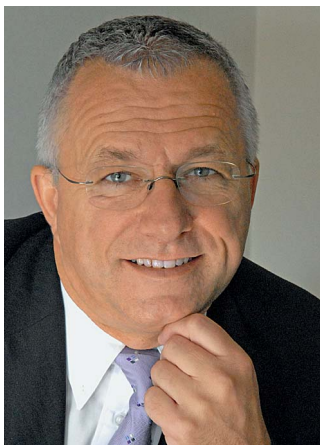


## Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindegeschreiber

## Conférence Suisse des Secrétaires Municipaux

### Plus? Moins? ...Mieux!

Les Suisses ont effectué un total record de 7,25 milliards d'heures de travail en 2007. L'Office fédéral de la statistique recense dans notre pays 2636 communes, donc autant d'administrateurs communaux, secrétaires municipaux et autres chanceliers. La baisse du nombre de communes de 79 unités en 2008, fusions obligent, est la plus importante depuis 1848... Les effets inévitables de ce constat ne devraient pas se faire attendre: la réduction du personnel et l'explosion du volume de travail. Ainsi, les difficultés financières auxquelles les collectivités publiques sont aujourd'hui confrontées, asso-



ciées à la nouvelle politique régionale encouragée par la Confédération, nécessitent un génie de créativité. C'est un exercice de style qui exige un esprit d'à-propos pour répondre aux missions et aux prestations attendues des communes.

Ensuite, la réduction du nombre de communes s'accompagne de mesures de rationalisation et ipso facto de limitation du personnel et notamment des administrateurs communaux.

En revanche, le volume de travail, lui, s'inscrit dans une progression régulière.

Être secrétaire municipal dans une telle configuration relève dès lors de la prouesse d'un homme-orchestre. En effet, la complexité des procédures, les exigences du monde politique, les attentes pressantes et impatientes des citoyens et les délais écourtés commandent la performance et la transparence. Oui, dans un monde qui va vite, qui va mal et dans lequel chacun est en quête de ses repères, le chancelier se doit d'être présent pour assurer un bon fonctionnement de l'institution. Pour lui, rester crédible, être novateur, discret, sociable, bref, réussir, n'est plus seulement une nécessité, mais un devoir. Il s'y attelle car la fonction l'exige. A-t-il une autre alternative? Il est alors impératif de faire abstraction de toutes considérations susceptibles de remettre en cause sa mission. Ce métier, il l'a choisi. C'est son sacerdoce.

*Rémy Voirol, chancelier de la Ville de Neuchâtel*

### Weniger oder mehr? ...Besser!

Die Schweizer haben 2007 eine Rekordzahl von insgesamt 7,25 Milliarden Arbeitsstunden geleistet. Das Bundesamt für Statistik zählte zudem, für das soeben eingeläutete Jahr, 2636 Gemeinden in unserem Land, also ebenso viele Gemeindeverwalter, Gemeindegeschreiber und anders genannte Kanzler. Die Abnahme der Anzahl Gemeinden um 79 Einheiten in 2008, als Folge von Fusionen, ist der höchste Rückgang seit 1848... Die unausweichlichen Folgen dieser Bilanz werden nicht lange auf sich warten lassen: Personalabbau und Explosion der Arbeitslast. So erfordern die finanziellen Schwierigkeiten, denen die öffentliche Hand heute gegenübersteht, kombiniert mit der vom Bund erstellten und geförderten neuen Regionalpolitik, ein Innovationsgenie. Denn über Fantasie zu verfügen ist eine Stilübung, die grosse Geistesgegenwart verlangt, um die Aufträge und die Gemeindedienstleistungen in dieser Situation erwartungsgerecht zu erfüllen.

Sodann gesellen sich zur Reduktion der Anzahl Gemeinden auch noch Rationalisierungsmassnahmen und insbesondere Personalbegrenzungen, namentlich der Gemeindeverwalter. Hingegen nimmt das Arbeitsvolumen regelmässig zu.

