



Gemeinderatskanzlei  
Hochstrasse 1, 8330 Pfäffikon  
Telefon 044 952 51 80  
gemeinderatskanzlei@pfaeffikon.ch  
www.pfaeffikon.ch

## Protokoll Gemeinderat vom 26. März 2019

### Wirkungsorientierte Verwaltungsführung WoV

#### Erlass einer Vollzugsverordnung

#### Antrag und Bericht an die Gemeindeversammlung vom 17. Juni 2019

---

1. Der Verordnung über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung) wird zugestimmt.
2. Mit dem Vollzug dieses Beschlusses wird der Gemeinderat beauftragt.

### Bericht

#### Die Vorlage in Kürze

Die Gemeinde Pfäffikon arbeitet seit Jahren mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) beziehungsweise mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Der Gemeinderat hat Richtlinien für den Vollzug durch die Verwaltung beschlossen. Das neue kantonale Gemeindegesetz verlangt, dass die Haushaltführung mit Globalbudgets in einer Verordnung geregelt ist.

#### Ziel und Zweck der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat legen Umfang, Qualität und Preis der Dienstleistungen, die Gemeindeverwaltung erbringt, fest. So entstehen die Leistungsaufträge und Globalbudgets, die die Gemeindeversammlung beschliesst. Dies sind die wichtigsten Bestandteile der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Investitionen der Gemeinde werden nicht mit Globalbudgets getätigt sondern im Einzelfall bewilligt.

#### Vor- und Nachteile

- + Leistungsaufträge und Globalbudgets schaffen Transparenz
- + Mit mehr Transparenz können die Stimmberechtigten besser mitbestimmen
- + Trennung zwischen politisch/strategischer und operativer Ebene ist klar definiert
- + Verwaltungsabläufe und Arbeitsprozesse werden kürzer, effizienter und dadurch günstiger
- WoV wird oft als Sparinstrument missverstanden
- Bei mehreren, wichtigen Gemeindeaufgaben kann nur ein kleiner Teil des Leistungsauftrages / Globalbudgets durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung beeinflusst werden
- Kritiker bezeichnen WoV als Papiertiger und die Leistungsaufträge als wenig aussagekräftig

#### Inhalte der WoV-Verordnung

Vertreter des Gemeinderates, der Rechnungsprüfungskommission und der Verwaltung haben die neue Verordnung ausgearbeitet. Diese stützt wesentlich auf die bisherigen Richtlinien ab. Sie gliedert sich in:

- Rechtliche Grundlagen, Ziel, Zweck und Geltungsbereich
- Begriffsdefinitionen zu Leistungsaufträgen, Globalbudgets, Ziele oder Kennzahlen
- Kompetenzregelungen im Vollzug zwischen Gemeinderat und Verwaltung,

- Steuerungsgrundsätze zu Kreditabweichungen, Vorschriften zu WoV-Ausgleichskonten, Reporting, Controlling und Kostenrechnung  
Details sind der Verordnung im Anhang zu entnehmen.

#### Einfach und verständliche Leistungsaufträge und Globalbudgets

Der Gemeinderat versucht, Leistungsaufträge möglichst kurz und verständlich abzufassen. Es wurden nur Leistungskriterien definiert, auf die der Gemeinderat Einfluss nehmen kann. Der Verwaltungsaufwand soll bewusst tief gehalten werden. Die Stimmberechtigten sollen weiterhin über Art, Umfang und Kosten der Dienstleistungen Aufschluss erhalten. Die Kriterien, damit der Leistungsauftrag als erfüllt gilt, sollen herausfordernd sein.

#### Vernehmlassung durchgeführt

Der Verordnungsentwurf wurde Anfang September bis Mitte Dezember 2018 öffentlich aufgelegt. Es sind vier Vernehmlassungen von Ortsparteien eingegangen. Die gestellten Anträge wurden ganz oder teilweise übernommen. Es wurde auch grundsätzliche Kritik an der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geübt. Dem Verordnungsentwurf wird aber mehrheitlich zugestimmt.

