dem Parlament die Genehmigung dieser Instrumente (Leitbild, SER) zuweist.
- Im Kanton Zürich wird die Auffassung vertreten, dass die mittelfristigen Planungsinstrumente dem Parlament lediglich zur Kenntnis vorgelegt werden sollen. Im Entwurf zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung ist dies wie folgt formuliert: „Dem Regierungsrat obliegt die politische Planung und Steuerung im Kanton. Er bringt seine Planung dem Kantonsrat zur Kenntnis
- In der Wissenschaft wird die Meinung vertreten, dass der Legislaturplan und der integrierte Aufgaben- und Finanzplan in den Kompetenzbereich der Regierung gehören (vgl. Philippe Mastronardi, *Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell*, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2003, S. 410). Das Parlament soll aber auf die Planung der Exekutive punktuell Einfluss nehmen können, indem es dazu Anstoss gibt oder daran Korrekturen vornimmt (sogenannte indirekte parlamentarische Steuerungsinstrumente). Die Schlüsselfrage lautet: Soll das Parlament das ganze Planungsinstrument genehmigen oder soll es sich mit einer Kenntnisnahme begnügen, verknüpft mit einer fallweisen Einflussnahme über die parlamentarischen Instrumente. Dies kann mit einem Planungsbeschluss geschehen; es handelt sich dabei um einen behördenverbindlichen Beschluss, der die Exekutive beauftragt, im Rahmen der Planung bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze oder Kriterien zu beachten und Massnahmen zu berücksichtigen. Diskutiert werden in der Lehre aber auch Modelle, die einen stärkeren Einbezug des Parlamentes vorsehen, indem das Parlament Legislaturplan und den integrierten Aufgaben- und Finanzplan als Ganzes genehmigt bzw. ablehnt, wie dies in Schlieren vorgesehen ist.
- Zur Situation in den Zürcher Parlamentsgemeinden vgl. Anhang S. 6.

## 2. Der Strategische Entwicklungs- und Ressourcenplan (SER)

- Der SER dient der Planung der Leistungen der städtischen Verwaltung und der dafür benötigten Ressourcen für eine feste Periode von vier Jahren. Gemäss § 118 Gemeindegesetz hat die Gemeindevorsteherschaft die zur Beurteilung der künftigen Entwicklung erforderlichen Angaben zusammenzustellen und regelmässig nachzuführen. Der Stadtrat ist also zu einer rollenden Finanzplanung der nächsten jeweils vier Jahre verpflichtet. Die Finanzplanung soll die Gemeindeaufgaben auf die verfügbaren Mittel abstimmen und als wesentliches Instrument zur Steuerung zielorientierter Gemeindetätigkeit dienen (Thalmann, a.a.O. N 2.3 zu § 118). Der SER ist ein zusätzliches Planungsinstrument und vermag in der gewählten Form die herkömmliche Finanzplanung nicht zu ersetzen. Das Nebeneinander der beiden unkoordiniert angepassten Pläne führt dazu, dass die rollende Finanzplanung oft Zeitabschnitte betrifft, für die noch kein SER besteht und diesen möglicherweise vorgibt. Es erscheint sinnvoll, nur mit einem Instrument mittelfristig zu planen und mit diesem die gesetzlichen Anforderungen an die kommunale Finanzplanung zu erfüllen.
- Das Verfahren zur Erarbeitung und Anpassung des SER erfolgt in sieben Teilschritten und dauert 15 - 18 Monate. Gleichzeitig ist es aber möglich, im jährlichen Budgetprozess, also in einem viel einfacheren und kürzeren Verfahren auf die Leistungen und Finanzen der Stadtverwaltung Einfluss zu nehmen. Es besteht die Gefahr, dass vom einfacheren Weg vermehrt Gebrauch gemacht und damit die Bedeutung des SER beeinträchtigt wird. Dies liesse sich allenfalls vermeiden, wenn das SER-Anpassungsverfahren mit dem Budgetierungsprozess koordiniert würde.
- Die SER-Kommissionen bestehen aus drei Mitgliedern des Gemeinderates, zwei Mitgliedern des Stadtrates und zwei Vertretern der Verwaltung. Sie werden also durch Exekutive und Verwaltung dominiert. Es steht zu bezweifeln, ob die zwei Parlamentsmitglieder in der Lage sind, der Sicht des Gemeinderates gebührend Geltung zu verschaffen. Ein SER-Entwurf der Verwaltung und des Stadtrats wird jeweils in fünf Schritten diskutiert und modifiziert, bis schliesslich der Stadtrat den Antrag auf Festsetzung des Gesamt-SER an den Gemeinderat stellt. Dieses Verfahren erscheint sehr aufwändig. Dasselbe Resultat liesse sich allenfalls einfacher und kurzfristiger erreichen.
- Die Aufgabe der GRPK im Rahmen des Steuerungskonzeptes ist noch nicht geklärt.

