



Leitfaden

für den Aufbau eines Verwaltungs-
controllings in der Gemeinde

1. Auflage, Juni 2006

Mitglieder der Arbeitsgruppe Verwaltungscontrolling

Irmgard Amrein-Gapp, Sozialvorsteherin, Sursee

Heinz Bösch, Leiter Organisation und Projekte, Finanzdepartement des Kantons Luzern

Guido Graf, Geschäftsführer VLG

Meinrad Hermann, Leiter Finanzen, Gemeinde Horw

Yvonne Hunkeler, Leiterin öffentliche Verwaltungen, BDO Visura

Irene Keller, Vorstandsmitglied VLG, Gemeindeamtsfrau, Vitznau

Luzia Kurmann, Regierungsstatthalterin Amt Willisau, Altishofen

Stephan Lackner, Leiter Finanzen und Controlling, Gemeinde Meggen

Margrit Thalmann, Vorstandsmitglied VLG, Gemeindepräsidentin, Schüpfheim

Sehr geehrte Damen und Herren

Das neue Gemeindegesetz sieht vor, dass inskünftig alle Gemeinden über ein Controllingssystem verfügen sollen. Dieses hat gewisse Mindeststandards zu erfüllen. Darüber hinaus sind die Gemeinden frei. Hinter dieser Gesetzesvorschrift verbirgt sich der Grundsatz „Führen mit Zielen“. Dieser Führungsgrundsatz soll in allen Luzerner Gemeinden gefördert und flächendeckend zum Tragen kommen. „Führen mit Zielen“ bringt sowohl dem Gemeinderat, den Mitarbeitenden auf den Verwaltungen sowie den Bürgerinnen und Bürgern klare Vorteile.

Die Arbeitsgruppe Verwaltungscontrolling hat sich intensiv mit der Frage von Controlling in der Gemeinde befasst und den vorliegenden Leitfaden für die Praxis entwickelt. Dabei konnte auf vielseitige Erfahrung aus Gemeinden zurückgegriffen werden, die ein solches System bereits erfolgreich anwenden. Nebst allgemeinen Empfehlungen und Hinweisen zum Aufbau eines Controllingystems enthält der Leitfaden konkrete Ideen für die Festlegung von Zielen und der Definition von Messgrössen und Indikatoren für die ordentlichen Bereiche der öffentlichen Tätigkeit einer Gemeinde. Das Controllingssystem für öffentliche Gemeinwesen umfasst im wesentlichen die Komponenten Finanzen, Leistungen und Personal. Der vorliegende Leitfaden konzentriert sich auf vorwiegend auf den verwaltungsin-
ternen Führungskreislauf. Es ist vorgesehen, den Leitfaden zu einem späteren Zeitpunkt noch auf den politischen Führungskreislauf auszudehnen.

Controlling bedeutet bekanntlich „steuern“ und nicht „kontrollieren“. Es ist eine klassische Führungsaufgabe und gehört zum Kerngeschäft des Gemeinderates. Der VLG ist überzeugt, dass die Qualität der gemeinderätlichen Arbeit mittels eines guten und zweckmässigen Controllingsystems eindeutig gesteigert wird.

Gerne überreichen wir Ihnen den vorliegenden Leitfaden, der in enger Zusammenarbeit mit der Regierungsstatthalterkonferenz sowie dem Finanzdepartement erarbeitet wurde. Wir wünschen Ihnen bei der Einführung eines Controllingsystems viel Erfolg!

Luzern, Mai 2006

Verband Luzern Gemeinden VLG

Ruedi Amrein
Präsident

Margrit Thalmann
Vizepräsidentin, Vorsitzende der
Arbeitsgruppe Verwaltungscontrolling

Inhaltsverzeichnis

1	Führen mit Zielen	5
2	Rechtliche Grundlagen	7
3	Grundsätze und Übersicht	8
4	Planungs- und Führungsinstrumente	9
4.1	Operatives Finanzcontrolling	15
4.2	Operatives Leistungscontrolling	17
4.2.1	Allgemeine Verwaltung	17
4.2.2	Öffentliche Sicherheit	21
4.2.3	Bildung	22
4.2.4	Kultur und Freizeit	23
4.2.5	Gesundheit	23
4.2.6	Soziale Wohlfahrt	24
4.2.7	Verkehr	24
4.2.8	Umwelt und Raumordnung	25
4.2.9	Volkswirtschaft	26
4.2.10	Finanzen und Steuern	26
4.2.11	Weitere Elemente des Leistungscontrollings	27
4.3	Operatives Personalcontrolling	28
4.4	Überwachung und Berichterstattung	29
4.5	Projektcontrolling	31
5	Aufbau eines Controllingsystems	32
5.1	Schritt 1: Planungs- und Führungsinstrumente	32
5.2	Schritt 2: Überwachung und Berichterstattung	34
5.3	Schritt 3: Verantwortlichkeiten und Termine	35
5.3.1	Rolle des Gemeinderates	35
5.3.2	Rolle der Verwaltung	35
5.3.3	Rolle der Controllingkommission	36
5.4	Schritt 4: Instrumente	38
5.5	Schritt 5: Dokumentation	39
	Anhang	41
	Zusätzliche Quellen	41

1 Führen mit Zielen

Controlling soll sicherstellen, dass die gesetzten Ziele in der geforderten Qualität, Quantität und mit den dazu zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen erreicht werden. Controlling ist nicht ein Kontroll-, sondern ein Steuerungsinstrument und ist als zentrale Führungsaufgabe sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene zu betrachten. Ein vereinbartes Ziel ist dadurch möglichst effizient und effektiv zu erreichen. Controlling hilft, Zielabweichungen frühzeitig zu erkennen, liefert Entscheidungsgrundlagen und präzisiert Handlungsbedarf. Mittels erhöhter Kosten- und Leistungstransparenz kann ein politischer Planungsprozess strukturiert ablaufen und versachlicht werden. Die Einführung von Controllinginstrumenten führt oft über den eigentlichen Zweck hinaus zu einer generellen Auseinandersetzung mit Zielsetzungs- und Steuerungsprozessen. Neben einer Optimierung des Informations- und Steuerungssystems werden grundsätzliche Fragen in den Bereichen Führung, Organisation und Finanzen aufgegriffen. Ein System bietet somit auch die Chance zur generellen Modernisierung und damit zu mehr Effizienz in den öffentlichen Verwaltungen. Controlling soll eine vorausschauende, langfristige Gemeindepolitik unterstützen.

Die Einführung eines Controllingsystems baut auf dem gesamten Prozess der Planung, Entscheidung, Überwachung und Steuerung auf. Ein Controlling-System in einer Gemeinde einführen heisst demzufolge:

FÜHREN MIT ZIELEN

Wenn eine Gemeinde mittels in sich geschlossenen Controlling-Kreisläufen geführt wird, resultiert für die verschiedenen Beteiligten unterschiedlicher Nutzen:

Nutzen für die Stimmberechtigten

- früherer Einbezug in den Planungsprozess einer Gemeinde
- vermehrtes Mitwirken bei der strategischen Entwicklung der Gemeinde (es werden nicht mehr nur Einzelentscheide z. B. über Investitionen getroffen)
- mehr Transparenz über den Erreichungsgrad der gesetzten Ziele des Gemeinderates

Nutzen für den Gemeinderat

- bessere Steuerung durch vermehrt strategische Gemeindeführung
- Entlastung von operativen Aufgaben
- mehr Transparenz über den Erreichungsgrad der gesetzten Ziele der Verwaltung

Nutzen für die Verwaltung

- klare Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung
- mehr Handlungsspielraum und Kompetenzen im operativen Bereich

Im *Anhang 1* sind systematisch der politische und der verwaltungsinterne Führungskreislauf und deren Zusammenhang dargestellt.

2 Rechtliche Grundlagen

Die Gemeinde beschliesst über ihre Organisation und ihr Controlling-System in eigener Kompetenz und Verantwortung. Dies ist bis 1. Januar 2008 vollumfänglich umzusetzen.

Die zwingenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes bleiben vorbehalten.