#### Schlussbemerkungen und Antrag

Das neue Gemeindegesetz verlangt klare rechtliche Grundlagen für den Umgang mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets in den Gemeinden. Damit wird dieses Gemeindeführungsinstrument gestärkt. Für den Gemeinderat hat sich WoV in Pfäffikon bewährt. Das Bewusstsein für Kosten, Leistungen und Wirkungen hat sich auf allen Stufen wesentlich erhöht. Vergleiche unter Gemeinden zeigen immer wieder, dass die Verwaltung gute Leistungen zu einem fairen Preis erbringt.

### **Ausgangslage**

Die Gemeinde Pfäffikon arbeitet seit dem Jahr 2006 mit Ausnahme der Schule in allen Verwaltungsabteilungen mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) beziehungsweise mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Der Gemeinderat hat in einem Handbuch Richtlinien für die Verwaltung beschlossen, die den Umgang mit diesen Führungsinstrumenten detailliert umschreiben und regeln. Das neue kantonale Gemeindegesetz (GG) verlangt, dass die Haushaltführung mit Globalbudgets in einem Gemeindeerlass geregelt ist (§ 100 Abs. 3 GG). Das bedeutet, dass die Gemeindeversammlung eine Verordnung erlassen muss.

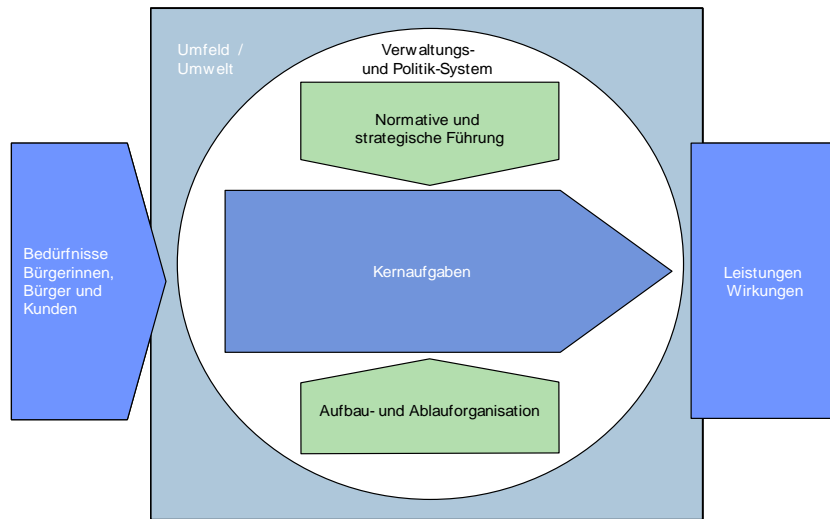
### **Was bezweckt die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**

Die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat tragen die Verantwortung über die Gemeindeführung und den Einsatz der Mittel. Sie legen fest, welche Dienstleistungen die Gemeindeverwaltung erbringt, wie umfangreich die Leistungen sein sollen und in welcher Qualität sie zu erbringen sind. Ist dies definiert, macht der Gemeinderat Vorschläge, wie hoch die Kosten ausfallen, um diese Dienstleistungen zu erbringen. Natürlich sind wichtige Aufgaben, die die Gemeinde erfüllt, durch übergeordnetes Recht definiert, was sich ebenfalls in den Ausgaben niederschlägt und gleichzeitig den Entscheidungsspielraum der Gemeinde einschränkt. So entstehen die Leistungsaufträge und Globalbudgets, die die Gemeindeversammlung jeweils zusammen mit dem Gesamtbudget und dem Steuerfuss festlegt.

Leistungsaufträge und Globalbudgets sind wichtige Bestandteile der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dieses Führungsinstrument – auch bekannt unter dem Namen New Public Management – stammt ursprünglich aus den angelsächsischen Ländern und wurde vor rund 30 Jahren speziell für die öffentliche Verwaltung entwickelt. In den neunziger Jahren wurde sie in Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden eingeführt. Vor allem Städte und grosse Gemeinden haben dieses Führungsinstrument übernommen. Viele Gemeinden arbeiten mit einzelnen Instrumenten von WoV, jedoch ohne formelle Globalbudgets.