## 3. Kompetenzabgrenzung zwischen Stadtrat und Verwaltung (Geschäftsleiter-Modell)

- Die Organisationsstruktur von Schlieren unterscheidet zwischen einer strategischen Führung und einem operativen Management. Der Stadtrat nimmt als Gesamtrat im Sinne eines Verwaltungsrates die strategische Leitung der Gemeinde wahr. Stadtrat und Verwaltung sind nur über den Geschäftsleiter verbunden. Die einzelnen Mitglieder des Stadtrates stehen keiner Verwaltungsabteilung vor. Vielmehr wird die Verwaltung von einem Geschäftsleiter geführt, der Vorsitzender einer Geschäftsleitung ist,

die aus den Abteilungsleitern besteht. Zwischen den einzelnen Stadtratsmitgliedern und den Abteilungsleitern besteht lediglich eine "Kommunikationsbeziehung" zum Zwecke der Fachberatung. Diese Führungsstruktur erinnert an die Strukturen einer Aktiengesellschaft. Das sogenannte Geschäftsleiter-Modell ist aber noch nicht genügend konkretisiert, um eine verlässliche Beurteilung vornehmen zu können.

- Schlieren will das "Management-Modell" der wirkungsorientierten Verwaltung, wonach die strategische Führung und das administrative Management strikte getrennt sind und diese Aufgaben der Exekutive sowie der Verwaltung klar zugeordnet und von diesen möglichst eigenständig wahrgenommen werden sollen, konsequent umsetzen. Soweit ersichtlich kennt nur die Stadt Kloten ein in diese Richtung gehendes Führungsmodell; die Städte Winterthur, Uster und Bülach sowie der Kanton Zürich sehen demgegenüber keine von der Verwaltung grundsätzlich abgetrennte Exekutive vor.
- Im Gemeindegesetz (GG) werden die Leitungsaufgabe der Exekutive sowie die Ausgestaltung der Führungs- bzw. Behördenstruktur hauptsächlich im vierten Titel des Gesetzes, welcher der ordentlichen Gemeindeorganisation (in der Regel Kleingemeinden) gewidmet ist, geregelt. Im fünften Titel des GG, in welchem die Grundzüge der Organisationsstruktur für die ausserordentliche Gemeindeorganisation normiert sind, wird mit Bezug auf die Leitungsfunktion der Exekutive lediglich auf die Bestimmungen der ordentlichen Gemeindeorganisation verwiesen. Damit gelten im Wesentlichen die für eine kleine Gemeinde zugeschnittenen Grundsätze für die Führungsstruktur sowie die Leitungsfunktion der Exekutive auch für Parlamentsgemeinden.
- Auf Grund von § 64 GG sind der Exekutive zentrale Leitungs- und Koordinationsfunktionen im Gemeinwesen zugewiesen (Regierungsfunktion). Ihr obliegen primäre und unübertragbare Aufgaben (z.B. die Verantwortung für den Vollzug von Gemeindebeschlüssen, Leitung des Gemeindehaushalts; vgl. Thalmann, a.a.O., N 3.2 f. zu § 64 GG). In untergeordneteren Bereichen und zur Vorbereitung von dem Gesamtrat unterstehenden Geschäften können aber Aufgaben an die einzelnen Gemeinderatsmitglieder delegiert werden (sog. Departementsystem; vgl. insbesondere § 59 GG Pflicht zur Bestellung eines Finanzvorstands). Sodann statuiert § 64 GG eine Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Exekutive für alle nicht an andere Stellen zugeordneten Aufgaben. Im Wesentlichen geht das GG damit von einer hierarchischen Gliederung der Verwaltung mit Einschluss der Exekutive aus.
- Diese im GG enthaltenen Organisationsprinzipien stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einem Stadtrat, der als Verwaltungsrat ausgestaltet ist. Als hierarchisch übergeordnete Behörde müssen dem Stadtrat grundsätzlich unmittelbare Aufsichtsbefugnisse und Weisungsrechte gegenüber der Verwaltung zustehen (beispielsweise bei Beschwerden). Diesbezüglich ist die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Stadtrat und Abteilungsleiter als eine reine Kommunikationsbeziehung rechtlich problematisch. Auch eine Delegation von zentralen Aufgaben der Exekutive einschliesslich der entsprechenden Verantwortung (z.B. Haushaltführung) an den

