

## Bericht zum Postulat



vom 15. Juni 2010, überwiesen am 12. Juli 2010,  
Fristverlängerung am 30. August 2011  
16.13.10

### **Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission betreffend abteilungsübergreifenden Controlling-Prozessen**

---

#### **Wortlaut des Postulats**

Die GRPK bittet den Stadtrat, die Einführung eines abteilungsübergreifenden Controllings zu prüfen. Das Controlling soll Abteilungen und Vorhaben von der Planung bis zur Umsetzung begleiten und dabei Erfolgskontrolle und kontinuierliche Verbesserung sicherstellen.

#### **Begründung**

In verschiedenen Abteilungen wurde und wird zum Teil seit vielen Jahren festgestellt, dass ein effektives Controlling fehlt. Auch die abteilungsübergreifende Planung und Steuerung ist erst in Ansätzen vorhanden. Wo zentral geführt wird (z.B. Budgetierung) scheinen die Prozesse ungenügend in den Abteilungen verankert, bzw. an deren Bedürfnisse ausgerichtet zu sein. So hat zum Beispiel die Abteilung 'Schule und Jugend' jedes Jahr grosse Schwierigkeiten bei der Budgetierung, weil Grundlagen fehlen und auch keine fundierten Annahmen getroffen werden.

Bei der Kontrolle von einzelnen Budgetposten zeigt sich jedes Jahr, dass die Abteilungen gemeinsam mit der Finanzabteilung unrealistische Kürzungen vornehmen, oft in wenig beeinflussbaren Bereichen wie Heimeinweisungen oder Sozialleistungen. Auf der anderen Seite werden Budgetüberschreitungen bei direkt beeinflussbare Posten wie Einkauf von Schulmaterial nicht moniert, da ein Controlling gänzlich zu fehlen scheint. Weiter können durch Stadtrat und Schulpflege Entscheidungen mit Auswirkungen auf das Budget getroffen werden, ohne dass an anderer Stelle der gleiche Betrag eingespart/ zurückgestellt werden muss. Dies ermöglicht keine klare Planung und Priorisierung von Aufgaben.

Ausserdem stellte die GRPK auch diese Jahr fest, dass ein wesentlicher Teil der budgetierten Investitionen nicht wie geplant ausgeführt oder gar sistiert werden. Das Controlling über die Investitionsvorhaben sämtlicher Abteilungen ist deshalb ebenfalls zu vereinheitlichen. Ausserdem sollten nur Vorhaben budgetiert werden, die realistischerweise auch ausgeführt werden können.

#### **Bericht des Stadtrats**

##### **A. Allgemein**

Der Budgetprozess ist in der Stadtverwaltung klar definiert und allen Abteilungen bekannt. Jährlich wird der Ablauf rechtzeitig bekannt gegeben, und die Vorgaben werden festgelegt. Ebenso sind die Ausgabenkompetenzen in der Gemeindeordnung (GO) sowie im Organisationsstatut hinreichend geregelt.

Für den Budgetinhalt sind in erster Linie die Abteilungen zuständig. **Sie** müssen wissen, was und in welcher Form für die Aufgabenerfüllung nötig ist und tragen auch die Verantwortung.

## B. Budgetprozess

Nach einem ersten Überblick im Stadtrat berät die Abteilung Finanzen mit den Abteilungen jeden Budgetposten. Abweichungen gegenüber dem Vorjahresbudget müssen begründet werden. Kürzungen erfolgen nur, wenn der Bedarf nicht überzeugend nachgewiesen werden kann. Bei Uneinigkeit entscheidet der Stadtrat.

Der Budgetprozess ist naturgemäss kein Präzisionswerk. Vielmehr unterliegt er einer ständigen Entwicklung. Es ist somit die grösstmögliche Annäherung zu suchen. Dabei ist zu beachten, dass die Voranschlagszahlen bereits Mitte August für das kommende Jahr der Abteilung Finanzen zu liefern sind und sich auf die Vorjahresrechnung, allenfalls auf die Hochrechnung vom laufenden Jahr, abstützen.

## C. Budget-/Rechnungsvergleich

Beim Budget-/Rechnungsvergleich ist eine Gesamtschau vorzunehmen. Ein allzu starrer Soll-/Ist-Vergleich der einzelnen Konti würde jegliche Dynamik nehmen und in Richtung Planwirtschaft laufen. Dies würde im schlimmsten Fall sogar unnötige Ausgaben provozieren, weil Abteilungen motiviert werden, das Budget in jedem Fall auszuschöpfen. Für dringliche, unausweichliche Ausgaben – so genannt gebundene Ausgaben – liegt die Kompetenz sinnvollerweise beim Stadtrat. Nebst dem sind in der GO und im Organisationsstatut die Kompetenzen für unvorhersehbare „freie“ Ausgaben festgelegt, um über einen gewissen Spielraum für wirtschaftliches Handeln zu verfügen, ohne die Kosten kompensieren zu müssen. Dass auch mit den freien Ausgaben haushälterisch umgegangen wird, zeigt die Tatsache, dass die ausserordentliche Kompetenz meistens weder vom Stadtrat noch von den Abteilungen ausgeschöpft wird. Auch ein Budgetvergleich der letzten Jahre beweist doch eine recht hohe Ausgaben- bzw. Budgetdisziplin.