Gemäss § 5 Abs. 2 GG haben die Gemeindeorganisation und das Controlling-System folgende Vorgaben zu erfüllen:

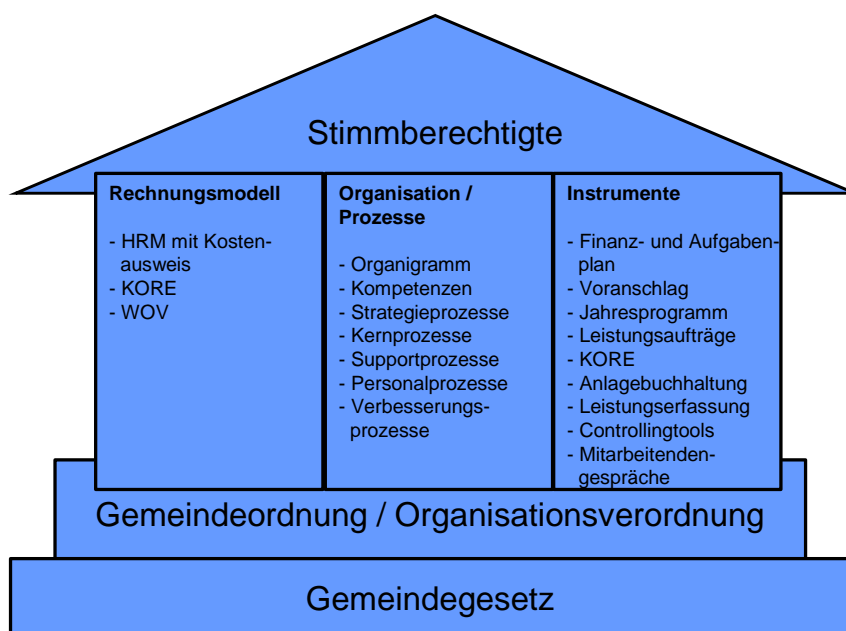
- demokratische Führung der Gemeinde
- rechtsstaatliche und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe
- gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts

Diese Vorgaben beziehen sich auf die gesamte Gemeindeorganisation. Die Führungsinstrumente müssen so ausgestaltet sein, dass die Leistungen der Verwaltung in der gewünschten Qualität und Quantität erbracht werden. Dazu haben die Gemeinden ein Controllingsystem zu erarbeiten.

Die Detailorganisation der Exekutive sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung sind vom Gemeinderat in einem Organisationsreglement oder einer –verordnung zu regeln.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen den Gemeinden ermöglichen, den individuellen Handlungsbedarf zu erkennen. Die Gemeinden sollen auf Bestehendem aufbauen können und dazu Anregungen, Ideen und Hilfsmittel erhalten.

Controlling als Steuerungsinstrument umfasst die Gemeinde als Ganzes:



3 Grundsätze und Übersicht

Es gelten für alle Gemeinden – unabhängig von der Grösse – dieselben Vorgaben.

Dieser Leitfaden enthält

basierend auf dem Gemeindegesetz verbindliche Vorgaben,

die von jeder Gemeinde gleich welcher Grösse zu erfüllen sind. Im Weiteren werden

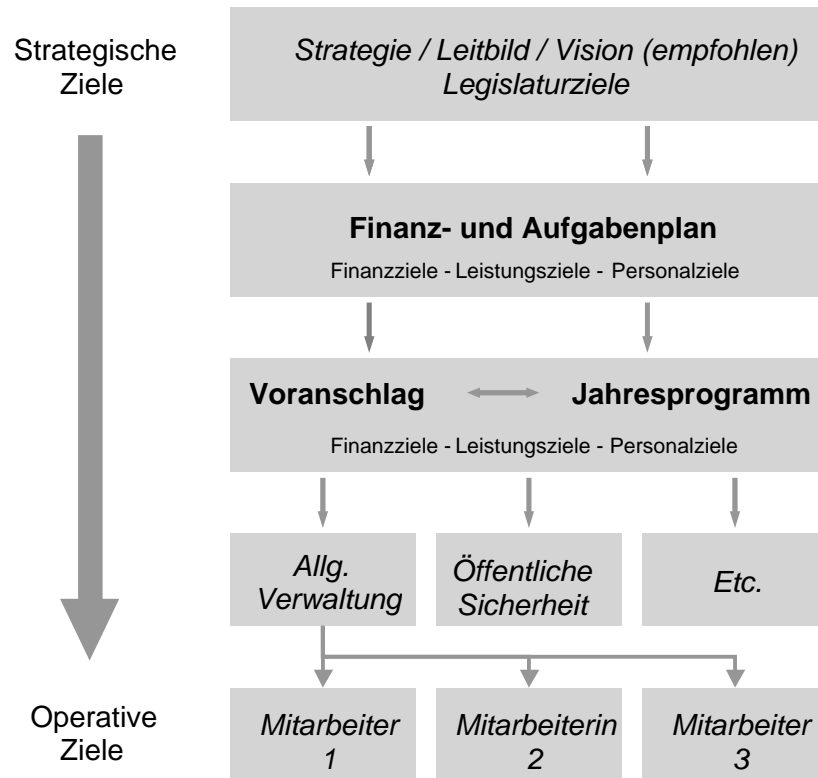


Empfehlungen in Kursivschrift

aufgeführt, die ergänzend für die Umsetzung des Controllingsystems je nach Gemeindegrösse angewendet werden können. Für Gemeinden, die Teile der Verwaltung nach WOV führen, gelten umfassendere Bestimmungen betreffend dem Aufbau des Controllingsystems (§ 7 GG).

4 Planungs- und Führungsinstrumente

Zur zielorientierten Führung einer Gemeinde stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung:




In einer Strategie, einem Leitbild oder einer Vision wird die längerfristige Entwicklung einer Gemeinde definiert. Diese Instrumente sind nach dem neuen Gemeindegesetz des Kantons Luzern freiwillig.

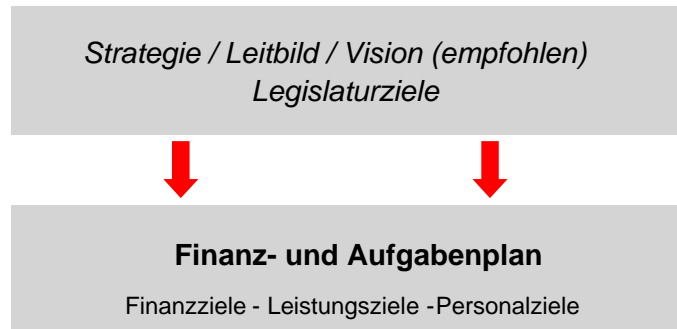


Um die längerfristige Perspektive einer Gemeinde aufzuzeigen, wird empfohlen, eine Strategie zu definieren und für die Gesamtgemeinde und / oder Teilbereiche (z. B. Schule, Jugend, Alter, Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung) Leitbilder zu erstellen.

Zur mittelfristigen zielorientierten Führung einer Gemeinde ist ein Finanz- und Aufgabenplan zu erstellen.

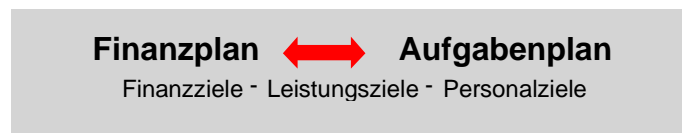
Leitbilder basieren auf der risikoorientierten Beurteilung von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, denen eine Gemeinde heute und in Zukunft gegenüber stehen wird.

 Die Inhalte des Finanz- und Aufgabenplans sind auf allfällig bestehende Leitbilder oder Planungsberichte auszurichten, respektive davon abzuleiten.



Jede Gemeinde hat einen Finanz- und Aufgabenplan zu erstellen (§ 73 GG). Die finanziellen Auswirkungen aus der Aufgabenplanung haben in die Finanzplanung einzufließen.

Im Rahmen des Controllings muss eine Verknüpfung zwischen dem Aufgabenplan und dem Finanzplan stattfinden.




Die Bestimmung über die Erstellung eines Finanz- und Aufgabenplanes ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Demzufolge ist ab sofort ein Aufgabenplan zu erstellen.

Der Finanz- und Aufgabenplan gibt Aufschluss über die voraussichtliche Finanz- und Aufgabenentwicklung der Gemeinden in den nächsten fünf Jahren. Er wird jährlich überarbeitet (§§ 19 und 73 GG).

Anhang 2 enthält ein mögliches Beispiel für einen Aufgabenplan.

Ein Aufgabenplan enthält alle Vorhaben und Projekte, auch solche, die sich nicht auf die Finanzplanung auswirken.

 Es wird empfohlen, dass alle Gemeinderatsmitglieder bei der Erarbeitung des Aufgabenplans mitwirken.

Im Rahmen der Finanz- und Aufgabenplanung können Verantwortlichkeiten für deren Umsetzung definiert werden. Eine zusätzliche Delegation von Aufgaben an die Verwaltung kann über die Zuordnung der Zuständigkeiten im Finanz- und Aufgabenplan erfolgen. Dies führt zu einer klareren Trennung der strategischen und operativen Ebene. Um die Stimmberechtigten früher und umfassender in den Planungsprozess einer Gemeinde zu integrieren, ist der Finanz- und Aufgabenplan mindestens zur Kenntnisnahme vorzulegen. Die Stimmberechtigten haben die Möglichkeit, Bemerkungen zum Finanz- und Aufgabenplan anzubringen.

Der Finanz- und Aufgabenplan ist den Stimmberechtigten mindestens zur Kenntnisnahme vorzulegen (§§ 9 und 19 GG).