Geschäftsleiter ist rechtlich fragwürdig. Ausserdem erscheint es unzweckmässig, wenn das für einen Politikbereich zuständige Stadtratsmitglied nicht direkt auf die Abteilungsleiter oder Angestellten greifen kann (z.B. im Vorverfahren der Gesetzgebung oder bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse).

- Die Aufteilung der Aufgaben von Stadtrat und Verwaltung orientiert sich sodann an Hand der Kriterien "strategisch" und "operativ". Dies entspricht nicht unbedingt der Kompetenzabgrenzung gemäss GG und erweist sich in der Praxis als problematisch, weil diese Begriffe unklar sind und daher zu einer eigentlichen Kompetenzabgrenzung ungeeignet erscheinen.

## **Anhang: Vergleich mit anderen Zürcher Parlamentsgemeinden**

### **Stadt Winterthur**

*Grundlage: Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 6. Mai 2002*

Der grosse Gemeinderat Winterthur hat als erstes Parlament im Kanton die Möglichkeit, die Legislatorschwerpunkte des Stadtrates aktiv zu beeinflussen (Art. 79 f Geschäftsordnung). Dies läuft wie folgt ab: Der Stadtrat legt dem Parlament seine Legislatorschwerpunkte und gleichzeitig einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan vor. Das Parlament nimmt diese Instrumente zur Kenntnis, kann sie aber mit eigenen Festlegungen ergänzen. Mit einem Planungsbeschluss kann das Parlament Ergänzungen, Änderungen oder Streichungen der Legislatorschwerpunkte beschliessen und eigene Schwerpunkte setzen. Diese werden in einem entsprechenden Anhang beigefügt, die Inhalte vom Stadtrat und Parlament sind also in getrennten Dokumenten festgehalten. Anträge können nur von ständigen Kommissionen und Fraktionen eingebracht werden. Planungsbeschlüsse verpflichten den Stadtrat zur Planung und Entwicklung einer Bereichspolitik in bestimmter Richtung.

### **Stadt Bülach,**

*Grundlage: Gemeindeordnung vom 10. Juni 2001 (RRB Nr. 1922/2001)*

Art. 26 Planung und Steuerung:

„Der Stadtrat erarbeitet den Aufgaben- und Finanzplan, der im Sinne einer rollenden Planung jedes Jahr an die tatsächlichen Entwicklungen angepasst und dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht wird.“

Der Stadtrat erstellt innert sechs Monaten nach Beginn der Amtsperiode unter Berücksichtigung der Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderates ein Legislaturprogramm und bringt dieses dem Gemeinderat zur Kenntnis“.

### **Stadt Uster**

*Grundlage: Gemeindeordnung vom 23. September 2001 (RRB Nr. 55/2002)*

Art. 33 Organisation und Führung der Stadtverwaltung:

„Der Stadtrat erarbeitet den Finanzplan, der im Sinne einer rollenden Planung jedes Jahr an die tatsächlichen Entwicklungen der jeweiligen Geschäftsfelder angepasst und dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht wird“.

### **Stadt Kloten**

*Grundlage: Gemeindeordnung vom 19. Oktober 2003 (noch nicht rechtskräftig)*

Art. 13 Abs. 3 Leitbild:

„Der Gemeinderat bestimmt die Leitlinien für die Entwicklung der Stadt, indem er das Leitbild des Stadtrates genehmigt“.

### **Schlussfolgerungen aus diesen Beispielen**

- Politische Planungsinstrumente wie der Legislaturplan, die eine feste Dauer haben und starr sind, können vom Parlament aktiv mitgestaltet werden, d.h. punktuell mit eigenen Beschlüssen ergänzt werden.
- Politische Planungsinstrumente wie der Aufgaben- und Finanzplan, die rollend sind und jährlich angepasst werden, werden vom Parlament zur Kenntnis genommen.