Unter diesen Umständen Gemeindegeschreiber zu sein, gleicht der Leistung eines Orchesterdirigenten und Allrounders. Denn die Verfahrenskomplexität, die politischen Forderungen, die dringlichen und ungedulden Bürgererwartungen und die verkürzten Termine fordern Leistung und Transparenz. Ja, in dieser Welt, die sich schnell bewegt, in welcher es schlecht geht und in welcher jeder nach Anhaltspunkten sucht, muss der Kanzler seinen Mann stellen, um den guten Betrieb der Institution sicherzustellen. Glaubwürdig zu bleiben sowie innovativ, neugierig, diskret und sozial zu sein, kurz gesagt Erfolg zu haben, ist für ihn nicht nur eine Notwendigkeit, sondern eine Pflicht. Er nimmt sie wahr, denn die Funktion verlangt es. Hat er eine andere Wahl? Die Akten warten nicht! Es ist deshalb zwingend, alle Betrachtungen, die seine Mission gefährden könnten, ausser Acht zu lassen. Diesen Beruf hat er gewählt. Dies ist sein Glaubensbekenntnis.

*Rémy Voirol, Stadtschreiber von Neuenburg*

# Beteiligungscontrolling bei der öffentlichen Hand

Die Stadt Luzern hat auf den 1. Januar 2006 ein Controllingkonzept eingeführt, mit dem sie der Aufsichtspflicht nachkommt, die durch die Delegation von wichtigen und umfangreichen Aufgaben an Leistungserbringer ausserhalb der Verwaltung in veränderter Form und erweitertem Umfang entstanden ist. Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling setzt neues Recht im Spannungsfeld zwischen der notwendigen Mitsprache der Politik und der ebenso notwendigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer.

In den Jahren 1998 bzw. 2001 führte die Stadt Luzern drei ehemalige Dienstabteilungen in privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften über. In einem ersten Schritt wurde 1998 die Öffentliche Krankenkasse (ÖKK) Luzern AG, die heute unter Xundheit, Gesundheitskasse Schweiz AG, firmiert, gegründet. Die Gründungen der Elektrizität Wasser Luzern (ewl) Holding AG und der Verkehrsbetriebe Luzern AG folgten auf den 1. Januar 2001. Die Aktien dieser drei Gesellschaften befinden sich im Alleineigentum der Stadt. Die Stadt ist weiter an Institutionen in verschiedenen Wirkungsfeldern beteiligt, sei es durch Aktienbesitz oder durch namhafte Beiträge aus der Stadtkasse.

Diese Institutionen erfüllen Aufgaben, welche die Stadt Luzern an Dritte delegiert hat, wie beispielsweise Energie- und Wasserversorgung, kulturelle Angebote wie Theater, Konzerte, Museen und Kunstsammlungen, Betrieb von Sportstätten sowie auch der öffentliche Busbetrieb und der Betrieb von Parkhäusern. Mit der Verselbstständigung der eingangs genannten drei Dienstabteilungen haben die an Institutionen ausserhalb der Verwaltung delegierten Aufgaben eine grosse Bedeutung erhalten.

## Beteiligungs- und Beitragscontrolling in der Stadt Luzern

Der Anteil von gegen 40% an den Gesamtaufgaben unterstreicht die Bedeutung der an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben. Die Stadt Luzern trägt grundsätzlich die Verantwortung für eine Aufgabe, auch wenn diese von einem externen Leistungserbringer erfüllt wird. Sie bleibt deren Trägerin und muss sich daher bezüglich des Controllings ähnlich einem Konzern verhalten. Dieser Situation trägt der Controllingansatz Rechnung und umfasst deshalb alle externen Leistungserbringer und Beitragsempfänger. Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitrags-



Die Verkehrsbetriebe Luzern AG ist einer von drei externen Leistungserbringern der Stadt Luzern. (Bilder: zvg)

controlling bildet die gesetzliche Grundlage für ein einheitliches, flächendeckendes Führungsinstrument für externe Leistungserbringer. Namentlich ist darin auch der Einbezug des Grossen Stadtrates im Rahmen seiner Oberaufsicht geregelt.

Das Controlling ist so aufgebaut, dass der operative Handlungsspielraum der externen Leistungserbringer nicht unnötig eingeschränkt wird. Es handelt sich um ein politisches Controlling, das den übergeordneten strategischen Zielen und Interessen der Stadt Rechnung

zu tragen hat und sich nicht unnötig in die operativen Belange einmischen darf.

Das Reglement enthält keine konkreten Zielsetzungen für die externen Aufgabenträger. Es regelt das Controlling. Dieses wird dabei als Führungskreislauf von Planung/Entscheid/Kontrolle/Steuerung verstanden. Der Controllingprozess fügt sich in die bestehenden städtischen Strukturen ein und ist terminlich und inhaltlich mit vorhandenen Instrumenten (integrierter Finanzplan, Budgetprozess usw.) kompatibel.

**Wie sieht das Modell im Einzelnen aus?**

Bei der grossen Anzahl der von der Stadt delegierten Aufgaben stellt sich die Frage nach der Priorität im Controlling der einzelnen Aufgaben. Als Kriterium für die Einteilung in drei Kategorien wird die Bedeutung der Aufgabe für die Stadt herangezogen:

- delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung (Gegenstand der parlamentarischen Steuerung),
- delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung (werden vom Stadtrat bestimmt),
- delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung (alle delegierten Aufgaben, die nicht einer der beiden ersten Kategorien zugeordnet werden).

Diese Unterscheidung beinhaltet einen Ermessensspielraum, der bewusst zugelassen wird, um dem System Flexibilität zu gewähren. Die massgeblichen Kriterien für die Zuordnung nach der Bedeutung werden aber vorgegeben: finanzielles Risiko für die Stadt, Höhe der jährlichen Leistung (Beitrag) der Stadt, Einflussmöglichkeiten auf den externen Leistungserbringer, Stellenwert der Aufgabe und nicht zuletzt politische Relevanz.

Die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung werden vom Grossen Stadtrat bezeichnet. Er legt dazu die strategischen, übergeordneten Ziele jeweils in der integrierten Finanz- und Aufgabenplanung (in der Stadt Luzern Gesamtplanung) fest. Die Umsetzung erfolgt durch den Stadtrat beziehungsweise die städtische Vertretung in der jeweiligen Institution. Dabei ist entscheidend, ob es sich um eine Mehrheits- oder eine Minderheitsbeteiligung der Stadt handelt. Im ersten Falle können die Ziele der Stadt einfach durchgesetzt werden (zum Beispiel bei einer Aktiengesellschaft über die Generalversammlung). Der betreffenden Gesellschaft wird ein Leistungsauftrag erteilt. Dieser enthält eine Eigentümerstrategie mit den wichtigsten politischen Zielen und Interessen der Stadt und eine Vereinbarung über allfällige Beiträge oder auch Rendite-Erwartungen. Bei den Minderheits-

beteiligungen hat die Vertretung der Stadt mit gebundenem Mandat die städtischen Vorgaben soweit rechtlich und tatsächlich möglich umzusetzen. Besteht eine vertragliche Leistungsvereinbarung, bildet diese die Grundlage für das Controlling. Das Reglement legt daher die Mindestanforderungen für derartige Leistungsvereinbarungen fest (Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers, Abgeltung durch die Stadt, Vertragsdauer, Berichterstattung usw.). In ähnlicher Weise werden auch die externen Beitragsempfänger in einen Führungskreislauf eingebunden.

**So wird das Reglement umgesetzt**

Damit dem Reglement bis zur Inkraftsetzung am 1. Januar 2006 entsprochen werden konnte, sind mehrere Zwischenschritte erfolgt:

- Definition der strategischen, übergeordneten politischen Ziele der Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt, Vorberatung in den zuständigen Kommissionen und Integration in die integrierte Finanz- und Aufgabenplanung der Stadt (Gesamtplanung 2006 bis 2011),
- Weiterentwicklung und Anpassung der bestehenden Controllinginstrumente,
- Einführung der Formulare (Testlauf) mit Ausbildung der Reportingverantwortlichen,
- Zuordnung der Aufgaben zu den Kategorien von hoher und untergeordneter Bedeutung durch Beschluss des Stadtrats,
- Ausarbeitung und Inkraftsetzung einer Verordnung zum Reglement,
- Erarbeitung und Einsetzung konkreter Arbeitsanweisungen, Gestaltung der Abläufe und entsprechenden Ablaufdiagramme sowie Aufgaben- und Verantwortlichkeitstabellen.

Auch bei den weiteren Realisierungsschritten werden die Beteiligten, Betroffenen und die von der Stadt Delegierten in die Entwicklung einbezogen. Dieses Vorgehen, das auf eine weitgehende Akzeptanz und einen hohen praktischen Wert der einzuführenden Systematik hinzielt, ist ein wichtiger Schlüssel für

den Erfolg des Beteiligungs- und Beitragscontrollings.

Das neue Modell eines Beteiligungs- und Beitragscontrollings in der Stadt Luzern beschränkt sich nicht nur auf die verselbstständigten externen Leistungserbringer, sondern umfasst stufengerecht alle delegierten Aufgaben der Stadt. Es hält im Wesentlichen die Kriterien der Einflussnahme auf die Leistungserbringer und die Funktionsweise der Führungskreisläufe fest, sowohl durch die Verwaltung wie auch durch den Stadtrat oder das Parlament. Mit einer Zielsetzungs- und Reporting-systematik, die in den städtischen Planungs- und Führungsablauf integriert ist, wird das Controlling institutionalisiert. Dabei soll der notwendige planerische und unternehmerische Gestaltungsspielraum der externen Leistungserbringer erhalten bleiben. Es ist zu hoffen, dass der Balanceakt zwischen der nötigen Mitsprache der Politik und der ebenso nötigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer auf der Basis des neuen Instruments gelingen wird.

*Bruno Schmidiger*

Information: Stadt Luzern, Finanzverwaltung, Bruno Schmidiger, Betriebswirtschaftlicher Mitarbeiter, Tel. 041 208 83 92, E-Mail: bruno.schmidiger@stadtluzern.ch

**Impressum**

**Februar/février/febbraio 2009**

**Herausgeber/éditeur/editore**

Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber (SKSG)  
Conférence Suisse des Secrétaires Municipaux (CSSM)

**Redaktion/rédaction/redazione**

Urs Müller, Gemeindeschreiber  
Zentralstr. 9, 8304 Wallisellen  
Tel. 044 832 62 40, Fax 044 830 20 40  
E-Mail: urs.mueller@wallisellen.zh.ch

**Administration/administration/amministrazione**

Redaktion «Schweizer Gemeinde»  
Solothurnstr. 22, 3322 Urtenen-Schönbühl, E-Mail: administration@chgemeinden.ch

**Erscheinungsweise/mode de parution/periodicità**

5 Ausgaben/5 parutions/5 parizioni

Verwaltung ~ 60% Umsatz: 604 Mio. Fr. Personal*: 1570
--

Beteiligungen (im weiteren Sinne) ~ 40% Umsatz*: 364 Mio. Fr. Personal**: 1050
--

\* ohne Lehrpersonen

\*\* bei nicht 100-Prozent-Beteiligungen: Umsatz und Personal anteilmässig

*Umsatzvergleich der Stadtverwaltung mit den Institutionsbeteiligungen ausserhalb. (Grafik: zvg)*