Vergleich Nettoaufwand Voranschlag (VA) / Rechnung (RG) in den letzten vier Jahren:

| Abteilungen     | RG 2011      | VA 2011      |        | RG 2010    | VA 2010      |       | RG 2009       | VA 2009      |       | RG 2008       | VA 2008      |       |
|-----------------|--------------|--------------|--------|------------|--------------|-------|---------------|--------------|-------|---------------|--------------|-------|
| (in Fr. 1000)   |              |              |        |            |              |       |               |              |       |               |              |       |
| Präsidiales     | 4'128        | 3'761        | 9.8%   | 3'986      | 3'794        | 5.1%  | 4'132         | 4'082        | 1.2%  | 3'971         | 3'906        | 1.7%  |
| Finanzen        | -60'784      | -54'724      | 11.1%  | -59'093    | -49'285      | 19.9% | -64'796       | -47'785      | 35.6% | -55'337       | -45'234      | 22.3% |
| Planen & Bauen  | 4'161        | 4'948        | -15.9% | 4'719      | 4'840        | -2.5% | 4'433         | 4'679        | -5.3% | 4'159         | 4'548        | -8.6% |
| Werke           | 2'359        | 2'375        | -0.7%  | 1905       | 1876         | 1.5%  | 1559          | 1553         | 0.4%  | 1670          | 1693         | -1.4% |
| Sicherheit      | 1759         | 1837         | -4.3%  | 1610       | 1539         | 4.6%  | 1615          | 1553         | 4.0%  | 1462          | 1516         | -3.6% |
| Schule & Jugend | 24'909       | 25'577       | -2.6%  | 23'758     | 24'055       | -1.2% | 23'471        | 21'985       | 6.8%  | 20'590        | 19'767       | 4.2%  |
| Soziales        | 18'741       | 18'781       | -0.2%  | 17'655     | 16'644       | 6.1%  | 16'475        | 14'876       | 10.7% | 15'267        | 14'631       | 4.3%  |
| Gesundheit      | 8'080        | 6'347        | 27.3%  | 5'889      | 5'643        | 4.4%  | 5'719         | 5'148        | 11.1% | 5'329         | 4'521        | 17.9% |
| <b>Total</b>    | <b>3'352</b> | <b>8'901</b> |        | <b>429</b> | <b>9'106</b> |       | <b>-7'392</b> | <b>6'091</b> |       | <b>-2'889</b> | <b>5'348</b> |       |

Grössere Ausschläge wie bei den Steuern sind nur schwer bzw. kaum abschätzbar; desgleichen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, bei der Sozialversicherung oder etwa bei der Spitalfinanzierung. Diese Kosten sind sehr von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie übergeordneten Vorgaben abhängig und auf kommunaler Ebene gering beeinflussbar.

#### D. Budgetkontrolle/-abweichungen

Monatlich wird den Abteilungen ein Kontoauszug mit einem Soll-/Ist-Vergleich zur Verfügung gestellt. Halbjährlich wird eine Hochrechnung vorgelegt. Auf mögliche Abweichungen wird von der Abteilung Finanzen aufmerksam gemacht. Jede Abteilung steht dabei in der Pflicht, die Entwicklung zu überprüfen. Nicht jede Entwicklung ist voraussehbar, demzufolge sind Budgetabweichungen unvermeidbar. Das in der Postulatsbegründung erwähnte Beispiel zeigt dies gerade in aller Deutlichkeit. Die Schulentwicklung wird vom Kanton definiert und ist von den Gemeinden zu vollziehen. So können neue Unterrichtsformen oder neue Lehrmittel hinzukommen, die bei der Budgetierung noch nicht bekannt sind. Auch die genaue Schülerzahl ist zum Zeitpunkt der Budgetphase noch nicht bekannt.

Gleich verhält es sich bei den Investitionen. Obschon nur Investitionen aufgenommen werden, die in der Budgetphase entscheidungsreif sind, können Rechtsmittel oder Ausseneinwirkungen den Verlauf verzögern oder behindern. In solchen Fällen Ersatzprojekte in gleicher Grössenordnung zur Verfügung zu haben, ist vom administrativen Ablauf und politischen Entscheidungsprozess her unrealistisch. Um Projekte aktuell zu halten, müssten diese dauernd überarbeitet und angepasst werden. So lange zurückgestellte oder nicht planmässig ausgeführte Projekte keine nennenswerten Folgeschäden erzeugen, ist die Unterschreitung des Investitionsbudgets auch nicht besonders schlimm. Zwar mindert dies die Budgetgenauigkeit, auf der andern Seite kann aber das Geld eingespart und später eingesetzt werden.