Investitionen der Gemeinde werden nicht mit Globalbudgets getätigt sondern im Einzelfall gemäss den Zuständigkeiten in der Gemeindeordnung von den Behörden, der Gemeindeversammlung oder an der Urne beschlossen. Daran ändert sich auch inskünftig nichts.

Nachfolgend der beschriebene Führungszyklus grafisch dargestellt.



### **Pfäffikon hat langjährige Erfahrung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung**

Die ersten Versuche mit WoV startete der Gemeinderat im Jahr 1999. Diese verliefen positiv und die Leistungsaufträge und Globalbudgets wurden sukzessive auf weitere Geschäftsbereiche ausgedehnt. Seit dem Jahr 2006 ist WoV flächendeckend in der Verwaltung eingeführt.

Die Vorteile der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung können wie folgt zusammengefasst werden.

- Leistungsaufträge und Globalbudgets schaffen Transparenz und stärken die Gemeindeversammlung.
- Mehr Transparenz und Informationen versetzen die Stimmberechtigten in die Lage, einen Entscheidungsspielraum zu erkennen und gezielt Beschlüsse zu fassen.
- Leistungsaufträge sind auf Langfristigkeit ausgelegt und können die Finanz- und Investitionsplanung der Gemeinde wesentlich unterstützen.
- Die nötige Trennung zwischen der politisch/strategischen und der operativen Ebene kann klar definiert werden.
- Verwaltungsabläufe und Arbeitsprozesse werden kürzer, effizienter und dadurch günstiger.
- Mit stetigen Vereinfachungen und Optimierungen ist der Verwaltungsaufwand, den die WoV verursacht, vernachlässigbar.
- Mit Reporting, Controlling oder mit Benchmarks versucht die Verwaltung Dienstleistungen und Ausgaben zu optimieren.
- Die Bürger/innen erhalten mehr fürs Geld.

Als Nachteile sind anzuführen:

- Im Kanton Zürich haben mit Ausnahme von Pfäffikon und Wiesendangen nur grosse Gemeinden mit Parlamenten WoV eingeführt, dementsprechend muss das Knowhow in Behörden und Verwaltung gepflegt werden.
- WoV wird oft als Sparinstrument missverstanden.
- Bei mehreren wesentlichen Gemeindeaufgaben, kann nur ein kleiner Teil des Leistungsauftrages bzw. des Globalbudgets durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung beeinflusst werden. Die Ausgaben sind durch übergeordnetes Recht bestimmt.
- Von Kritikern werden WoV als Papiertiger und die Leistungsaufträge als wenig aussagekräftig bezeichnet.

## **Inhalte der WoV-Verordnung**

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Gemeinderates, der Rechnungsprüfungskommission und der Verwaltung hat die neue Verordnung ausgearbeitet. Sie stützt sich auf das bisherige Handbuch ab. Es wurden aber auch die praktischen Erfahrungen und Regelungen anderer Gemeinden mitberücksichtigt. Die Verordnung ist so kurz wie möglich gehalten, enthält 24 Artikel und gliedert sich in:

- Rechtliche Grundlagen, Ziel, Zweck und Geltungsbereich
- Begriffsdefinitionen zu Leistungsaufträgen, Globalbudgets, Ziele oder Kennzahlen
- Kompetenzregelungen im Vollzug zwischen Gemeinderat und Verwaltung,
- Steuerungsgrundsätze zu Kreditabweichungen, Vorschriften zu WoV-Ausgleichskonten, Reporting, Controlling und Kostenrechnung

Die Details sind der Verordnung im Anhang zu entnehmen.