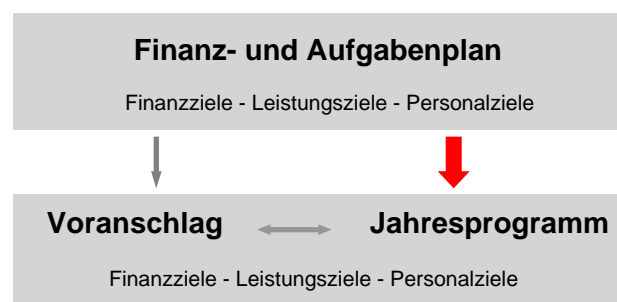
Es wird empfohlen, vor der Information über das Jahresprogramm und den Voranschlag die Inhalte des Finanz- und Aufgabenplanes zur Kenntnisnahme zu bringen. Damit wird die langfristige und strategische Perspektive stärker gewichtet.

Gemäss Gemeindegesetz ist neu von allen Gemeinden ein Jahresprogramm zu erstellen.

Jede Gemeinde hat ein Jahresprogramm zu erstellen (§ 20 GG).

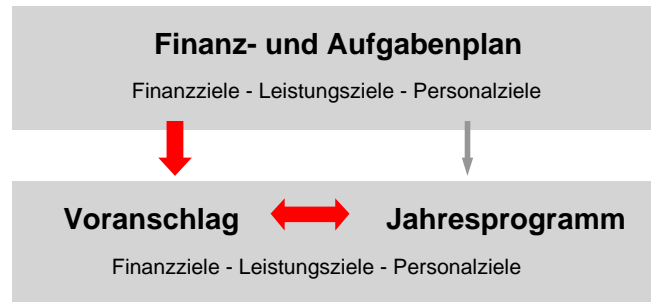


Die Inhalte des Jahresprogrammes sind auf den Finanz- und Aufgabenplan auszurichten, respektive davon abzuleiten.



Anhang 3 enthält ein mögliches Beispiel eines Jahresprogrammes.

Jede Gemeinde hat einen Voranschlag zu erstellen (§ 74 GG). Der Inhalt des Voranschlages wird aus dem Finanz- und Aufgabenplan und dem Jahresprogramm abgeleitet.

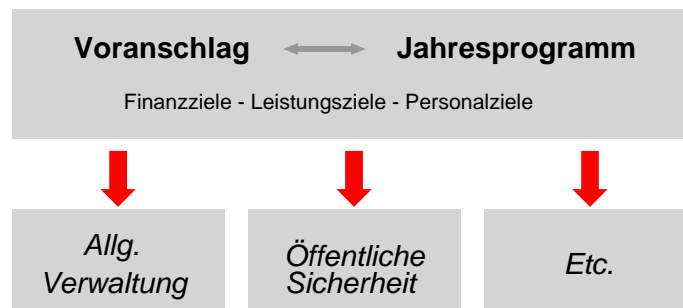



Um die Gemeinde operativ zu führen, sind die Ziele hinsichtlich Finanzen, Leistungen und Personal zu definieren.

Das Controllingssystem ist auf die Gemeinde als Ganzes ausgerichtet. Dabei ist der Begriff Controlling nicht im engen Sinne zu definieren, d. h. die Bereiche wie Bildung, Umwelt und Raumordnung oder Sicherheit sind in den Führungskreislauf zu integrieren.

Das Controlling hat die Komponenten Finanzen, Leistung und Personal zu enthalten (§§ 5 und 18 GG).

Für alle wesentlichen Aufgaben einer Gemeinde sind Zielsetzungen hinsichtlich Finanzen, Leistungen und Personal zu definieren.



 *Die ersten Erfahrungen von Luzerner Gemeinden haben gezeigt, dass dabei eine Orientierung an der funktionalen Gliederung, respektive dem Leistungskatalog der KORE zweckmässig ist.*

Die Erreichung der Zielsetzungen ist zu überwachen und die Überwachung ist zu dokumentieren.

Die Überwachung der Zielsetzung erfolgt über den Zeitraum eines Jahres und der Soll/Ist-Vergleich erfolgt mindestens einmal jährlich (§§ 17 und 20 GG).



Es wird empfohlen, die Zielerreichung auch während des Jahres zu überwachen.

In Abstimmung mit dem Budgetierungsprozess kann beispielsweise eine trimesterweise Berichterstattung vorteilhaft sein: Soll/Ist-Vergleich per 30. April (vor Beginn der Budgetierungsphase) und Soll/Ist-Vergleich per 31. August (vor Abschluss der Budgetierungsphase) sowie Soll/Ist-Vergleich per 31. Dezember über die ganze Jahresperiode. Damit können wesentliche Erkenntnisse aus dem Controlling optimal in die nächste Planungsphase einfließen.

**Aus den Erkenntnissen des Soll/Ist-Vergleiches sind –
sofern notwendig – Steuerungsmassnahmen abzuleiten
(§ 17 Abs. 2 GG).**

Wenn die Instrumente im zeitlichen Ablauf optimal aufeinander abgestimmt sind, können die Verknüpfung der Instrumente untereinander und die Steuerung sichergestellt werden.

4.1 Operatives Finanzcontrolling

Das Finanzcontrolling beinhaltet die Überwachung der Finanzhaushalte. Es umfasst alle finanziellen Vorgänge, insbesondere die Budgetierung. Die Überwachung des Finanzhaushaltes wird mit den zusätzlichen Instrumenten der Kostenrechnung (KORE) und der Finanzkennzahlen unterstützt. Dies bedeutet einmal mehr:

FÜHREN MIT ZIELEN

Die Rahmenbedingungen für die Zielsetzungen finanzieller Art sind mit dem Erstellen des Voranschlags gegeben. Mit der Rechnungslegung (inkl. Kosten und Erlöse pro Leistungsgruppe und Leistung) und der Ermittlung der Finanzkennzahlen erfolgt die Überwachung der Zielerreichung.

Jede Gemeinde hat einen Voranschlag und eine Rechnung zu erstellen (§§ 69 ff GG).




Wesentliche Positionen des Budgets sind auch während des Jahres zu überwachen. Dabei ist der Soll-/Ist-Vergleich nicht nur für kurzfristig steuerbare Ausgabenpositionen wie Material und Anschaffungen vorzunehmen. Wesentliche Positionen des Budgets sind aufgrund des unterjährigen Istwertes auf ein Jahr hochzurechnen.

Die Überwachung des Finanzhaushaltes beinhaltet nicht nur die laufende Rechnung, sondern auch die Investitionsrechnung. Zur Budgetierung und insbesondere zur Festlegung des Steuerfusses für das kommende Jahr sind Aussagen über das zu erwartende Gesamtergebnis der Gemeinderechnung sowie der Umsetzungsstand über Investitionsvorhaben wesentlich.




Um eine Aussage hinsichtlich des zu erwartenden Gesamtergebnisses der Gemeinderechnung machen zu können, sind auch kurzfristig unbeeinflussbare Positionen (z. B. Beiträge an Kanton) mit grossen Schwankungen im Soll-/Ist-Vergleich zu berücksichtigen.

Die Schwierigkeit liegt in der Selektion der relevanten Leistungen und/oder Kostenarten. Welche müssen überwacht werden, um eine Aussage zur Entwicklung des Gesamtergebnisses zu machen? Um diese Frage zu beantworten, ist die Budgetabweichung der einzelnen Kostenarten beispielsweise der vergangenen drei Jahre zu beurteilen.

 *Um die Auswahl der Konti zu treffen, sind die Budgetabweichungen der vergangenen drei Jahre zu analysieren. In einer mittleren Gemeinde sind alle Konti in den Soll-/Ist-Vergleich aufzunehmen, die in den vergangenen drei Jahren einmal:*


- *mehr als 10 % abgewichen sind und*
- *die Abweichung mehr als CHF 10'000 betragen hat.*

 *Es wird empfohlen, die Auswahl der Konti jährlich zu überprüfen und allenfalls punktuell anzupassen.*

Es kann zweckmässig sein, die betragliche Abweichung von CHF 10'000 je nach Gemeindegrösse anzupassen.


Alle Gemeinden haben die Brutto- und Nettokosten für alle Leistungsgruppen und Leistungen im Sinn einer Vollkostenrechnung auszuweisen (§ 77 GG).

Die Details zur Einführung der dazu notwendigen Kostenrechnung sind im Handbuch Rechnungswesen geregelt.

 *Zur Erhöhung der Aussagekraft der Jahresrechnung und der ausgewiesenen Kosten der Leistungen sind punktuell Indikatoren und Kennzahlen zu publizieren.*

Die gemäss Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden definierten Finanzkennzahlen sind zu ermitteln (§ 91 GG).

Die Überwachung der finanziellen Zielsetzungen beschränkt sich nicht auf die laufende Rechnung.

 *Die Positionen der Investitionsrechnung sind auch während des Jahres zu überwachen.*

Weitere Instrumente des Finanzcontrollings können die rollende Liquiditätsplanung oder die Mittelbedarfsberechnung sein.

4.2 Operatives Leistungscontrolling

Um die Gemeinde zu führen, sind für alle wesentlichen Aufgaben Zielsetzungen hinsichtlich der Leistungen zu definieren. Es gilt auch im Bereich der Leistungen:

FÜHREN MIT ZIELEN

Als Hilfsmittel wurde von der Arbeitsgruppe Controlling des VLG dazu eine Liste mit möglichen Indikatoren zur zielorientierten Führung verschiedener Aufgaben erstellt. Der Aufbau des Leistungscontrollings orientiert sich am Kostenträgerplan der KORE und ist nicht abschliessend.

Je nach Handlungsbedarf in der einzelnen Gemeinde können aus der Indikatorenliste gezielt einzelne Indikatoren als Zielsetzung definiert und deren Zielerreichung überwacht werden. Im Nachfolgenden werden Empfehlungen zu einzelnen Hauptaufgaben aufgeführt, die unabhängig von der Gemeindegrösse und den tatsächlichen Gegebenheiten geplant und überwacht werden sollten. Es handelt sich dabei um ein mögliches Beispiel. Die vorgeschlagenen Indikatoren sind nicht abschliessend.



Für alle Leistungen sind übergeordnete Zielsetzungen zu definieren ("Was wollen wir erreichen?").

Mittels der Indikatoren wird die Zielerreichung gemessen.



Für alle Leistungen, denen Gebühren oder andere Einnahmen gegenüber stehen, können Deckungsgrade ermittelt werden.



Um die Qualität einer erbrachten Leistung zu prüfen, kann der Indikator "Kundenzufriedenheit" verwendet werden. Die Messung kann direkt (Kundenbefragung) oder indirekt (z. B. Quote der Reklamationen) erfolgen.

4.2.1 Allgemeine Verwaltung



Um die notwendige Übersicht über die verschiedenen Geschäfte des Gemeinderates und der Verwaltung sicherzustellen, wird empfohlen, eine Geschäftskontrolle zu führen.

Mittels einer Geschäftskontrolle können Durchlaufzeiten und Mengen (Anzahl erledigte und unerledigte Geschäfte) überwacht und ermittelt werden.



Mindestens einmal pro Jahr ist durch die gemeinderätlichen Kommissionen Rechenschaft über deren Tätigkeit zu Händen des Gemeinderates zu erteilen (z.B. Pendenzenliste, Projektberichte, Jahresbericht).

Für die **Legislative/Exekutive** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen: Sicherstellung rechtmässiger und effizienter Abläufe		
Indikatoren Legislative/Exekutive	Messgrösse	Erhebung
<ul style="list-style-type: none"> Einhaltung Publikationsfrist (rechtzeitiger Versand der Botschaften an die Stimmberechtigten) 	<ul style="list-style-type: none"> Termin 	<ul style="list-style-type: none"> Kanzlei
<ul style="list-style-type: none"> durchschnittliche Dauer bis zur Erstellung des Protokolls der Gemeinderatsitzung 	<ul style="list-style-type: none"> Tage 	<ul style="list-style-type: none"> Kanzlei
<ul style="list-style-type: none"> ... 	<ul style="list-style-type: none"> ... 	<ul style="list-style-type: none"> ...

Für die **Einwohnerkontrolle** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Einwohnerkontrolle	Messgrösse	Erhebung
<ul style="list-style-type: none"> Zuzüge 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl 	<ul style="list-style-type: none"> Kanzlei
<ul style="list-style-type: none"> Wegzüge 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl 	<ul style="list-style-type: none"> Kanzlei
<ul style="list-style-type: none"> EinwohnerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl 	<ul style="list-style-type: none"> Kanzlei
<ul style="list-style-type: none"> Richtigkeit der Mutationen 	<ul style="list-style-type: none"> ... 	<ul style="list-style-type: none"> ...
<ul style="list-style-type: none"> Bearbeitungsdauer Ausweise 	<ul style="list-style-type: none"> ... 	<ul style="list-style-type: none"> ...

Ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Verwaltung ist das Steuerwesen. Um die Dienstleistungsqualität gezielt überwachen zu können, sind gewisse Indikatoren unabhängig von der Gemeindegrösse zu planen.

Für das **Steuerwesen** können folgende Indikatoren verwendet werden:

<i>Zielsetzungen:</i>		
<i>Indikatoren Steuerwesen</i>	<i>Messgrösse</i>	<i>Erhebung</i>
• <i>Veranlagungsstand Vorjahre</i>	• <i>in %</i>	• <i>Steueramt</i>
• <i>Ausstehende Steuererklärungen laufendes Jahr</i>	• <i>in %</i>	• <i>Steueramt</i>
• <i>Termin der Rechnungsstellung</i>	• <i>Termin</i>	• <i>Steueramt</i>
• <i>pendente Erlassgesuche</i>	• <i>Anzahl</i>	• <i>Steueramt</i>
• <i>Bearbeitungsdauer Handänderungssteuerveranlagungen</i>	• <i>Tage</i>	• <i>Steueramt / Kanzlei</i>
• <i>Bearbeitungsdauer Grundstückgewinnsteuerveranlagungen</i>	• <i>Tage</i>	• <i>Steueramt / Kanzlei</i>
• <i>Termin der Rechnungsstellung Liegenschaftssteuer</i>	• <i>Termin</i>	• <i>Steueramt / Kanzlei</i>
• <i>...</i>	• <i>...</i>	• <i>...</i>

Die effektiven Steuereinnahmen in Franken werden über den Soll-/Ist-Vergleich in den entsprechenden Kostenarten überwacht.

Für das **Erbschaftswesen** können folgende Indikatoren verwendet werden:

<i>Zielsetzungen:</i>		
<i>Indikator Erbschaftswesen</i>	<i>Messgrösse</i>	<i>Erhebung</i>
• <i>Zugänge Erbschaftsfälle</i>	• <i>Anzahl</i>	• <i>Kanzlei</i>
• <i>Abgänge Erbschaftsfälle</i>	• <i>Anzahl</i>	• <i>Kanzlei</i>
• <i>Pendente Erbschaftsfälle</i>	• <i>Anzahl</i>	• <i>Kanzlei</i>
• <i>Bearbeitungsdauer Erbschaftsfälle</i>	• <i>Monate</i>	• <i>Kanzlei</i>
• <i>Sicherungsmassnahmen getroffen</i>	• <i>Frist</i>	• <i>Kanzlei</i>
• ...	• ...	• ...

4.2.2 Öffentliche Sicherheit

Für die **öffentliche Sicherheit** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren öffentliche Sicherheit	Messgrösse	Erhebung
• Anwesenheit Übungen Feuerwehr	• in %	• Kommandant
• Anzahl Einsätze Feuerwehr	• Anzahl	• Kommandant
• Kostendeckungsgrad	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Anzahl pendente Einbürgerungsgesuche	• Anzahl	• Kanzlei
• Bearbeitungsdauer Einbürgerungsgesuche	• Monate	• Kanzlei
• Eingegangene und gutgeheissene Beschwerdefälle Einbürgerungswesen	• Anzahl	• Kanzlei
• Kinderschutzmassnahmen	• Anzahl	• Kanzlei/ Sozialabteilung
• Massnahmen für Erwachsene	• Anzahl	• Kanzlei/ Sozialabteilung
• Eingegangene und gutgeheissene Beschwerden	• Anzahl	• Kanzlei/ Sozialabteilung
• Einhaltung der Fristen Vormundschaft (Bericht und Rechnung)	• Termine	• Kanzlei/ Sozialabteilung
• ...	• ...	• ...



Ergänzend sind im Bereich öffentliche Sicherheit jährlich Berichte über die Aufgaben des Betreibungsbeamten und des Friedensrichters einzuverlangen.

4.2.3 Bildung

Die Inhalte des Bereiches Bildung können für die strategische Steuerung auf Stufe Gemeinderat unterschiedlich sein, je nach dem, ob eine Gemeinde die Schulpflege im Status einer Behörde führt oder diese als Kommission organisiert ist.



Es wird empfohlen, im Bereich Bildung die Indikatoren aus den bestehenden Leistungsaufträgen abzuleiten.

Für die **Bildung** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Bildung	Messgrösse	Erhebung
• durchschnittliche Zahl der Lernenden pro Klasse	• Anzahl	• Schulleitung
• Anzahl Lehrpersonen	• Anzahl	• Schulleitung
• durchschnittlicher Beschäftigungsgrad	• in %	• Schulleitung
• Kosten pro Lernenden Kindergarten	• Fr. / Lernende	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Kosten pro Lernenden Primarschule	• Fr. / Lernende	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Kosten pro Lernenden Sek I	• Fr. / Lernende	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Anzahl Lernende Mittelschule	• Anzahl	• Schulleitung
• Anzahl Lernende Sonderschule	• Anzahl	• Schulleitung
• Kostendeckungsgrad Musikschule	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• ...	• ...	• ...



Zusätzlich ist die Entwicklung der Schülerzahlen pro Klasse sowie die Entwicklung der Anzahl Geburten im Verlauf über mehrere Jahre zu ermitteln.

4.2.4 Kultur und Freizeit

Dieser Bereich ist je nach Gemeinde sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, eine Empfehlung hinsichtlich anzuwendender Indikatoren abzugeben. Mögliche Indikatoren können der detaillierten Indikatorenliste entnommen werden.



Zur Unterstützung der Vereine und Trägerschaften wird empfohlen, ein Konzept zu erarbeiten, das die Leitplanken für finanzielle Beiträge und die zur Verfügung zu stellende Infrastruktur vorgibt.

4.2.5 Gesundheit

Der Bereich Alters- und Pflegeheime ist nicht in das Modell integriert. Alle Alters- und Pflegeheime in Kanton Luzern haben zukünftig ein prozessorientiertes Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Um keine Doppelspurigkeiten zu verursachen, wird vorläufig auf eine Integration verzichtet.

Für die **Gesundheit** können folgende Indikatoren verwendet werden:

<i>Zielsetzungen:</i>		
<i>Indikatoren Gesundheit</i>	<i>Messgrösse</i>	<i>Erhebung</i>
• <i>Kostendeckungsgrad Spitex</i>	• <i>in %</i>	• <i>Finanzabteilung/ Kostenrechnung</i>
• ...	• ...	• ...



Ergänzend ist von der Spitex der Jahresbericht einzuverlangen.

4.2.6 Soziale Wohlfahrt

Für die **Soziale Wohlfahrt** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Soziale Wohlfahrt	Messgrösse	Erhebung
• Zugänge	• Anzahl	• Sozialabteilung
• Abgänge	• Anzahl	• Sozialabteilung
• laufende Fälle	• Anzahl	• Sozialabteilung
• durchschnittliche Falldauer	• Monate	• Sozialabteilung
• durchschnittlicher monatlicher Bezug pro Fall	• Fr. / Fall	• Sozialabteilung
• Sozialhilfequote (Anzahl pro Einwohner)	• Anzahl	• Sozialabteilung
• Dossiers Alimenteninkasso und -bevorschussung	• Anzahl	• Sozialabteilung
• Rückforderungsquote Alimentenbevorschussung	• in % pro Jahr	• Sozialabteilung
• ...	• ...	• ...



Ergänzend sind im Bereich Soziale Wohlfahrt die Berichte der Ausgleichskasse über die Aufgaben der AHV-Zweigstelle zu prüfen.

4.2.7 Verkehr

Für den Bereich **Verkehr** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Verkehr	Messgrösse	Erhebung
• Kosten pro km betrieblicher Unterhalt	• Fr. / km	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Kosten pro km baulicher Unterhalt	• Fr. / km	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• ...	• ...	• ...



Ergänzend kann im Bereich Verkehr die Beurteilung der Entwicklung der Beiträge an den öffentlichen Verkehr zweckmässig sein.

4.2.8 Umwelt und Raumordnung

Im Leistungsbereich Umwelt und Raumordnung stellt das Bauwesen einen wichtigen Bestandteil dar. Um die Dienstleistungsqualität gezielt überwachen zu können, sind gewisse Führungsgrössen unabhängig von der Gemeindegrösse zu planen und zu überwachen.

Für das **Bauwesen** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Bauwesen	Messgrösse	Erhebung
• durchschnittliche Dauer Behandlung Baugesuch	• Tage	• Bauabteilung
• Pendente Baugesuche	• Anzahl	• Bauabteilung
• Kostendeckungsgrad Baugesuche	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• ...	• ...	• ...

Für die übrigen Leistungen im Bereich **Umwelt und Raumordnung** können folgende Indikatoren verwendet werden:

Zielsetzungen:		
Indikatoren Umwelt und Raumordnung	Messgrösse	Erhebung
• Kehricht Kosten pro EinwohnerIn	• Fr. / EinwohnerIn	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Kehricht Kostendeckungsgrad	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Abwasserbeseitigung Kostendeckungsgrad	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• Wasserversorgung Qualitätskontrollen	• Anz. Beanstandungen	• Wasserversorgung
• Wasserversorgung Kostendeckungsgrad	• in %	• Finanzabteilung/ Kostenrechnung
• ...	• ...	• ...

4.2.9 Volkswirtschaft

Dieser Bereich ist je nach Gemeinde sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, eine Empfehlung hinsichtlich anzuwendender Indikatoren abzugeben. Mögliche Indikatoren können der detaillierten Indikatorenliste entnommen werden.

4.2.10 Finanzen und Steuern

Im Bereich Finanzen und Steuern steht die Bewirtschaftung des Finanzvermögens im Vordergrund. Das eigentliche Steuerwesen ist im Leistungskatalog unter allgemeine Verwaltung enthalten.

Für den Bereich **Finanzen** können folgende Indikatoren verwendet werden:

<i>Zielsetzungen:</i>		
<i>Indikatoren Finanzen</i>	<i>Messgrösse</i>	<i>Erhebung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Debitorenausstand Steuern nach Fälligkeit (z. B. unterteilt in Fälligkeit 30 Tage, 90 Tage, 180 Tage und 360 Tage überschritten)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>in %</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Debitorenausstand übrige Forderungen nach Fälligkeit (z. B. unterteilt in Fälligkeit 30 Tage, 90 Tage, 180 Tage und 360 Tage überschritten)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>in %</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl Mahnläufe Steuern</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl Mahnläufe übrige Forderungen</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Steuern Anzahl Ratenzahlungen/-vereinbarungen</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Offene Verlustscheine</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anzahl</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bewirtschaftete Verlustscheine</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>in %</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kostendeckungsgrad Liegenschaften Finanzvermögen</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>in %</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Finanzabteilung</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>...</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>...</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>...</i>



Um bereits abgeschriebene Forderungen allenfalls wieder geltend machen zu können, wird empfohlen, eine systematische Verlustscheinbewirtschaftung vorzunehmen.



Im Weiteren ist zur Überwachung der Verfallfristen von Darlehen eine Fälligkeitsliste zu führen.

4.2.11 Weitere Elemente des Leistungscontrollings

Die oben aufgeführten Vorschläge betreffend Leistungscontrolling orientieren sich am Kostenträgerplan der Kostenrechnung. Damit werden aber nicht alle Leistungen abgedeckt.



Im Weiteren können beispielsweise folgende Bereiche zweckmässigerweise mittels Zieldefinitionen geführt werden:

- Öffentliches Beschaffungswesen
- Sämtliche Kostenstellen (wie Informatik, Schulleitung, Liegenschaften etc.)

4.3 Operatives Personalcontrolling

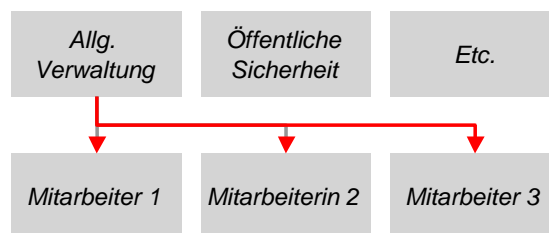
Um die Vorgaben im Bereich Personalcontrolling zu erfüllen, sind die Mitarbeitenden mit Zielvorgaben zu führen. Ein systematischer Prozess der Zielvereinbarung und Überwachung der Zielerreichung ist dazu erforderlich.

Die Mitarbeitenden der Gemeinde sind mittels Zielvorgaben zu führen. Die Zielerreichung ist mindestens einmal jährlich im Beurteilungs- und Fördergespräch zu überprüfen.

Die Leistungsziele der Mitarbeitenden haben unter anderem in einem direkten Zusammenhang mit den Leistungszielen, allenfalls auch mit Finanz- und Personalzielen der Gemeinde zu stehen.



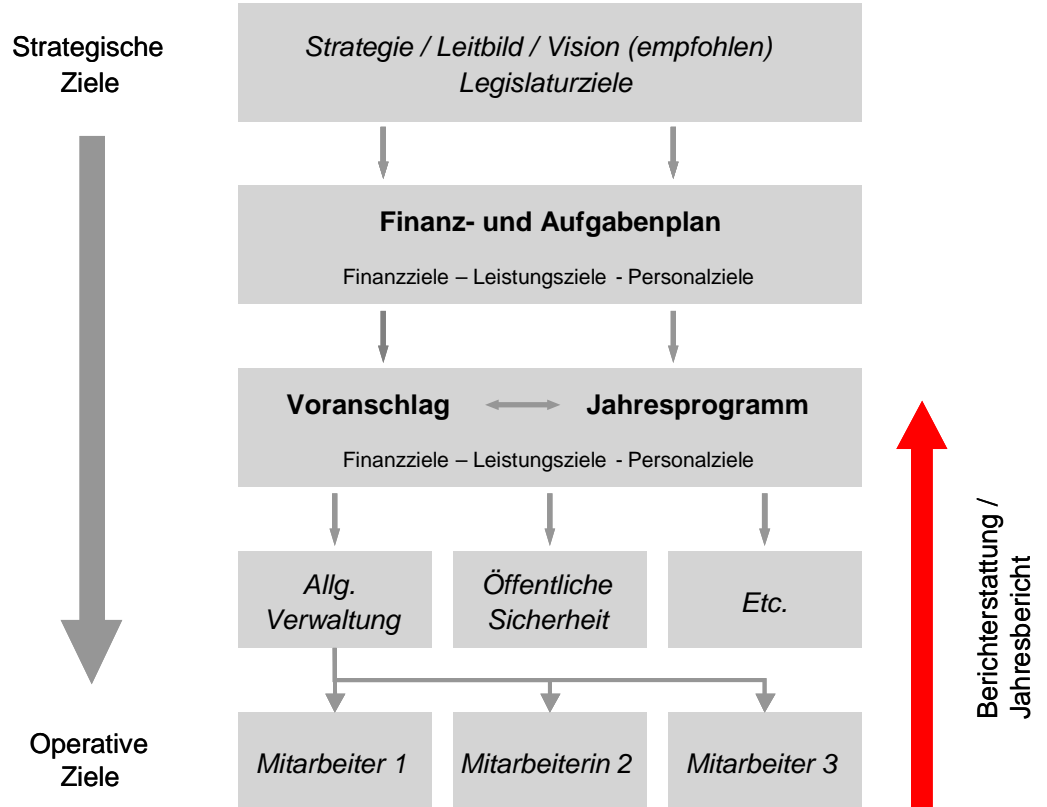
Es wird empfohlen, die Zielsetzungen zur Mitarbeitendenführung unter anderem aus den Leistungs- und Finanzzielsetzungen der Gemeinde abzuleiten.



Mögliche Indikatoren zur Zielvorgabe sind in der detaillierten Indikatorenliste aufgeführt (vgl. zusätzliche Quellen).

4.4 Überwachung und Berichterstattung

Jede Gemeinde hat einen Jahresbericht zu erstellen
(§ 22 GG)



Im Jahresbericht sind die Jahresrechnung mit Finanzkennzahlen, die Berichte des Rechnungsprüfungsorgans und einer allfälligen Controlling-Kommission enthalten.

Der Jahresbericht gibt Auskunft über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates in der Berichtsperiode. Der Gemeinderat informiert, ob und wie weit die gesetzten Ziele erreicht wurden. Er begründet Abweichungen gegenüber der Planung, weist auf veränderte Verhältnisse hin und schlägt die erforderlichen Massnahmen vor (§ 20 GG).

Planungsinstrumente	Überwachung / Berichterstattung		
	Form	Periode	Verantwortung
<i>Leitbild</i>	Standortbestimmung anlässlich Klausur GR	Jährlich im Mai	Gemeinderat
Finanz- und Aufgabenplan	Jährliche Überarbeitung	Rollend	Gemeinderat / Res- sortvorsteherIn
Jahresprogramm	Jahresbericht	Frühjahr	RessortvorsteherIn
Voranschlag	Jahresrechnung	Frühjahr	RessortvorsteherIn
Finanzziele	Interner Jahresbericht	Frühjahr	RessortvorsteherIn
Leistungsziele	Interner Jahresbericht	Frühjahr	RessortvorsteherIn
Personalziele	Mitarbeitendegespräche	Jährlich	RessortvorsteherIn
...

Es ist zu definieren, in welcher Form ein Soll-/Ist-Vergleich über die gesetzten Ziele im Bereich Finanzen, Leistungen und Personal stattfinden soll.

4.5 Projektcontrolling

Projekte werden vielfach aus dem Finanz- und Aufgabenplan abgeleitet. Ein Projektauftrag bildet die Grundlage für die zielorientierte Steuerung des Projektes. Der Projektauftrag umfasst den Arbeitsauftrag an die Projektgruppe und beinhaltet:

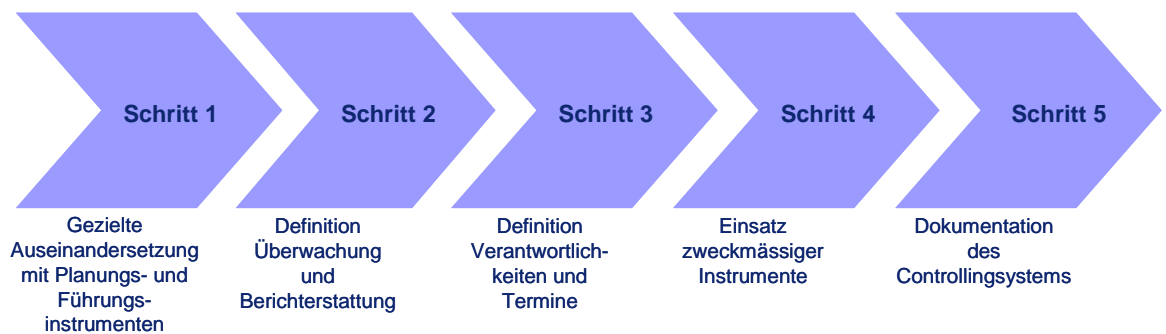
- ⇒ Projektbeschreibung
- ⇒ Zielsetzungen des Projekts / erwarteter Nutzen
- ⇒ Rahmenbedingungen / Restriktionen
- ⇒ Zeitintervall der Berichterstattung
- ⇒ Projektorganisation
- ⇒ Termine / Meilensteine
- ⇒ Kostenrahmen
- ⇒ Projektabgrenzung

Zur Überwachung von Projekten können regelmässige Projektberichte erstellt werden. Ein Beispiel dazu ist in *Anhang 4* enthalten.

5 Aufbau eines Controllingsystems

Grundvoraussetzungen für den Aufbau eines Controllingsystems sind eine strukturierte Aufbau- und Ablauforganisation.

Zum Aufbau eines Controllingsystems empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen:



5.1 Schritt 1: Planungs- und Führungsinstrumente

Der Aufbau eines wirksamen Controllingsystems setzt eine vorgängige gezielte Auseinandersetzung mit Planungs- und Führungsmechanismen voraus. Die Führung durch Vorgabe von Zielen bildet die eigentliche Grundlage des Controllings.

Es sind beispielsweise folgende Fragen zu beantworten:

- Sind die strategischen Ziele und Werte der Gemeinde bekannt?
- Kennt die Gemeinde Ihre kritischen Erfolgsfaktoren?
- Welche Leistungen muss die Gemeinde erbringen?
- Welche Anforderungen haben die Bürger an die Gemeinde?
- Entspricht die Gemeindeorganisation der Prozessorganisation?
- Sind die Voraussetzungen geschaffen, um die Politik und die Ziele erfüllen zu können (Leitbild, Vision, Strategie, etc.)?
- Wie kann ich die bestehenden Prozesse verbessern?
- Sind die wichtigsten Prozesse dokumentiert?
- Sind die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geregelt?
- Will oder hat die Gemeinde ein Leitbild / eine Vision?
- Arbeitet die Gemeinde mit anderen Planungsberichten?
- Führt die Gemeinde flächendeckend oder in Teilbereichen WOV ein?

- Werden Leistungsaufträge erstellt?
- Wird eine explizite Personalpolitik definiert?
- Welche Leistungsziele werden definiert?
- Welche Personalziele werden definiert?
- Werden Abteilungs-/Bereichsziele definiert?
- Wie erfolgt der Personalführungsprozess mit Zielvereinbarung und Überwachung der Zielerreichung?
- Wird eine Liquiditätsplanung erstellt?

5.2 Schritt 2: Überwachung und Berichterstattung

Ein zweckmässiges Controllingssystem stellt sicher, dass die gesetzten Ziele erreicht werden. Dazu werden die entsprechende Überwachung, die Berichterstattung und Steuerung definiert. Die Berichterstattung ist das Endprodukt des Soll-/Ist-Vergleiches.

Die adressatengerechte Aufbereitung der Informationen ist trotzdem nicht zu vernachlässigen: Wesentliches soll knapp, konzentriert und aktuell sowie adressatengerecht rapportiert werden.

5.3 Schritt 3: Verantwortlichkeiten und Termine

Verantwortungen für das Controlling sind klar zu definieren.

5.3.1 Rolle des Gemeinderates

Gemäss Gemeindegesetz legt der Gemeinderat im Rahmen der Rechtsordnung das Controlling-System der Gemeinde fest. Damit trägt er die Hauptverantwortung für das Controlling. In einer Gemeinde mittlerer Grösse ist einem Mitglied des Gemeinderates die strategische Verantwortung für die Umsetzung des Controllings zuzuordnen.

5.3.2 Rolle der Verwaltung

Innerhalb der Verwaltung ist eine Person explizit für das Controlling (operative Umsetzung) als verantwortlich zu erklären. In einer Gemeinde mittlerer Grösse kann dies die Gemeindeschreiberin / der Gemeindeschreiber, evtl. die Verwaltungsdirektorin / Verwaltungsdirektor oder die für den Finanzbereich verantwortliche Person sein. Eine Ausnahme dabei sind Gemeinden, die als Führungsmodell "Gemeinderat als Verwaltungsrat" wählen. Dort wird die strategische Verantwortung für das Controlling einem Kadermitarbeiter zugeordnet. Speziell im Berichtswesen muss die mit dem Controlling betraute Person immer wieder aktiv werden, wenn sich negative Abweichungen zeigen. Dabei ist zu beachten, dass die mit der operativen Umsetzung betraute Person (Controller/Controllerin) nicht führt, sondern die Führung in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt oder Entscheide vorbereitet. Klare Kompetenzen und Verantwortungen helfen dem Controller, seine Rolle als "Lotse" wahrzunehmen. Termine sind eine zentrale organisatorische Komponente.

Die Kultur innerhalb des öffentlichen Gemeinwesens fordert in seiner allgemeinen Aufgabenerfüllung absolute Präzision und vielfach herrscht eine Nullfehlertoleranz. Um ein zweckmässiges Controlling aufbauen zu können, muss bei den verantwortlichen Personen der Mut zu Lücken vorhanden sein und die Arbeit mit Schätzungen (z. B. Hochrechnungen) akzeptiert werden. Definierte Soll-Werte sollen als sportliche Messlatte gelten, begründete Abweichungen tolerierbar sein.

Überwachung / Berichtsart	Stichtag	Ersteller	Zeitpunkt Ablieferung	Adressat
<i>Abgabe Budget- vergleiche pro Konto / Konto- auszüge pro Res- sort</i>	<i>Trimester- weise</i>	<i>Leiter Finanz- abteilung</i>	<i>Jeweils 5. Tag des Folgemonats</i>	<i>Ressortvorste- hende / Abtei- lungsleitende</i>
<i>Besprechung</i>	<i>Monatlich</i>	<i>Leiter Finanz- abteilung</i>	<i>Jeweils 15. Tag des Folgemonats</i>	<i>Ressortvorsteher</i>
<i>4-Monatsreporting</i>	<i>30.4.</i>	<i>Leiter Finanz- abteilung</i>	<i>Jeweils 15.5. Kalenderjahr</i>	<i>Gemeinderat</i>
<i>Reporting 31.8.</i>	<i>31.8.</i>	<i>Leiter Finanz- abteilung</i>	<i>Jeweils 15.9. Kalenderjahr</i>	<i>Gemeinderat</i>
<i>Jahresreporting</i>	<i>31.12.</i>	<i>Leiter Finanz- abteilung</i>	<i>Jeweils 15.2. neues Ka- lenderjahr</i>	<i>Gemeinderat</i>
<i>Jahresbericht</i>	<i>31.12.</i>	<i>Gemeinderat</i>	<i>Anschlies- send</i>	<i>Stimmberechtigte</i>

Die Termine zur Überwachung der Zielerreichung sind zu definieren und die entsprechenden Verantwortlichkeiten zuzuordnen.



Statt der Abgabe von Kontoauszügen an verantwortliche Personen kann die Budgetüberwachung mittels Kontenabfrage geregelt werden.

5.3.3 Rolle der Controllingkommission

Gemeinden haben die Möglichkeit, eine Controllingkommission einzusetzen. Für Gemeinden, in welchen in Teilbereichen oder vollumfänglich nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt wird, ist eine Controllingkommission zwingend vorgeschrieben (§ 26 GG). Die Controllingkommission hat bezüglich des Controllingsystems folgende Aufgaben:

- Begleitung des politischen Führungskreislaufes von der Planung bis zur Steuerung
- Bericht zum Voranschlag und Empfehlung zur Genehmigung
- Bericht zum Finanz- und Aufgabenplan
- Bericht zu weiteren Finanzgeschäften wie Sonderkreditvorlagen und -abrechnungen

- Rechenschaftsbericht über die Erfüllung der Leistungsaufträge in WOV-Bereichen
- Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates anhand des Jahresprogrammes und -berichtes
- Vorberatung der Rechtssetzung

Bei Gemeinden ohne Controllingkommission erfolgen die Berichterstattung zum Vorschlag und zum Finanz- und Aufgabenplan sowie die Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Gemeinderates anhand des Jahresprogrammes und -berichtes durch die Rechnungskommission. Im Rahmen des verwaltungsinternen Führungskreislaufes kommt der Controllingkommission keine Aufgabe zu.

5.4 Schritt 4: Instrumente

Die Anwendung geeigneter Instrumente zur Unterstützung der Controllingtätigkeit ist zu empfehlen. Instrumente haben folgende Kriterien zu erfüllen (z.B. BISS BehördenInformations- und SteuerungsSystem): Sie sollen

- schnell, einfach und benutzerfreundlich Informationen aufbereiten,
- den Soll-/Ist-Vergleich zu Finanzen, Leistungen und Personal zu jedem beliebigen Zeitpunkt ermöglichen,
- eine zweistufige Berichterstattung generieren: eine umfassende Version pro Abteilung/Bereich und vom Ziel abweichende Werte zuhanden der strategischen Ebene,
- schrittweise aufgebaut und an die individuellen Bedürfnisse der Organisation angepasst werden,
- eine Erwartungsrechnung enthalten,
- passwortgeschützt sein und somit dezentrale Dateneingaben pro Abteilung/Bereich ermöglichen.

5.5 Schritt 5: Dokumentation

Das Controlling-System einer Gemeinde muss umschrieben werden. Grundsätze der Planungs- und Controllingmechanismen werden in der Gemeindeordnung und in der Organisationsverordnung festgelegt.

Die wesentlichsten Zielsetzungs- und Überwachungsmechanismen des verwaltungsinternen Führungskreislaufes sind in der Organisationsverordnung sind zu dokumentieren (§ 6 GG).

Die Gemeindeordnung hat hinsichtlich des Controllingsystems beispielsweise Folgendes zu beinhalten:

Die Gemeinde stellt durch ein Controllingssystem verwaltungstechnisch korrekte Abläufe sicher (§ 5 GG).



Die Organisationsverordnung hat hinsichtlich des Controllingsystems beispielsweise Folgendes zu beinhalten:

- *Zuordnung der strategischen Verantwortung für das Controllingssystem*
- *Zuordnung der operativen Verantwortung für das Controllingssystem*
- *Befugnisse der mit der Controllerfunktion beauftragten Person*
- *Unterjährige Controllingperiode (z. B. trimesterweise jeweils am 15. des Folgemonats)*
- *Form der unterjährigen Berichterstattung*



Die weitergehende detaillierte Dokumentation kann Folgendes beinhalten:

- *Instrumente der Aufbau- und Ablauforganisation (Organigramm, Stellenbeschreibungen, Geschäftsordnungen, Beschlüsse etc.)*
- *übersichtlicher Leitfaden / Controllinganleitung*
- *verwendete Planungs- und Führungsinstrumente*
- *Prozessdokumentation*
- *Geschäftskontrolle*

- *angewandte weitere Instrumente (z. B. Leistungsaufträge, Berichte)*
- *Musterberichte*
- *Hilfsmittel und Checklisten*
- *Terminpläne*

Anhang

Anhang 1: Politischer und verwaltungsinterner Führungskreislauf

Anhang 2: Beispiel Aufgabenplan

Anhang 3: Beispiel Jahresprogramm

Anhang 4: Beispiel Projektbericht

Zusätzliche Quellen

Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung des VLG

Indikatorenliste (www.vlg.ch)

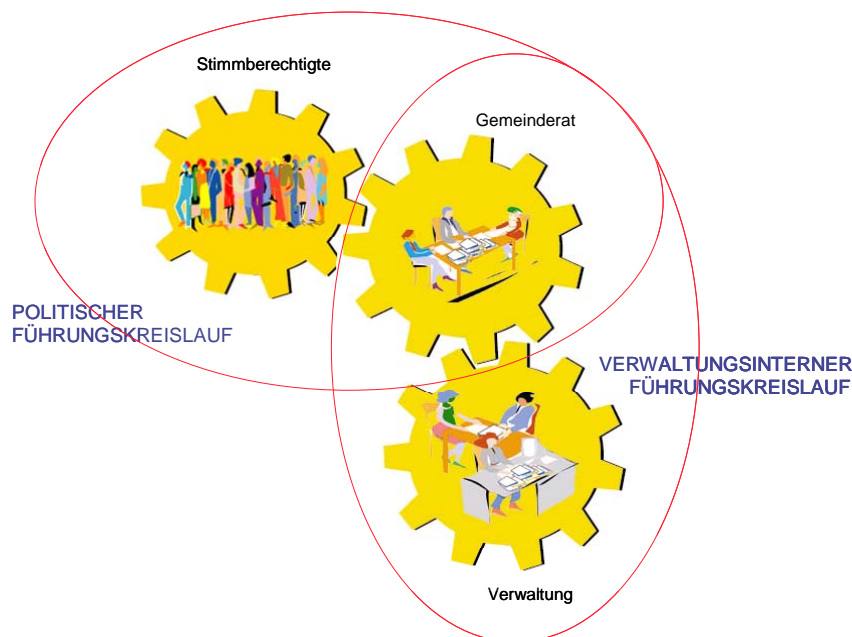
Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden der Konferenz der Regierungstatthalter des Kantons Luzern (www.rsth.lu.ch)

Leitfaden Umsetzung Anpassung Statuten Gemeindeverbände des VLG

Planungs- und Führungsinstrumente

Bisher führten die Stimmberechtigten insbesondere durch Einzelentscheidungen (z. B. Investitionsentscheide). Neu wird eine zusammenhängende Gesamtsteuerung der Gemeinde angestrebt. Die Führung ist ein kontinuierlicher Prozess. Sie verläuft in Führungskreisläufen, bestehend aus Planung, Entscheid, Überwachung und Steuerung. Das Gemeindegesetz sieht zwei Führungskreisläufe vor, die ineinander verzahnt sind:

- Den **politischen Führungskreislauf** zwischen den Stimmberechtigten (Gemeindeversammlung, Parlament) und dem Gemeinderat, und
- den **verwaltungsinternen Führungskreislauf** zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung.



1

Partner im verwaltungsinternen Führungskreislauf sind der **Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung**. Zwischen diesen beiden Organisationen läuft ein ähnlicher Controllingprozess mit Planung, Entscheid, Kontrolle und Steuerung ab wie im politischen Führungskreislauf. Die Planungs- und Kontrollunterlagen, die der Gemeinderat der Gemeindeversammlung unterbreitet, sind ein Kondensat aus den entsprechenden Berichten, die er aus seinen Ressorts erhält.

¹ Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung, S.7

Die beiden Führungskreisläufe können wie folgt skizziert werden:

Politischer Führungskreislauf

STEUERUNG

- Massnahmen
- Änderung der Planung

ÜBERWACHUNG

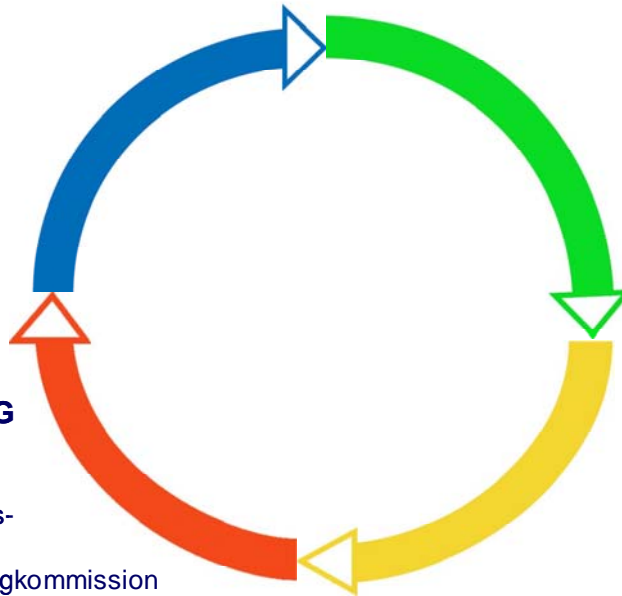
- Jahresbericht Gemeinderat
- Bericht Rechnungsprüfungsorgan
- Bericht Controllingkommission
- Jahresrechnung

PLANUNG

- Strategie / Leitbild / Vision
- Finanz- und Aufgabenplanung
- Jahresprogramm
- Voranschlag

ENTSCHEID

- Wahlen
- Sachgeschäfte
- Genehmigung Voranschlag (inkl. Bericht)
- Controlling- oder Rechnungskommission



Verwaltungsinterner Führungskreislauf

STEUERUNG

- Massnahmen
- Änderung der Planung

ÜBERWACHUNG

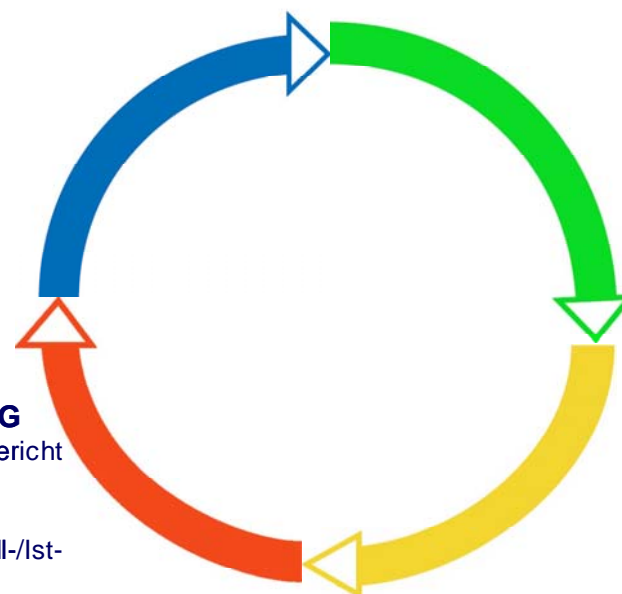
- Interner Jahresbericht Gemeinderat
- Jahresrechnung
- Unterjähriger Soll-/Ist-Vergleich
- Mitarbeitendengespräche/Zielerreichung
- Periodische Controllinggespräche

PLANUNG

- Jahresprogramm
- Voranschlag
- Leistungsauftrag/ Leistungsziele
- Bereichs-/Abteilungsziele
- Ausbildungs- und Förderprogramme
- Mitarbeitendenziele
- Etc.



ENTSCHEID

- Sachgeschäfte
- Genehmigung Voranschlag Vollzug
- Beschlüsse
- Anstellungen
- Verträge/Aufträge
- Projekte
- Etc.



Beispiel Jahresprogramm 2006

Allgemeine Verwaltung					
Aufgabe	Bezeichnung	Planung	Start	Umsetzung	Abschluss
	Erarbeitung einer Gemeindeordnung			X	
	Teilumbau Gemeindeverwaltung	X			
Öffentliche Sicherheit					
Aufgabe	Bezeichnung	Planung	Start	Umsetzung	Abschluss
	Regionalisierung Feuerwehr				X
	Reglement Belegungen Zivilschutzanlagen			X	

Zeit / Termine 		Budget / Kostenkontrolle 	Ausführungsstatus des Projekts:				
Ende März 2006 (Meilenstein Info der Arbeitsgruppe)	aufgelaufene interne Stunden: 54 aufgelaufene externe Kosten: TCHF 6'500	0%	25%	50%	75%	100%	
			X				
<p>1. Standortbestimmung</p> <p>1.1. Aufgrund des neuen Gemeindegesetzes ist eine Gemeindeordnung zu schaffen. 1.2. Vom Verband Luzerner Gemeinden wurde als Hilfsmittel ein Leitfaden erstellt. 1.3 Die Projektorganisation orientiert sich am Vorschlag des VLG.</p>							
<p>1.2. Probleme (aktuelle und potenzielle), offene Punkte, Referenz zu 1.1</p> <p>kritische Meldungen verschiedener Parteien zu den Thesen des Gemeinderates (insbes. Einbürgerungskommission); unter anderem Leserbriefe und Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen</p> <p>→ Achtung, Projekt GO darf sich nicht ausschliesslich auf dieses Thema beschränken!</p>							
<p>1.3. Gesamtbeurteilung Projekt (Auswirkung auf Endtermin, Gesamtbudget, Resultat Gesamtprojekt)</p> <p>Projekt verläuft ansonsten planmässig</p>							
<p>2. Massnahmen/Anträge</p> <p>Information der Bevölkerung über die anderen Thesen intensivieren Kontaktaufnahme mit Exponenten</p>							
<p>3. Ziele/Schwerpunkte nächste Berichtsperiode</p> <p>Bis Ende Juni soll Arbeit in der Arbeitsgruppe abgeschlossen sein</p>							
<p>4. Änderungskontrolle (Liste der Änderungs- bzw. Erweiterungsanträge seit letztem Bericht)</p>							
<p>5. Beilagen: <input type="checkbox"/> Projektplan bzw. aktuelle Planungsstrecke Soll/Ist der vergangenen Berichtsperiode <input type="checkbox"/> Projektplan bzw. aktuelle Planungsstrecke für neue Berichtsperiode <input checked="" type="checkbox"/> Pendenzenliste</p>							
<p>Erstellt durch: Projektleitung Gemeindeordnung Datum: 5.4.2006</p>							