#### E. Anliegen des Postulats

Controlling bedeutet Prozesssteuerung/-begleitung. Kontrolle hingegen zwingt zum Soll-/Ist-Vergleich. Während der Wortlaut des Postulatstext um ein verbessertes Controlling ersucht, führen die Beispiele in der Begründung zu einer verstärkten Kontrolle, was schlussendlich zu einer internen Revisionsstelle führen würde. Dies wäre nach Ansicht des Stadtrats übertrieben. Aufwand und Ertrag stünden in einem Missverhältnis. Wie vorerwähnt, können Abweichungen mit der aufwändigsten Kontrolle nicht spürbar reduziert werden. Auch eine Intensivierung des Finanzcontrollings in der zu prüfenden Form würde eine Stellenaufstockung nach sich ziehen und sich nach Ansicht des Stadtrates nicht rechtfertigen.

Die Verantwortung der Ressorts und Abteilungen soll in jedem Fall beibehalten werden. Das Postulat geht dem Stadtrat somit zu weit. Die Stadt ist indes im Controllingbereich –im erweiternden Sinn – nicht untätig, wie folgende aktuelle Projekte zeigen.

#### F. Aktuelle Projekte

##### a) IKS (Internes Kontrollsystem)

Das IKS-Projekt beschreibt Prozesse/Prozessabläufe, welche mit einem finanziellen Risiko behaftet sind, z.B. das Gebührenwesen. Dadurch sollen Abläufe gesichert und finanzielle Verluste vermieden werden. Das Projekt wird vom neuen Leiter Finanzen neu aufgenommen und vorangetrieben.

## b) Globalbudgets

Wie vorerwähnt, führt eine allzu restriktive Detailkonti-Kontrolle zu einer buchhalterischen Kleinkrämerei mit der Gefahr, dass der Gesamtüberblick verloren geht. Im Sinne einer ökonomischen und effizienten Ressourcennutzung eignen sich Globalbudgets. Voraussetzung dazu jedoch ist, dass dem Sinn und Zweck von Globalbudgets nachgelebt wird und der Blick auf den Globalkredit gerichtet ist. Selbstkritisch ist festzuhalten, dass viele Politikerinnen und Politiker sich nur langsam daran gewöhnen und lieber den Detailkonti nachgehen. Es wird vom Stadtrat in nächster Zeit mit der GRPK zu diskutieren sein, wie die Beratung von Budget und Rechnung in Zukunft gestaltet werden kann.

Schliesslich empfiehlt der Stadtrat, sich vom „NPM“-Begriff zu verabschieden. Dieser hat ursprünglich viel ausgelöst und in Bewegung gebracht. NPM wird heute jedoch zu weit und allgemein gefasst. „Leistungsaufträge mit Globalbudgets“ ist die treffendere Definition.

## c) Projektinfo

Im Zusammenhang mit der Prüfung eines Geschäftsverwaltungssystems soll unter anderem auch die Projektinformation für Stadtrat und Verwaltung verbessert werden. Das heisst, der Projektstand von wichtigen, abteilungsübergreifenden Projekten soll elektronisch jederzeit einsehbar sein. Damit erhält der Stadtrat ein Führungsinstrument, mit welchem er den Projektstand nachvollziehen kann. Auch dies ist nicht ohne Mehraufwand zu leisten, bedingt dies doch eine stets aktuelle Nachführung. Es ist ein Schritt in Richtung abteilungsübergreifendes Controlling. Für ein umfassendes Controlling als Prozesssteuerung/-begleitung, wie es die GRPK erwähnt, stehen Kosten und Nutzen aus Sicht des Stadtrats in einem ungünstigen Verhältnis.

## d) Ausblick

Der Stadtrat sieht sich dem Grundsatz verpflichtet, ständig nach Verbesserungen zu suchen, wie zum Beispiel in der Kostenrechnung oder im Prozessablauf, immer unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen. Die Alltagstauglichkeit und Effizienz stehen im Vordergrund.

In der Abteilung Finanzen stehen einige Projekte an, die reaktiviert oder neu angestossen werden. Dies braucht aber naturgemäss die nötige Zeit. Der Stadtrat ist dankbar, dass die kürzlichen Abgänge kompetent besetzt werden konnten.

### **Antrag auf Abschreibung des Postulats**

Gestützt auf diesen Bericht wird dem Gemeinderat beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

16. Juli 2012  
hku/abr

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter, Stadtpräsident

Heinz Kundert, Stadtschreiber