## **Leistungsaufträge und Globalbudget einfacher und verständlicher**

Der Gemeinderat hat in all den Jahren versucht, Leistungsaufträge möglichst kurz und verständlich abzufassen. Es wurden nur Leistungskriterien definiert, auf die der Gemeinderat Einfluss nehmen kann. Der Verwaltungsaufwand soll bewusst tief gehalten werden. An dieser Zielsetzung hat sich bis heute nichts geändert. Die Arbeitsgruppe hat darauf geachtet, dass Leistungsaufträge und Globalbudgets noch übersichtlicher und aussagekräftiger gestaltet sind. Die Stimmberechtigten sollen weiterhin über Art, Umfang und Kosten der Dienstleistungen Aufschluss erhalten. Die Kriterien, damit der Leistungsauftrag als erfüllt gilt, sollen herausfordernd sein. Weil der Gemeinderat auch in Zukunft nur Leistungsmerkmale definieren will, die die Gemeinde auch tatsächlich beeinflussen kann, wirken die Zielsetzungen teilweise unspektakulär. Das ist systembedingt hinzunehmen. Es sollen keine Erwartungen geweckt werden, die in der Praxis nicht erfüllt werden können. Allerdings ist die Aussagekraft der entsprechenden Geschäftsbereiche dennoch wesentlich höher im Vergleich zu einer Budgetierung ohne WoV.

## **Vernehmlassung durchgeführt**

Der Verordnungsentwurf wurde Anfang September bis Mitte Dezember 2018 öffentlich aufgelegt. Es sind vier Vernehmlassungen eingegangen, die ausschliesslich von Ortsparteien stammen. Es wurden sieben Anträge gestellt. Diese wurden ganz oder teilweise übernommen.

Es wurde auch grundsätzliche Kritik an der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geübt und in einem Fall ein anderes Führungsinstrument gefordert. Dem Verordnungsentwurf wird aber mehrheitlich zugestimmt.

## **Schlussbemerkungen und Antrag**

Das neue Gemeindegesezt verlangt klare rechtliche Grundlagen für den Umgang mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets in den Gemeinden. Damit wird dieses Gemeindeführungsinstrument gestärkt. Das ist positiv. Der Gemeinderat ist klar der Meinung, dass sich WoV in Pfäffikon bewährt hat. Das Bewusstsein für Kosten, Leistungen und Wirkungen hat sich auf allen Stufen (Verwaltung, Behörden, Gemeindeversammlung) wesentlich erhöht. Vergleiche unter Gemeinden (Benchmarks) zeigen immer wieder, dass die Verwaltung gute Leistungen zu einem fairen Preis erbringt.

Würde WoV wieder abgeschafft, müsste der Gemeinderat seine Führungsinstrumente anpassen. Diese müssten aber wie bisher auf das öffentliche Recht abgestützt sein. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung wäre neu zu definieren. Der Gemeinderat müsste wie früher wieder vermehrt über operative Fragen Beschlüsse fassen, was den Verwaltungsaufwand vergrössert. Teile

von WoV wie Reporting und Controlling würden weiter geführt. Ob dadurch bessere Resultate erzielt werden, darf mindestens bezweifelt werden. Der Gemeinderat beantragt Zustimmung zur WoV-Verordnung.

Behördlicher Referent: Marco Hirzel, Gemeindepräsident

**Der Gemeinderat beschliesst:**

1. Der Gemeindeversammlung vom 17. Juni 2019 wird obiger Antrag und Bericht unterbreitet.
2. Die Rechnungsprüfungskommission wird eingeladen, den vorliegenden Antrag zu prüfen und zuhanden der nächsten Gemeindeversammlung zu verabschieden. Der Abschied ist der Gemeinderatskanzlei bis 23. Mai 2019 einzureichen. Der Erläuterungsbericht zum Abschied ist der Gemeinderatskanzlei bis zum Beginn der Aktenaufgabe am 3. Juni 2019 abzuliefern.
3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
  - Rechnungsprüfungskommission, per Gever, mit Akten gemäss Verzeichnis
  - Gemeindepräsident
  - Vizepräsident Gemeinderat
  - Gemeindeschreiber
  - Gemeindeschreiber-Stv.  
  - Archiv G4.02.6
  - Beschluss ist: öffentlich

**Gemeinderat Pfäffikon ZH**

Marco Hirzel  
Gemeindepräsident

Hanspeter Thoma  
Gemeindeschreiber

Versanddatum: