

Gestaltung eines systematischen Strategie- und Controllingprozesses für die mittelfristige politische Planung und Steuerung einer Gemeinde

Am Beispiel des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf

MAS-Arbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Tobias Scheytt**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Mathias Vogt**
aus Wangen SZ
Zürichstrasse 52
CH-8180 Bülach

Bülach, 24. April 2023

Vorwort

Ein Legislaturprogramm ist ein wichtiges und zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Exekutive. Es zeigt über einen Zeitraum von vier Jahren auf, welche politischen Schwerpunkte festgelegt und für welche Ziele die begrenzt vorhandenen Ressourcen, neben der Erfüllung der zwingenden gesetzlichen Aufgaben, eingesetzt werden sollen. Ein Legislaturprogramm hat auch immer eine grosse Aussenwirkung. Es fungiert als eine Art Leuchtturm, welcher der Bevölkerung und der Verwaltung aufzeigt, in welche Richtung die Entwicklung gehen soll. Gerade in der heutigen Zeit, in welcher eine Krise auf die nächste folgt, ist es aus meiner Sicht wichtig, dass die Exekutive Perspektiven bietet.

In aller Regel bestehen Legislaturprogramme und -ziele aus netten Sätzen. Sie sind allgemein formuliert und nicht oder nur selten messbar. So auch in der Stadt Dübendorf. Wie also soll am Ende der Legislatur beurteilt werden können, ob die Ziele erreicht wurden und die Exekutive in Zusammenarbeit mit der Verwaltung erfolgreich gearbeitet hat? Aus meiner Sicht ist es die Aufgabe der Verwaltung, mit geeigneten Instrumenten aus dem Legislaturprogramm konkrete Ziele und Massnahmen abzuleiten und umzusetzen – und damit den Pudding an die Wand zu nageln. Für diese grosse Herausforderung kommt das Controlling ins Spiel. Controllinginstrumente können die Verwaltung dabei unterstützen, aus oberflächlichen politischen Sätzen umsetz- und messbare Ziele und Massnahmen abzuleiten und umzusetzen.

Als zukünftiger Stadtschreiber von Dübendorf ist es mir ein besonderes Anliegen, dass das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf in Zukunft als effektives Planungs- und Steuerungsinstrument genutzt werden kann. Dabei sollen bestehende Instrumente und Prozesse berücksichtigt und somit potenzielle Synergien bestmöglich genutzt werden. Das Ziel ist ein praxisorientiertes, pragmatisches und ressourcenschonendes Controlling aufzubauen und zu implementieren. Als ehemaliger Qualitätsleiter der Stadt Dübendorf ist es mir zudem wichtig, das Legislaturprogramm in einen Strategieprozess aufzuschlüsseln und in Kombination mit den Controllingelementen als ganzheitlichen Prozess darzustellen.

Ein grosser Dank geht an meinen betreuenden Dozenten Prof. Dr. Tobias Scheytt, welcher mich unkompliziert und zielführend bei der Erarbeitung der vorliegenden MAS-Arbeit begleitet hat. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei den drei Experten der Stadt Dübendorf für die spannenden und aufschlussreichen Interviews. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse und Bedürfnisse bilden zentrale Elemente meiner MAS-Arbeit. Der letzte und grösste Dank gebührt meiner Familie und meiner Frau, welche mich während der intensiven Erarbeitungszeit grösstmöglich unterstützt haben.

Management Summary

Mit dem Aufkommen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den 1990er-Jahren veränderte sich unter anderem auch die politische Planung und Steuerung. Regierungen fingen an, strategische und zielorientierte Vorgaben zu erlassen und die Verwaltungen mit deren Umsetzung zu beauftragen (Brühlmeier et al., 2001, S. 14). Durch diese wirkungsorientierte Politik soll die langfristige Entwicklung der Verwaltung erfolgsorientiert gestaltet werden (Schedler & Siegel, 2004, S. 20). Um dieses Ziel zu erreichen, stehen diverse Instrumente zur Verfügung. Eines davon ist das Legislaturprogramm. Die Regierungen legen darin zu Beginn einer neuen Legislatur themenbezogen und abteilungsübergreifend politische Schwerpunkte für die kommenden vier Jahre fest. Bestandteil des Legislaturprogramms ist zudem die Definition von Legislaturzielen, welche mit geeigneten Umsetzungsmassnahmen erreicht werden sollen. Die Erarbeitung und Umsetzung von auf die Legislaturziele ausgerichteten Massnahmen erfolgt in der Regel durch das operative Management und sollte geordnet und planmässig durchgeführt werden. Nicht durchgängig der Fall ist dies bei der untersuchten Einzelfallstudie der vorliegenden MAS-Arbeit – dem Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf.

Insgesamt neun Problemfelder bei der Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf werden aufgedeckt. Dies, indem der Ist-Ablauf des Legislaturprogramms in einem ersten Schritt in die vier Phasen strategische Analyse, Strategieformulierung, Strategieimplementierung sowie strategische Kontrolle des Strategieprozesses (Hirsch et al., 2013, S. 69-70) gegliedert und aufgezeigt wird, welche Prozessschritte in welchen Phasen umgesetzt werden. In einem zweiten Schritt werden diese Prozessschritte unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie der Auswertungen der Experteninterviews analysiert und aufgezeigt, wo Handlungsbedarf besteht und welche Schritte noch gänzlich fehlen. Die Interviews dienen des Weiteren dazu, die Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen zu erheben.

Je Problemfeld werden potenzielle Lösungsvorschläge erarbeitet. Dafür werden die theoretischen Vorgaben für ein Controlling im Rahmen des Strategieprozesses, die Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen sowie die vorhandenen Strukturen der Stadt Dübendorf mit einbezogen. Abschliessend wird unter Berücksichtigung der erarbeiteten Lösungsvorschläge ein möglicher zukünftiger systematischer Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm erarbeitet, beschrieben und grafisch dargestellt. Die Legislaturziele und das Legislaturprogramm insgesamt sollen durch diesen Prozess verständlicher und greifbarer gemacht werden. Dies insbesondere dadurch, dass die Legislaturziele in konkrete Subziele heruntergebrochen und mit Indikatoren versehen werden. Zudem enthalten die Umsetzungsmassnahmen neu die wesentlichsten Informationen, ohne jedoch den Handlungsspielraum der Verwaltung zu stark einzuschränken. Das Legislaturprogramm ist dadurch messbar und soll aufgrund der regelmässigen Evaluation einen höheren Stellenwert sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik einnehmen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Management Summary	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangsverzeichnis	VIII
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und Fragestellungen.....	1
1.3 Methode.....	2
1.4 Auswahl Fallstudie	3
1.5 Aufbau	4
1.6 Abgrenzung	5
2 Politische Planung und Steuerung.....	6
2.1 Theorie	6
2.1.1 Einordnung der politischen Planung und Steuerung auf Managementebene	7
2.1.2 Planungs- und Steuerungsinstrumente der Exekutive	8
2.2 Politische Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf	10
2.2.1 Planungs- und Steuerungsinstrumente des Stadtrates Dübendorf	10
2.2.2 Rollen bei der politischen Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf	13
3 Strategieprozess und Controlling	17
3.1 Strategieprozess.....	17
3.2 Controlling	19
3.2.1 Begriffe	19
3.2.2 Teilfunktionen des Controllings	20
3.2.3 Operatives und strategisches Controlling	21
3.3 Controlling im Rahmen des Strategieprozesses	22
3.3.1 Controlling bei der strategischen Analyse	22
3.3.2 Controlling bei der Strategieformulierung.....	23
3.3.3 Controlling bei der Strategieimplementierung.....	23
3.3.4 Controlling bei der strategischen Kontrolle	24
4 Strategie- und Controllingprozess des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf	26
4.1 Strategische Analyse	26
4.2 Strategieformulierung.....	28
4.3 Strategieimplementierung	30
4.4 Strategische Kontrolle	36
4.5 Systematischer Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm.....	45
4.5.1 Entwicklung Legislaturprogramm	46
4.5.2 Durchsetzung Legislaturprogramm	48

4.5.3 Modell des Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm	.50
5 Schlussfolgerungen und Diskussion	52
5.1 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	52
5.2 Reflexion	53
5.3 Forschungs- und praktischer Handlungsbedarf	54
5.4 Verknüpfung von Wissenschaft und Verwaltungspraxis	55
Anhang	X
Literaturverzeichnis	XXXV
Rechtsquellenverzeichnis	XXXVII
Selbständigkeitserklärung	XXXVIII
Über den Autor	XXXIX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Regelkreis des Controllings.....	19
Abbildung 2: Muster eines Subziel-Objektblattes.....	30
Abbildung 3: Massnahmenblatt zum Legislaturprogramm 2018–2022.....	32
Abbildung 4: Bericht über Umsetzungsstand einer Legislaturmassnahme.....	36
Abbildung 5: Beschlussvorlage Stadtrat mit Ergänzung Abschnitt Legislaturprogramm.....	38
Abbildung 6: Ausschnitt eines Objektblattes des Gesamtverkehrskonzeptes der Stadt Dübendorf.....	40
Abbildung 7: Muster eines Massnahmenblattes.....	41
Abbildung 8: Prozess für die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms.....	44
Abbildung 9: Prozess für die Entwicklung des Legislaturprogramms.....	47
Abbildung 10: Prozess für die Durchsetzung des Legislaturprogramms.....	49
Abbildung 11: Modell Strategie- und Controllingprozess Legislaturprogramm.....	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufbau MAS-Arbeit.....	4
-----------------------------------	---

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BPMN	Business Process Model and Notation
GG	Gemeindegesezt
GO	Gemeindeordnung
GO GR	Geschäftsordnung des Gemeinderates
GR	Gemeinderat
GRPK	Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission
ISO	International Organization for Standardization
KV	Kantonsverfassung
LP	Lösungsvorschlag für die Behebung des Problemfeldes
Nr.	Nummer
P	Problemfeld
SR	Stadtrat

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Legislaturprogramm 2022 – 2026 Stadtrat Dübendorf.....	X
Anhang 2: Interview Nummer 1 mit dem Präsidenten der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission der Stadt Dübendorf	XIII
Anhang 3: Interview Nummer 2 mit dem Stadtpräsidenten der Stadt Dübendorf	XVI
Anhang 4: Interview Nummer 3 mit dem Stadtschreiber ad interim der Stadt Dübendorf...	XXI
Anhang 5: Prozessbeschrieb «Entwicklung Legislaturprogramm»	XXVI
Anhang 6: Prozessbeschrieb «Durchsetzung Legislaturprogramm».....	XXIX
Anhang 7: Prozessbeschrieb «Abschlussevaluation Legislaturprogramm».....	XXXII
Anhang 8: Legende Ziele und Subziele	XXXIV

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Am 1. Juli 2022 startete der neu gewählte Stadtrat (Exekutive) Dübendorf in die Legislatur 2022 bis 2026. Der Stadtrat erarbeitet jeweils zu Beginn der neuen Legislatur ein Legislaturprogramm. Dabei handelt es sich um ein Instrument der strategischen politischen Steuerung und gilt für vier Jahre. Das Programm ist in drei politische Themenfelder gegliedert und enthält pro Themenfeld Leitsätze sowie zwischen zwei und fünf Ziele. Zur Erreichung der Ziele erarbeitet das Verwaltungskader danach konkrete Umsetzungsmassnahmen, welche durch den Stadtrat verabschiedet werden. Die Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms erfolgt nicht systematisch, das heisst es fehlt ein geordneter und planmässig durchführbarer Prozess. Dadurch korrespondieren folgende Problemfelder:

- *Das Wissen der Verwaltungsmitarbeitenden wird nicht berücksichtigt*
- *Ein langfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument ist nicht vorhanden*
- *Die Legislaturziele sind unpräzise formuliert und nicht messbar*
- *Das Legislaturprogramm ist nicht mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft*
- *Die Legislaturmassnahmen enthalten zu wenige Informationen*
- *Die interne und externe Kommunikation erfolgt zu passiv*
- *Die Evaluation erfolgt nicht fortlaufend*
- *Die Berichterstattung erfolgt unregelmässig und ist wenig aussagekräftig*
- *Die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms erfolgt erst in der neuen Legislatur*

1.2 Zielsetzung und Fragestellungen

Das Ziel dieser MAS-Arbeit ist die Entwicklung eines systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf. Mit einem auf die Stadt Dübendorf zugeschnittenen Strategie- und Controllingprozesses sollen die eingangs erwähnten Problemfelder behoben und das Legislaturprogramm dadurch effektiver als Führungsinstrument eingesetzt werden können.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden anhand der wissenschaftlichen Literatur Konzepte des Controllings herangezogen und aufgezeigt, welche Elemente ein Controllingprozess für die strategische politische Planung und Steuerung beinhalten sollte. Dazu zählt beispielsweise die Festlegung eines Soll-Wertes, der Abgleich zwischen Ist- und Soll-Werten, die Planung von Umsetzungsmassnahmen, um die Ist-Soll-Abweichung zu beheben, der Massnahmenvollzug, die Feststellung von Abweichungen bei der Massnahmenumsetzung sowie das Berichtswesen. Elemente, welche besonders beleuchtet werden, sind das adressatengerechte Berichtswesen und das Feedforward als Moment des Steuerungsprozesses, dank welchem bei drohenden Zielabweichungen frühzeitig Korrekturmassnahmen ergriffen werden können.

Ein spezieller Fokus wird in dieser Arbeit zudem auf die Problematik der fehlenden Messbarkeit von (Legislatur-)Zielen und darauf bezogenen möglichen Lösungsansätzen gelegt. In diesem Zusammenhang wird auch die zwangsläufig notwendige Übersetzungsaufgabe zwischen den politischen und operativen Zielvorstellungen und Massnahmen sowie deren Umsetzung behandelt.

Das Controlling wird in dieser Arbeit als wesentlicher, eingebetteter Bestandteil des Strategieprozesses verstanden, nach dessen Logik ein Legislaturprogramm aus Sicht des Autors funktionieren sollte. Dazu wird der Strategieprozess mithilfe der wissenschaftlichen Literatur beschrieben.

Folgende Forschungsfragen stehen im Zentrum der vorliegenden Arbeit:

- *Welche Bedürfnisse haben die in den politischen und administrativen Planungs- und Steuerungsprozess involvierten Anspruchsgruppen, also etwa die Legislative, die Exekutive und die Verwaltung?*
- *Welche Elemente sollte ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung allgemein beinhalten?*
- *Wie kann, abgeleitet aus den ersten beiden Forschungsfragen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Strukturen, ein systematisch gestalteter Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf aussehen?*

1.3 Methode

Die Arbeit bezieht sich gleichermaßen auf konzeptionelle Vorarbeiten (Literatur) wie auch auf eine empirische Untersuchung. Die theoretische Grundlage bilden wissenschaftliche Artikel zu den Themen «Politische Planung und Steuerung», «Controlling» sowie «Strategie». Die empirische Untersuchung bezieht sich auf das Legislaturprogramm 2022 bis 2026 des Stadtrates der Stadt Dübendorf.

Empirisch handelt sich um eine qualitativ ausgerichtete Forschungsarbeit, welche eine einzelne Fallstudie untersucht. Die methodische Ausrichtung des empirischen Teils der Arbeit ist dementsprechend praxisorientiert und reflektierend. Im Rahmen von drei Interviews mit dem Stadtpräsidenten¹, dem Präsidenten der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission² sowie dem

¹ Der Stadtpräsident ist zuständig für die Geschäftsleitung des Stadtrates (Exekutive) und wird alle vier Jahre durch die Stimmbevölkerung gewählt. Darüber hinaus übt er gemäss Kapitel 1.1.1 des Geschäftsreglementes des Stadtrates die allgemeine Aufsicht über die Stadtverwaltung aus (Stadtrat Dübendorf, 2022, S. 4).

² Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission ist eine vorberatende Kommission des Gemeinderates (Legislative) und wird alle vier Jahre durch den Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt. Gemäss Art. 10 der Geschäftsordnung des Gemeinderates ist die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission unter anderem zuständig für die Prüfung der Jahresrechnung, des Budgets, des Finanz- und Aufgabenplans und des Geschäftsberichtes (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 8-9).

Stadtschreiber³ ad interim der Stadt Dübendorf werden die Bedürfnisse der relevantesten Anspruchsgruppen erhoben. Diese drei Personen repräsentieren die Exekutive, die Legislative und die Verwaltung und verfügen aufgrund ihrer jahrelangen Tätigkeit im entsprechenden Gebiet über ausgewiesenes Expertenwissen die Stadt Dübendorf betreffend. Neben der Bedarfserhebung liefern die Interviews auch Informationen zu den vorhandenen Problemfeldern und dazu, welche Ansätze für eine Lösung nahegelegt werden können. Die Interviews wurden anhand eines Interview-Leitfadens durchgeführt und waren jeweils gegliedert in die drei Hauptkategorien «Politische Planung und Steuerung», «Controlling/Messbarkeit» und «Reporting».

Neben der Durchführung der drei Experteninterviews werden des Weiteren die Strukturen und insbesondere die bestehenden Prozesse und Instrumente der politischen Planung und Steuerung der Stadt Dübendorf analysiert. Zusätzlich zu der Recherche und Auswertung entsprechender wissenschaftlicher Literatur und der Eruierung der Bedürfnisse der relevantesten Anspruchsgruppen dienen diese Analyseergebnisse dazu, einen Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm zu entwickeln, welcher sich in die bestehenden Prozesse und Strukturen der Stadt Dübendorf integrieren lässt. Dadurch lässt sich anschliessend auch die Kausalannahme beurteilen, ob die Einführung eines auf die Stadt Dübendorf zugeschnittenen systematischen Strategie- und Controllingprozesses einen Beitrag dazu leisten kann, die Problemfelder bei der Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms beheben zu können.

1.4 Auswahl Fallstudie

Bei der Stadt Dübendorf handelt es sich um einen unmittelbaren Vorort der Finanz- und Wirtschaftsmetropole Zürich. Entsprechend hoch ist die Standortattraktivität, was durch einen grossen Bauboom sowie eine überdurchschnittlich stark wachsende Bevölkerungszahl bestätigt wird (Schweizer Radio und Fernsehen, 2023). Die Stadt Dübendorf zählt als Parlamentsgemeinde über 30'000 Einwohnerinnen und Einwohner und ist somit die viertgrösste Stadt des Kantons Zürich. Der Stadtrat besteht aus sieben Mitgliedern, wobei jedes Mitglied einem Ressort vorsteht. Der Gemeinderat besteht aus 40 Mitgliedern. Alle Politikerinnen und Politiker sind im Milizamt tätig. Die Stadtverwaltung ist gegliedert in sechs Abteilungen und vier Stabsstellen. Controlling wird zwar in einzelnen Organisationseinheiten betrieben (zum Beispiel in der Stabsstelle Finanzen & Liegenschaften), eine übergeordnete Controllingabteilung ist jedoch nicht vorhanden. Aus diesem Grund fehlt das entsprechende Know-how, um Controlling und Strategie systematisch miteinander zu verbinden und einen Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf zu entwickeln. Die Stadt Dübendorf ist ein typischer Fall einer mittelgrossen Schweizer Stadt. Viele solcher Städte stehen ähnlichen Herausforderungen gegenüber. Der Tatbestand, dass es definierte Legislaturprogramme gibt, ermöglicht ein Ansetzen mit Konzepten des Controllings und der strategischen Planung und

³ Der Stadtschreiber ist gemäss Kapitel 5 des Organisations- und Verwaltungsreglement der Stadt Dübendorf zuständig für die operative Geschäftsführung des Stadtrates und hält die Aufsicht über die politische Geschäftsführung aller Verwaltungsabteilungen (Stadtrat Dübendorf, 2023, S. 7). Er bildet zusammen mit dem Geschäftsleiter, welcher oberster Personalverantwortlicher ist, die Schnittstelle zwischen Stadtrat und Verwaltung.

Steuerung. Da zudem der Autor der vorliegenden MAS-Arbeit auf der Stadtverwaltung Dübendorf arbeitet und ab dem 1. Mai 2023 die Funktion des Stadtschreibers übernimmt, ist die Auswahl der Stadt Dübendorf als Fallstudie ideal.

1.5 Aufbau

Die vorliegende MAS-Arbeit ist in fünf Kapitel unterteilt, welche nachfolgend beschrieben werden:

Kapitel-Nr.	Titel	Beschreibung
1	Einleitung	In der Einleitung werden die Ausgangslage, die Zielsetzung, die Forschungsfragen, die Relevanz, das methodische Vorgehen, die Struktur sowie die Abgrenzungen der Arbeit beschrieben.
2	Politische Planung und Steuerung	Im zweiten Kapitel werden die theoretischen Grundlagen der politischen Planung und Steuerung aufgezeigt. Dazu zählt die Einordnung auf der Managementebene sowie das Aufzeigen von Planungs- und Steuerungsinstrumenten der Exekutive. Im zweiten Teil wird auf die Fallstudie Bezug genommen. Es wird erläutert, ob und wenn ja, wie die Planungs- und Steuerungsinstrumente durch den Stadtrat Dübendorf eingesetzt werden.
3	Strategieprozess und Controlling	Im dritten Kapitel wird der Strategieprozess in vier Phasen aufgeteilt. Die einzelnen Phasen werden anhand der wissenschaftlichen Literatur beschrieben. Der zweite Abschnitt behandelt die Themen «Controlling» und «Controllingprozess». Der letzte Teil von Kapitel 3 handelt davon, welche Rolle das Controlling beim Strategieprozess einnimmt und wie Controllinginstrumente unterstützend eingesetzt werden könnten.
4	Strategie- und Controllingprozess des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf	In diesem Kapitel werden die einzelnen Prozessschritte bei der Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf beschrieben. Gleichzeitig wird aufgezeigt, wo aktuell Problemfelder bestehen und wie diese unter Einbezug der Theorie sowie der Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen gelöst werden könnten. Als Ergebnis wird ein zukünftiger systematischer Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf erarbeitet, beschrieben und grafisch abgebildet.
5	Schlussfolgerungen	Im letzten Kapitel findet eine zusammenfassende Schlussfolgerung statt sowie eine Reflexion und Interpretation der Ergebnisse durch den Autor; ferner wird zukünftiger Forschungs- und praktischer Handlungsbedarf aufgezeigt.

Tabelle 1: Aufbau MAS-Arbeit

1.6 Abgrenzung

Um den Rahmen dieser MAS-Arbeit nicht zu überschreiten und den Fokus auf die wesentlichsten Fragen richten zu können, werden einige Themen nicht oder nicht umfassend aufgegriffen. Dazu zählt die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Legislaturprogramms als Führungsinstrument in einer öffentlichen Verwaltung, in welcher das Aufgabenportfolio grösstenteils durch Gesetze bestimmt ist. Auch die Frage, ob und wenn ja, in welcher Form das Parlament bei der Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms in Zukunft eine wichtigere Rolle einnehmen sollte, wird in dieser MAS-Arbeit nicht geklärt. Ebenfalls nicht genauer behandelt wird die konkrete Verknüpfung zwischen dem Legislaturprogramm mit den weiteren Instrumenten der politischen Planung und Steuerung. Zudem wird die Implementation des Strategie- und Controllingprozesses in die Praxis nicht ausführlich und detailliert beschrieben.

2 Politische Planung und Steuerung

In diesem Kapitel werden in einem ersten Schritt die theoretischen Grundlagen der politischen Planung und Steuerung aufgezeigt. Dazu zählt auch die Einordnung auf der Managementebene sowie das Aufzeigen von Planungs- und Steuerungsinstrumenten der Exekutive. Im zweiten Teil dieses Kapitels wird auf die Fallstudie Bezug genommen. Es wird erläutert, ob und wenn ja, wie die Planungs- und Steuerungsinstrumente durch den Stadtrat Dübendorf eingesetzt werden sowie welche Rollen bei der politischen Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf relevant sind und entsprechend berücksichtigt werden müssen.

2.1 Theorie

Mit dem Aufkommen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den 1990er-Jahren veränderte sich unter anderem auch die politische Planung und Steuerung. Regierungen fingen an, ihre Politik mittels strategischer und zielorientierter Vorgaben an die Verwaltung umsetzen zu lassen (Brühlmeier et al., 2001, S. 14). Mit der politischen Planung und Steuerung soll die langfristige Entwicklung der Verwaltung erfolgsorientiert gestaltet werden (Schedler & Siegel, 2004, S. 20). Regierungen, welche wirkungsorientiert führen, geben sich klare strategische und zielorientierte Vorgaben und sind dadurch besser fähig, ihre Politik durchzusetzen und zu steuern (Brühlmeier et al., 2001, S. 14). Mit dieser neueren Art der Verwaltungsführung erfolgt ein Wechsel von der Input- zur Output- und Outcome-Steuerung (Schedler & Siegel, 2004, S. 89).

Führungspersonen in Politik stehen sehr grossen und immer mehr Herausforderungen gegenüber. Dazu gehören aktuell unter anderem die folgenden:

- Klimawandel
- Energieknappheit
- Geopolitische Anspannungen
- Flüchtlingszunahme
- Digitalisierung
- Teuerung
- Fachkräftemangel

Um die begrenzt vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen zur Bewältigung dieser vielfältigen Herausforderungen zielgerichtet einsetzen zu können, benötigt es langfristig wirksame Konzepte (Schedler & Siegel, 2004, S. 23).

Gemäss Brühlmeier et al. (2001, S. 84) liegt die Fähigkeit der politischen Planung primär bei der Regierung. Die Exekutive hat einen Gesamtüberblick über die Aufgaben und Probleme des Gemeinwesens und kann am ehesten erkennen, welche Ziele verfolgt werden sollen. Diese Einschätzung teilt auch der Präsident der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates Dübendorf, welcher in einem Experteninterview geantwortet hat, dass er es primär als Aufgabe des Stadtrates sehe, Leitplanken zu setzen und ein «big picture» zu haben (Interview 1; Zeilen 28–29).

2.1.1 Einordnung der politischen Planung und Steuerung auf Managementebene

Normatives Management

Das normative Management gemäss des St. Galler Management-Konzepts beschäftigt sich mit den generellen Zielen einer Unternehmung, welche darauf ausgerichtet sind, die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit der Unternehmung zu ermöglichen. Im Rahmen des normativen Managements wird die Unternehmenspolitik festgelegt, welche durch die Unternehmensverfassung und -kultur getragen wird (Bleicher, 2011, S. 88-89). Der Zweck und die Ziele einer staatlichen Organisation sind grösstenteils durch Gesetze vorgegeben. Nichtsdestotrotz bleibt auf allen staatlichen Ebenen auch im normativen Management ein gewisser Handlungsspielraum, um Anpassungen vorzunehmen.

Strategisches Management

Beim strategischen Management geht es darum, Erfolgspotenziale zu erkennen und diese mit den vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu erreichen. Während normatives Management Aktivitäten begründet, wird beim strategischen Management ausrichtend auf diese Aktivitäten eingewirkt (Bleicher, 2011, S. 90). Staatliche Organisationen haben auf der Ebene des strategischen Managements grossen Handlungsspielraum. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen können strategische Ziele gesetzt werden. Dazu muss definiert werden, was genau erreicht werden will, was dafür getan werden muss, wie etwas getan werden muss und welche Ressourcen dafür eingesetzt werden müssen (Schedler & Siegel, 2004, S. 32). Politische Planung und Steuerung kann sowohl dem normativen als auch dem strategischen Management zugeordnet werden.

Operatives Management

Beim operativen Management geht es darum, die Vorgaben aus dem normativen und strategischen Management in der Praxis umzusetzen (Bleicher, 2011, S. 90). Bei staatlichen Institutionen geht es folglich darum, die gesetzlichen sowie die Vorgaben der politischen Planung und Steuerung zu operationalisieren. Die praktische Umsetzung erfolgt durch die Verwaltung. Um diesen fließenden Übergang zwischen dem normativen und strategischen zum operativen Management sicherstellen zu können, wird eine wechselseitige Übersetzung zwischen diesen beiden Ebenen benötigt. Der Übergang zwischen diesen Ebenen verläuft insbesondere im Zusammenhang mit der politischen Planung und Steuerung nicht immer reibungslos, weshalb dieser Schnittstellenproblematik besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Mehr zu diesem Thema ist in [Kapitel 4.5.3](#) zu finden.

2.1.2 Planungs- und Steuerungsinstrumente der Exekutive

«Gouverner c'est prévoir⁴»

Dieses Zitat von Émile de Girardin verdeutlicht, dass Exekutivpolitiker immer auch eine vorbereitende Sichtweise einnehmen müssen. Die Regierung sollte zukünftige Entwicklungen antizipieren können und ihre Planung darauf ausrichten (Ritz et al., 2019, S. 288). Eine rein situative politische Führung ist spätestens seit dem Aufkommen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht mehr zeitgemäss.

Behörden in der Schweiz verfügen über verschiedene Planungs- und Steuerungsinstrumente, um Entwicklungsschwerpunkte zu setzen, auf welche die begrenzt vorhandenen Ressourcen, neben der Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben, ausgerichtet werden sollen. In diesem Kapitel werden die gängigsten Planungs- und Steuerungsinstrumente aufgeführt und beschrieben, welche den Exekutiven in der Schweiz zur Verfügung stehen.

Leitbild

Regierungen in der Schweiz werden für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt. Bei den Erneuerungswahlen erfolgt eine Art Leistungsbeurteilung durch die Stimmberechtigten, ganz nach dem Motto: «Wahltag ist Zahltag». Je nach Beurteilung durch die Stimmberechtigten werden Exekutivmitglieder, falls diese erneut für das Amt kandidieren, wieder- oder abgewählt. Dementsprechend haben sie ein grosses Interesse daran, innerhalb dieser vier Jahre erfolgreich zu sein und möglichst viele Ziele zu erreichen. Jedoch muss die Exekutive auch einen längeren Planungshorizont abdecken. Für diese Aufgabe kann ein Leitbild erarbeitet werden (Ritz & Thom, 2019, S. 140). Ein Leitbild besteht aus einer Mission, welche auf durch die Umwelt der Organisation vorgegebenen Aufträge abstellt, und einer Vision, welche einen angestrebten Zustand in der Zukunft beschreibt (Schedler & Siegel, 2004, S. 190).

Legislaturprogramm

Mit dem Legislaturprogramm legt die Regierung themenbezogen und abteilungsübergreifend ihre politischen Schwerpunkte in der anstehenden vierjährigen Legislatur fest. Das Legislaturprogramm stützt sich, falls vorhanden, unter anderem auf das längerfristige Leitbild und dient gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit als Informationsinstrument und für die Exekutive selbst als Steuerungsinstrument für die Planung, Steuerung und Kontrolle der eigenen Zielerreichung (Brühlmeier et al., 2001, S. 15). Bestandteil des Legislaturprogramms ist auch die Definition von Legislaturzielen (Ritz et al., 2019, S. 301). Um diese Ziele zu erreichen, werden geeignete Massnahmen geplant. Die Erarbeitung von auf die Legislaturziele ausgerichteten Massnahmen und deren Umsetzung während der Legislatur erfolgt in der Regel durch das operative Management. Beim Legislaturprogramm handelt es sich um einen vier Jahre andauernden Strategieprozess, welcher in [Kapitel 3.1](#) beschrieben wird.

⁴ Deutsche Übersetzung: Regieren heisst vorhersehen.

Finanz- und Aufgabenplan

Mit der Finanz- und Aufgabenplanung werden die mittelfristigen Leistungsvolumen und -qualitäten sowie die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen prognostiziert (Ritz et al., 2019, S. 301). Mit diesem Planungs- und Steuerungsinstrument sollen unter anderem die im Legislaturprogramm festgelegten Schwerpunkte besser auf die operative Ebene übertragen werden (Brühlmeier et al., 2001, S. 15). Der Finanz- und Aufgabenplan wird jährlich gemäss der jeweils aktuellen Situation angepasst und dient als Orientierungsrahmen. Die Prognosen unterstützen die Exekutive und die Verwaltung bei der Erarbeitung des jährlichen Budgets. Der Finanz- und Aufgabenplan fungiert somit als Verbindungselement zwischen dem strategischen Legislaturprogramm und dem operativen Budget (Schedler & Siegel, 2004, S. 193). Ebenfalls Bestandteil des Finanz- und Aufgabenplans ist die Investitionsplanung, da Investitionen, wie zum Beispiel der Bau eines Schulhauses, erfolgswirtschaftliche und liquiditätsrechnerische Auswirkungen haben (Weber & Schäffer, 2022, S. 356).

Leistungsaufträge und Globalbudgets

Bei Leistungsaufträgen handelt es sich um befristete Vereinbarungen über zu erbringende Leistungen zwischen der Exekutive und der Verwaltung respektive einzelnen Organisationseinheiten der Verwaltung. Leistungsaufträge können jährlich oder mehrjährig ausgestaltet sein (Ritz & Thom, 2019, S. 301-302). Durch die Vereinbarung von klaren Zielen soll erreicht werden, dass sich die Aktivitäten der Verwaltung nicht durcheinandergeraten und dass die formulierten Ziele möglichst effizient und effektiv verfolgt werden (Brühlmeier et al., 2001, S. 48).

Das Globalbudget verbindet die in den Leistungsaufträgen vorgegebenen Ziele mit den verfügbaren Ressourcen. Im Gegensatz zu den Leistungsaufträgen beschliesst das Parlament über Globalbudgets. Der Regierung und Verwaltung wird mit einem Globalbudget ein erheblicher Handlungsspielraum gewährt, da diese nicht jede Ausgabe einzeln begründen müssen, sondern mit den global zur Verfügung gestellten Mitteln die vorgegebenen Ziele selbstständig bestmöglich erreichen können (Ritz & Thom, 2019, S. 307).

Budget

Mit dem Budget wird der jährliche Finanzbedarf prognostiziert. Daraus abgeleitet wird der Steuerfuss festgelegt. Das Budget wird durch die Verwaltung und die Exekutive erarbeitet und durch die Legislative verabschiedet. Die Legislative kann beim Budget unmittelbar auf die Planung des Folgejahres Einfluss nehmen und die Exekutive dadurch übersteuern. Beispielsweise können Investitionsvorhaben aus dem Budget gestrichen oder neue Vorhaben aufgenommen werden.

Stellenplan

Mit dem Stellenplan legt die Regierung für jede Organisationseinheit fest, wie viele Personalstellen in welcher Qualität besetzt werden dürfen. Damit bestimmt die Regierung über die operative Verwendung der personellen Ressourcen (Ritz et al., 2019, S. 300).

2.2 Politische Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf

In diesem Kapitel wird pro Instrument, welche soeben beschrieben wurden, zur Fallstudie Bezug genommen und aufgezeigt, ob und wenn ja, wie das entsprechende Planungs- und Steuerungsinstrument in der Stadt Dübendorf eingesetzt wird. Zudem werden, falls vorhanden, die gesetzlichen Vorgaben aufgeführt, welche pro Instrument berücksichtigt werden müssen. Auffallend und spannend bei der Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen ist, dass der entsprechende Gesetzgeber bei den Planungs- und Steuerungsinstrumenten mit unmittelbarer finanzieller Auswirkung wie dem Finanz- und Aufgabenplan und dem Budget restriktive Vorgaben erlässt, während die Exekutiven bei der Politikgestaltung (beispielsweise in Form von Leitbildern oder Legislaturprogrammen) sehr frei handeln können. Zum Abschluss dieses Kapitels werden die einzelnen Rollen und ihre Funktion bei der politischen Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf aufgezeigt.

2.2.1 Planungs- und Steuerungsinstrumente des Stadtrates Dübendorf

Leitbild der Stadt Dübendorf

Die Stadt Dübendorf verfügt über kein Leitbild. Der GRPK-Präsident schliesst ein solches, in Zusammenarbeit mit Exekutive, Legislative und Bevölkerung erarbeitetes Instrument jedoch nicht kategorisch aus. Grundsätzlich erachtet er es jedoch als Aufgabe der Exekutive, strategische Leitplanken zu setzen (Interview 1; Zeilen 28–31).

Gesetzliche Grundlagen des Leitbilds

Für die Erarbeitung eines Leitbilds existieren keine gesetzlichen Vorgaben.

Legislaturprogramm der Stadt Dübendorf

Der Stadtrat Dübendorf erarbeitet alle vier Jahre ein Legislaturprogramm. Auf seiner Klausurtagung vom 2. September 2022 hat er sein neuestes Legislaturprogramm für die Legislatur 2022 bis 2026 erarbeitet und im Rahmen von zwei Stadtratssitzungen finalisiert. Das Legislaturprogramm besteht aus einem Bericht über die Gesamtschau der durch den Stadtrat definierten Schwerpunktthemen (siehe Anhang 1). Für die Legislatur 2022 bis 2026 wurden die drei Schwerpunktthemen «Leben in Dübendorf», «Umwelt» und «Innovationsstadt» festgelegt. Aus dem Bericht abgeleitet wurden pro Thema folgende Legislaturziele (Stadtrat Dübendorf, 2023, S. 21-23):

«Leben in Dübendorf:

- Förderung der Quartierentwicklung
- Aufwertung der Bewegungs-, Erholungs-, Natur- und Freiräume
- Weitere Stärkung der Zentrumsachse (Vernetzung)
- Bedarfsklärung der Wohnangebote
- Weiterentwicklung des Angebots im Bereich Alter und Pflege

Umwelt:

- Erarbeitung einer nachhaltigen Klima-Strategie
- Verminderung der Hitzeentwicklung
- Förderung der Kreislaufwirtschaft
- Senkung des Energiekonsums

Innovationsstadt:

- Weiterentwicklung von Flugplatz/Innovationspark
- Weiterentwicklung des Forschungs-, Bildungs- und Innovationsstandorts»

Der Stadtrat möchte mit dem Legislaturprogramm gemäss dem Stadtpräsidenten in erster Linie gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft zeigen, was sich in der anstehenden Legislatur ändern und wohin sich die Stadt entwickeln soll (Interview 2; Zeilen 10–12 und 15–17). Das Legislaturprogramm ist folglich für den Stadtrat eine Art Wegweiser für die Zukunft.

Eine Projektgruppe, bestehend aus dem Stadtschreiber ad interim, dem Stadtschreiber in spe und dem Leiter der Stadtplanung, wurde damit beauftragt, in Absprache mit den zuständigen Organisationseinheiten, Massnahmen aus den Zielen abzuleiten, zu formulieren und dem Stadtrat vorzuschlagen. Nicht abgeschlossene Massnahmen aus der Vorlegislatur seien zudem entweder zu übernehmen oder dem Stadtrat mit Begründung als nicht mehr aktuell oder nicht erfüllbar zur Streichung vorzuschlagen.

Gesetzliche Grundlagen des Legislaturprogramms

Für die Erarbeitung eines Legislaturprogramms existieren keine konkreten gesetzlichen Vorgaben. § 48 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich (GG) hält einzig fest, dass der Gemeindevorstand für die politische Planung und Führung zuständig ist (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 10). Art. 26 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf (GO) besagt zudem, dass dem Stadtrat die politische Planung, Führung und Aufsicht unübertragbar zusteht (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 12).

Finanz- und Aufgabenplan der Stadt Dübendorf

Die Stadt Dübendorf verfügt über einen Finanz- und Aufgabenplan, welcher Prognosen über die folgenden vier Jahre enthält und jährlich durch den Stadtrat aktualisiert wird. Der Finanz- und Aufgabenplan wird jeweils zusammen mit dem Budget zuhanden des Gemeinderates verabschiedet. Im Gegensatz zum Budget kann der Gemeinderat keine Änderungen des Finanz- und Aufgabenplans beschliessen. Die Investitionsplanung ist Bestandteil des Finanz- und Aufgabenplans der Stadt Dübendorf.

Gesetzliche Grundlagen des Finanz- und Aufgabenplans

Die Erstellung eines Finanz- und Aufgabenplans ist im Kanton Zürich gesetzlich vorgeschrieben. Gemäss § 95. GG dient der Finanz- und Aufgabenplan der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben. Er wird jährlich für mindestens vier folgende Jahre

festgelegt und enthält insbesondere die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, die Investitionsplanung, die Planerfolgsrechnung, die Planbilanz und die Plangeldflussrechnung. Gemäss § 96. GG beschliesst der Gemeindevorstand den Finanz- und Aufgabenplan und bringt diesen der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 21). Gemäss Art. 18 GO ist der Gemeinderat für die jährliche Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans zuständig (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 10).

Leistungsaufträge und Globalbudgets der Stadt Dübendorf

Die Stadt Dübendorf verfügt über keine Leistungsaufträge und Globalbudgets gemäss obenstehenden Ausführungen.

Gesetzliche Grundlagen der Leistungsaufträge und Globalbudgets

Gemäss § 99. GG weist das Budget für Verwaltungsbereiche mit Globalbudget den Budgetkredit sowie die Leistungen und Beurteilungskriterien aus. § 100. GG besagt, dass die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament für einen Verwaltungsbereich ein Globalbudget beschliessen kann, welches Aufwand und Ertrag zu einem Globalkredit zusammenfasst. Verwaltungsbereiche mit Globalbudget müssen Einheiten der institutionellen oder funktionalen Rechnung entsprechen. Das Globalbudget erfasst nur die Erfolgsrechnung und ein Gemeindeerlass regelt die Haushaltsführung mit Globalbudgets (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 22).

Budget der Stadt Dübendorf

Die Verwaltung und die Exekutive der Stadt Dübendorf erarbeiten jährlich ein Budget. Der Stadtrat verabschiedet dieses zuhanden des Gemeinderates. Die GRPK als vorberatende Kommission prüft das Budget im Detail und beantragt dem Gemeinderat die Annahme oder Ablehnung. Allenfalls beantragt die GRPK Budgetänderungen im Vergleich zum Antrag des Stadtrates.

Gesetzliche Grundlagen des Budgets

Gemäss § 97. GG legt das Budget die Finanzierung der Aufgaben für das nächste Rechnungsjahr fest. Das Budget richtet sich gemäss § 98. GG nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung. Das Budget enthält nach § 99. GG die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung. § 101. GG verlangt, dass der Gemeindevorstand das Budget erstellt und insbesondere wesentliche Veränderungen zum Budget des Vorjahres begründet. Die Legislative beschliesst das Budget und den Steuerfuss. (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 21-22). Dieselbe Regelung enthält auch Art. 18 GO, nach welcher der Gemeinderat für die jährliche Festsetzung des Budgets und des Gemeindesteuerfusses zuständig ist (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 10). Gemäss Art. 10 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GO GR) ist die GRPK für die jährliche Prüfung des Budgets verantwortlich (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 9).

Stellenplan der Stadt Dübendorf

Der Stadtrat legt jährlich den Stellenplan für die Stadtverwaltung fest. Sämtliche Organisationseinheiten können begründete Anträge auf Stellenplananpassungen stellen, welche durch den Stadtrat geprüft werden. Erst wenn Stellenprozente bei der Festsetzung des Stellenplans bewilligt sind, können die entsprechenden Stellen ausgeschrieben und besetzt werden.

Gesetzliche Grundlagen des Stellenplans

Gemäss Art. 26 GO ist der Stadtrat zuständig für die Schaffung von Stellen, die für die Erfüllung bestehender Aufgaben notwendig sind, sowie für die Schaffung neuer Stellen (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 26).

2.2.2 Rollen bei der politischen Planung und Steuerung in der Stadt Dübendorf

Öffentlichkeit

Bei der politischen Planung und Steuerung müssen die Bedürfnisse der Öffentlichkeit berücksichtigt werden. Die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Dübendorf bezahlen Steuern und erwarten dafür eine qualifizierte Gegenleistung, wie beispielsweise saubere und gut befahrbare Strassen, fliessendes Wasser, Ruhe und Ordnung oder ein gut funktionierendes Schulsystem. Zudem erwarten sie, dass diese Leistungen effizient, effektiv und transparent vollbracht werden. Das Verwaltungshandeln ist deshalb so zu gestalten, dass den Erfordernissen von Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit Rechnung getragen wird (Schedler & Siegel, 2004, S. 94).

Stimmberechtigte

Die Stimmberechtigten sind im politischen System der Schweiz und demzufolge auch in der Stadt Dübendorf die obersten Entscheidungsträger. Sie fällen in Form von Urnenabstimmungen diejenigen Entscheidungen mit den weitreichendsten Auswirkungen. Stimmberechtigte haben zudem verschiedene Möglichkeiten, unmittelbar auf die politische Planung und Steuerung Einfluss zu nehmen. Bei Wahlen bestimmen die Stimmberechtigten diejenigen Personen, welche ihre Interessen in den entsprechenden Behörden vertreten sollen und delegieren dadurch Entscheidungskompetenzen. Politikerinnen und Politiker, welche wiedergewählt werden möchten,

haben somit ein grosses Interesse, die Gunst der Stimmberechtigten nicht zu verlieren. Stimmberechtigte können des Weiteren Initiativen⁵ lancieren, Referenden⁶ ergreifen und Petitionen⁷ einreichen.

Gemeinderat

Der Gemeinderat besteht in Dübendorf aus 40 Mitgliedern und übt als gesetzgebende Gewalt gemäss § 30. Abs. 2 GG (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 7) und Art. 17 GO (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 9) die politische Kontrolle über die Behörden, die Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben aus. Nach Art. 18 GO ist der Gemeinderat zudem unter anderem für die jährliche Kenntnissnahme des Finanz- und Aufgabenplans, die jährliche Festsetzung des Budgets und die laufende Bewilligung von Nachtragskrediten, die jährliche Festsetzung des Gemeindesteuerfusses und die jährliche Genehmigung des Geschäftsberichtes zuständig. Der Gemeinderat verfügt folglich bei der politischen Planung und Steuerung nur via Budget über direkte Einflussmöglichkeiten. Jedoch können Gemeinderatsmitglieder durch parlamentarische Vorstösse politische Themen aufgreifen und den Stadtrat dadurch zwingen, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen.

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Die GRPK ist eine von drei vorberatenden Kommissionen des Gemeinderates und besteht aus 14 Mitgliedern. Sie prüft gemäss Art. 59. GG den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen nach finanzpolitischen Gesichtspunkten. Die Kommission prüft das Budget und die Jahresrechnung sowie weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite, über welche die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat entscheiden. Die Prüfung erfolgt unter den Gesichtspunkten der finanzrechtlichen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit sowie der finanziellen und sachlichen Angemessenheit (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 13). Nach Art. 10 GO GR prüft die GRPK neben dem Budget und der Jahresrechnung auch den Finanz- und Aufgabenplan sowie den Geschäftsbericht (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 9). Die GRPK beschliesst nach Abschluss der Vorprüfung eine Abstimmungsempfehlung zuhanden des Gemeinderates.

⁵ Mit einer Initiative können Vorhaben (beispielsweise die Total- oder Teilrevision der Verfassung oder der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes) angestossen und somit initiiert werden. Dadurch können sich Stimmberechtigte gestalterisch mit einer Idee in den politischen Prozess einbringen (Kanton Zürich, 2023).

⁶ Mit einem Referendum erhalten Stimmberechtigte die Möglichkeit, an der Urne über ein Geschäft abzustimmen, das bereits im Parlament oder in der Gemeindeversammlung beschlossen wurde. Es gibt grundsätzlich zwei unterschiedliche Referenden: das obligatorische und das fakultative. Beim obligatorischen Referendum entscheiden Stimmberechtigte über bestimmte Geschäfte in jedem Fall an der Urne (beispielsweise bei Verfassungsänderungen). Das fakultative Referendum bedeutet, dass die Stimmberechtigten nur unter bestimmten Voraussetzungen (beispielsweise durch Unterschriftensammlung) über das Geschäft an der Urne abstimmen können.

⁷ Gegenstand der Eingabe einer Petition kann jede staatliche Tätigkeit oder jedes Thema aus dem Alltag sein. Einwohnerinnen und Einwohner können sich mit diesem Instrument beim Staat Gehör verschaffen. Petitionen können auch von nicht stimmberechtigten Personen und unabhängig von Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Wohnort eingereicht werden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2023). Eine Petition muss im Kanton Zürich gemäss Art. 16 der Kantonsverfassung (KV) innert sechs Monaten geprüft und dazu Stellung genommen werden (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2005, S. 3).

Stadtrat

Der Stadtrat als Gemeindevorstand besteht aus sieben Mitgliedern und ist gemäss § 48. Abs. 1 GG die oberste Behörde der Gemeinde und zuständig für die politische Planung und Führung. Er führt nach § 49. GG die Gemeindeverwaltung und kann die Leitung der Verwaltung an Gemeindeangestellten delegieren. Der Stadtrat übt die Aufsicht über die Verwaltung aus. Er stellt die Einhaltung der Vorschriften sicher, sorgt für die zweckmässige Verwendung der Mittel und trifft Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2015, S. 10). Art. 26 Abs. 1 GO hält ebenfalls fest, dass der Stadtrat für die politische Planung, Führung und Aufsicht zuständig ist sowie den Gemeindehaushalt verantwortet. Gemäss Art. 25 GO ist er zudem zuständig für die Organisation und Leitung der Verwaltung (Gemeinderat Dübendorf, 2022, S. 12). Mit Verweis auf die Gemeindeordnung ist in Kapitel 2.2 des Organisations- und Verwaltungsreglements unter anderem festgelegt, dass der Stadtrat für die politische Planung und Führung mit regelmässiger Überprüfung, die Aufsicht über die Stadtverwaltung sowie die finanzielle Führung der Stadtverwaltung verantwortlich ist. Gemäss Kapitel 2.3 legt der Stadtrat die Gesamtstrategie sowie die langfristigen Ziele für die Stadtverwaltung fest und genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan (Stadtrat Dübendorf, 2023, S. 4-5).

Verwaltung

Die Verwaltung vollzieht die öffentlichen Aufgaben, welche durch den gesetzlichen Auftrag und die Vorgaben des Gemeinderates und des Stadtrates bestimmt werden. Das Verwaltungshandeln muss folgenden fünf Grundprinzipien des Verwaltungsrechts entsprechen: «Gesetzmässigkeit», «öffentliches Interesse», «Verhältnismässigkeit», «Rechtsgleichheit» und «Treu und Glauben». Verwaltungshandeln bedarf folglich immer einer gesetzlichen Grundlage, beispielsweise durch Bestimmungen in der Gemeindeordnung, einem Gesetz oder einem Stadtratsbeschluss. Zudem muss es im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Dies bedeutet, dass eine Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein muss. Rechtsgleichheit bedeutet einerseits, dass alle Menschen Anspruch auf gleiche Behandlung haben und andererseits, dass es der Verwaltung verboten ist, willkürlich zu handeln. Nach dem Prinzip von Treu und Glauben müssen sich Privatpersonen auf Auskünfte der Verwaltung verlassen können. Zudem ist es Verwaltungsmitarbeitenden verboten, sich widersprüchlich zu verhalten und Rechtsmissbrauch zu betreiben (Kanton Zürich, 2023).

Zusammenfassung Kapitel 2

Dank diesem Kapitel sind nun die politischen Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten von Exekutiven bekannt. Zudem wurde aufgezeigt, welche Instrumente der Stadtrat Dübendorf für seine politische Planung und Steuerung nutzt und welche Rollen dabei von Relevanz sind. Diese Informationen bezwecken ein besseres Verständnis der Prozesse und Strukturen der Stadt Dübendorf. Des Weiteren dienen sie dazu, einen Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm zu entwickeln, welcher sich in die bestehenden Prozesse und Strukturen der Stadt Dübendorf integrieren lässt. Um diesem Ziel einen Schritt näher kommen zu können, wird im folgenden Kapitel unter anderem der Frage nachgegangen, welche Elemente ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung allgemein beinhalten sollte.

3 Strategieprozess und Controlling

In diesem Kapitel wird einleitend der Strategieprozess in vier Phasen aufgeteilt. Die einzelnen Phasen werden anhand der wissenschaftlichen Literatur beschrieben. Der zweite Abschnitt behandelt die Themen «Controlling» und «Controllingprozess». Der letzte und umfangreichste Teil dieses Kapitels handelt davon, welche Rolle das Controlling beim Strategieprozess einnimmt und wie Controllinginstrumente unterstützend eingesetzt werden könnten.

3.1 Strategieprozess

Der Strategieprozess umfasst nach Hirsch et al. (2013, S. 69-70) die folgenden vier Phasen: Strategische Analyse, Strategieformulierung, Strategieimplementierung und strategische Kontrolle. In der ersten Phase erfolgt eine Analyse aus einer internen und externen Perspektive. In einer zweiten Phase wird darauf aufbauend die Strategie inklusive Ziele festgelegt und formuliert. Für die Strategieimplementierung werden konkrete Massnahmen erarbeitet, mit welchen diese Ziele erreicht werden sollen. In der vierten und letzten Phase wird die Umsetzung dieser Massnahmen regelmässig überwacht. Die strategische Analyse und die Strategieformulierung gehören zur Strategieentwicklung, während die Strategieimplementierung und die strategische Kontrolle der Strategiedurchsetzung zugeordnet werden.

Strategische Analyse

Die strategische Analyse wird unterteilt in eine Organisationsanalyse und eine Umweltanalyse. Bei der Organisationsanalyse werden die Stärken und Schwächen der Organisation ermittelt. Bei der Umweltanalyse werden die Chancen und Gefahren der politischen, wirtschaftlichen und marktbezogenen Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die Organisation erhoben (Hirsch et al., 2013, S. 69). Zur Umweltanalyse gehört zudem die Ermittlung der Anforderungen durch die Öffentlichkeit (Schedler & Siegel, 2004, S. 161). Anhand der Ergebnisse der strategischen Analyse können strategisch relevante Themen identifiziert werden, mit welchen sich die Organisation in Zukunft beschäftigen sollte (Ritz & Thom, 2019, S. 126).

Strategieformulierung

Aufgrund der in der strategischen Analyse bestimmten Schwerpunktthemen werden Strategien als Antwort zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen entwickelt (Ritz & Thom, 2019, S. 126). Anders als bei vielen Branchen in der Privatwirtschaft liegt der primäre Fokus bei einer öffentlichen Verwaltung nicht darin, möglichst hohe Gewinne zu erzielen, sondern mit den begrenzt vorhandenen Ressourcen, neben der Erfüllung aller gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben, eine möglichst hohe Wirkung zu erzielen. Damit wird eine Erhöhung des Gemeinwohls⁸ und somit ein Mehrwert für die Gesellschaft angestrebt.

⁸ Unter dem Begriff Gemeinwohl werden sämtliche Bürger- und Nutzerbedürfnisse subsumiert (Ritz & Thom, 2019, S. 89).

Strategieimplementierung

Bei der Strategieimplementierung werden konkrete Umsetzungsmassnahmen erarbeitet. Bei solchen Umsetzungsmassnahmen handelt es sich um strategische Initiativen, welche von begrenzter Dauer sind und zusätzlich zu den alltäglichen Unternehmenstätigkeiten dabei helfen sollen, die angestrebten Ziele zu erreichen (Kaplan & Norton, 2009, S. 127). Massnahmen sollten konkret formuliert und mit relevanten Informationen aufbereitet werden. Dazu gehört unter anderem, dass ausgewiesen wird, welche Ressourcen zur Erfüllung der Massnahme benötigt werden, in welchem Zeitraum die Umsetzung erfolgen soll und wann somit die entsprechenden Ressourcen benötigt werden. Zudem sind die Verantwortlichkeiten, Umsetzungsziele und Prioritäten zu definieren (Ritz & Thom, 2019, S. 126). Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt ebenfalls in dieser Phase. Um die Strategie erfolgreich implementieren zu können, müssen die Umsetzungsmassnahmen mit weiteren Planungs- und Steuerungsinstrumenten verknüpft werden (Hirsch et al., 2013, S. 69-70). Ebenfalls erfolgt die interne und externe Kommunikation der Strategie. Sowohl nach innen als auch nach aussen wird aufgezeigt, in welche Richtung sich die Organisation in den kommenden Jahren entwickeln soll.

Strategische Kontrolle

Die strategische Kontrolle dient als Steuerungsinstrument, welches den Strategieprozess im Sinne eines fortlaufenden Monitorings kritisch absichernd begleitet. Mit der strategischen Kontrolle sollen Veränderungsnotwendigkeiten frühzeitig registriert und signalisiert werden (Schreyögg & Koch, 2020, S. 159). Ein sehr wesentliches Element der strategischen Kontrolle ist das Berichtswesen. Für die Berichterstattung müssen Informationen über den aktuellen Umsetzungsstand erhoben werden. Diese Informationen können grundsätzlich nur dezentral durch Mitarbeitende unterschiedlicher Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt werden, welche aufgrund ihrer Tätigkeit über das entsprechende Wissen und die Urteilskraft verfügen (Schreyögg & Koch, 2020, S. 251). In dieser Phase des Strategieprozesses erfolgt neben der Informationsbeschaffung und Berichterstattung auch die Strategieevaluation. Der Inhalt der Strategie sowie der Strategieentwicklungsprozess werden überprüft. Dabei soll einerseits festgestellt werden, ob die Ziele und Massnahmen beibehalten, modifiziert oder abgesetzt werden sollen. Andererseits wird der Strategieentwicklungsprozess beurteilt und gegebenenfalls optimiert (Ritz & Thom, 2019, S. 127).

3.2 Controlling

In diesem Kapitel werden die Begriffe «Controlling» und «Controllingprozess» näher beschrieben, die vier Teilfunktionen des Controllings erörtert und die Unterscheidung zwischen operativem und strategischem Controlling aufgezeigt.

3.2.1 Begriffe

Controlling/ControllerIn/Controllership

Der Begriff «Controlling» leitet sich von dem englischen Verb «to control» ab. Dieses Verb kann auf Deutsch mit den Worten «steuern», «überwachen» oder «beeinflussen» übersetzt werden. Das Controlling ist eine Führungs- und Management-Funktion und unterstützt Führungskräfte bei der Planung, Kontrolle, Steuerung und Informationsversorgung (Bachmann, 2009, S. 135). Controlling wird von unterschiedlichen Aufgabenträgern vollzogen. Dazu zählen unter anderem der «Controller» respektive die «Controllerin». Ein/e Controller/in nimmt für das Management gewisse Aufgaben wie die Bereitstellung von Informationen oder die Ergebniskontrolle wahr. «Controllership» bezeichnet die Summe aller Aufgaben eines Controllers/einer Controllerin (Weber & Schäffer, 2022, S. 3).

Controllingprozess

In der Literatur gibt es verschiedene Ansätze darüber, welche Elemente ein systematisch gestalteter «Controllingprozess» aufweisen sollte. Aus Sicht des Autors fasst die Beschreibung von Ritz & Thom (2019, S. 320-321), welche in der nachfolgenden Abbildung 1 grafisch dargestellt wird, die wesentlichsten Elemente zusammen.

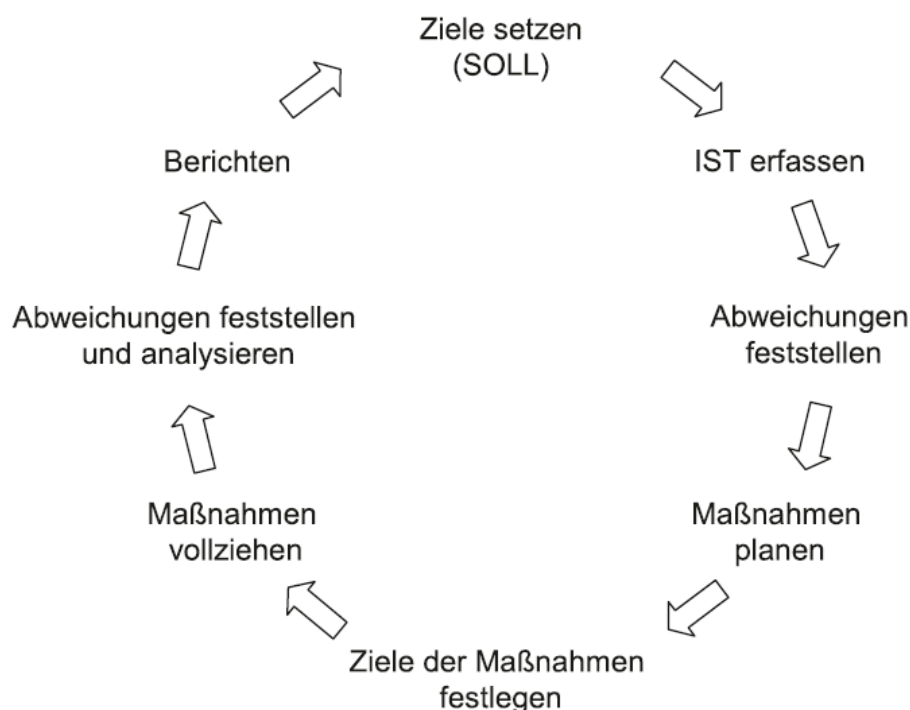


Abbildung 1: Regelkreis des Controllings (Ritz & Thom, 2019, S. 320)

In einer ersten Phase des Regelkreises wird der Soll-Wert definiert, indem Ziele gesetzt werden. Diese Ziele werden durch einen Planungsprozess generiert und den verantwortlichen Stellen in Form von Plänen vorgegeben (Weber & Schäffer, 2022, S. 24). Indem der Ist-Wert erfasst und mit dem Soll-Wert verglichen wird, können die Ist-Soll-Abweichungen festgestellt werden. Die verantwortlichen Stellen planen anschliessend Massnahmen und legen deren Ziele fest, welche die Abweichung zwischen Soll und Ist beheben sollen. Während des Massnahmenvollzugs erfolgt eine laufende Überprüfung. Werden bei dieser Überprüfung Abweichungen festgestellt, erfolgt eine Rückkoppelung. Diese kann zwei Ausrichtungen enthalten: Eine Feedback-Kontrolle, welche zum Abschluss eines Zyklus ansetzt, und eine Feedforward-Kontrolle, welche den Endpunkt der Realisation projektiv antizipiert. Beide Kontroll-Ausrichtungen sind Bestandteil des operativen Controllings und dienen der effizienten Realisierung der geplanten Ziele (Schreyögg & Koch, 2020, S. 307). Ebenfalls Bestandteil des operativen Controllings ist das Berichtswesen. Feedback und Feedforward werden den Entscheidungsträgern in Form von Berichten zur Verfügung gestellt. Bei Bedarf werden Ziele und/oder Massnahmen auf Basis dieser Informationen verändert.

3.2.2 Teilfunktionen des Controllings

Das Controlling als führungsunterstützendes Instrument wird nach Ritz & Thom (2019, S. 320) in die drei Teilfunktionen der Steuerung und Planung, der Koordination sowie der Informationsversorgung unterteilt. Eine zusätzliche Teilfunktion nach Weber & Schäffer (2022, S. 27-28) ist die Rationalitätssicherung der Führung. Diese vier verschiedenen Teilfunktionen werden nachfolgend beschrieben:

Steuerung und Planung

Bei der Teilfunktion der Steuerung und Planung wird das Controlling als Teilbereich der Unternehmensführung verstanden. Dieser Funktion des Controllings liegt eine regelkreisorientierte Sicht des Controllings zugrunde (Weber & Schäffer, 2022, S. 24). Das Controlling sollte gemäss Weber & Schäffer (2022, S. 34) überall dort stattfinden, wo es Ziele gibt, die zu erfüllen sind.

Koordination

Mithilfe der Koordinationsfunktion des Controllings sollen Koordinationsdefizite vermieden werden. Dazu werden verschiedene Führungssysteme miteinander verknüpft (Ritz & Thom, 2019, S. 320). Controlling hat unter anderem zum Ziel, bereits bestehende Führungsinstrumente optimal einzusetzen, um dadurch eine möglichst effektive und effiziente Führung der Organisation zu erreichen (Ritz & Thom, 2019, S. 321). Beim Controlling geht es folglich nicht zwingend darum, neue Managementprozesse einzuführen, sondern bereits vorhandene Führungsinstrumente und -prozesse zu optimieren.

Informationsversorgung

Bei der Informationsversorgung handelt es sich um die eigentliche Kernfunktion des Controllings. Entscheidungsrelevante Informationen werden auf betrieblicher Ebene in Form von Berichten aufbereitet und den verantwortlichen Personen zur Verfügung gestellt (Ritz & Thom, 2019, S. 320). Beim Berichtswesen handelt es sich demzufolge um den Output des Controllings. Ohne das Berichtswesen verliert das Controlling seine Bedeutung (Ritz & Thom, 2019, S. 322). Die Berichterstattung sollte auf die Ziele und Indikatoren Bezug nehmen sowie erklärenden Text beinhalten (Ritz & Thom, 2019, S. 323). Das Ziel des Controllings ist es, die Informationsbedarfe des Managements hinreichend abzudecken (Weber & Schäffer, 2022, S. 97). Die Verantwortlichen sollten jedoch nur die wirklich wichtigen Informationen sehen und jederzeit die Möglichkeit haben, zusätzliche Informationen einzuholen. Deshalb ist es wichtig, die Bedürfnisse der Verantwortlichen zu kennen.

Rationalitätssicherung der Führung

Jede Person weist Realitätsdefizite auf. Dazu zählen Opportunismus⁹, kognitive Verzerrungen¹⁰, Emotionen sowie mangelndes Wissen und Können (Weber & Schäffer, 2022, S. 52). All diese Defizite führen dazu, dass Entscheidungen nicht rational getroffen werden. Als Rationalität wird die vorherrschende Einschätzung von Fachleuten hinsichtlich einer bestimmten Zweck-Mittel-Relation verstanden (Weber & Schäffer, 2022, S. 50). Bei der Zweck-Mittel-Relation geht es um die Frage, für welchen Zweck die begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt werden sollen. Um rationale und sachliche Entscheidungen treffen zu können, sollten Entscheidungsträger folglich auf die Ansichten und Daten von Fachleuten zurückgreifen.

3.2.3 Operatives und strategisches Controlling

In der Literatur wird zwischen operativem und strategischem Controlling unterschieden, wobei beide Controllingebenen eng miteinander verzahnt sind. In diesem Kapitel werden die beiden Controllingebenen beschrieben und aufgezeigt, wie diese zueinander in Verbindung stehen.

Operatives Controlling

Die Kernaufgabe des operativen Controllings besteht in der Steuerung und Überwachung sowie in dem dafür notwendigen operativen Berichtswesen. Bestandteil des operativen Controllings ist der laufende Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielvorgabe (Soll) und dem effektiven Stand (Ist). Bei Abweichungen zwischen Soll und Ist erfolgen eine Analyse, Ursachenermittlung und die Entwicklung von geeigneten Massnahmen, um die Abweichungen beseitigen oder zumindest reduzieren zu können. Das operative Controlling ist hauptsächlich nach innen orientiert (Bachmann, 2009, S. 140-141). Aus dem operativen Controlling werden jene Informationen gezogen, die für die Entscheidungsträger von Bedeutung sind. Aus den strategischen Vorgaben

⁹ Opportunismus bedeutet, dass Personen eigene Ziele verfolgen, welche nicht mit den Unternehmenszielen übereinstimmen (Weber & Schäffer, 2022, S. 52).

¹⁰ «Unter kognitiven Verzerrungen sind alle systematischen, meist unbewusst fehlerhaften Neigungen bei der Wahrnehmung, Prognose und Bewertung von Sachverhalten zu verstehen.» (Weber & Schäffer, 2022, S. 53).

werden Ziele heruntergebrochen, die für eine wirksame Steuerung der Organisation unentbehrlich sind (Brühlmeier et al., 2001, S. 21).

Strategisches Controlling

Im Gegensatz zum operativen Controlling liegt der Fokus beim strategischen Controlling auf der Vorhersage von Entwicklungen, sowie ihren möglichen Auswirkungen auf die Organisation, weshalb es somit tendenziell langfristig ausgerichtet ist. Die dafür notwendigen Aktivitäten werden als Frühwarnsysteme bezeichnet. Zudem werden beim strategischen Controlling mögliche Erfolgspotenziale, welche für eine zukünftige positive Entwicklung von Bedeutung sein könnten, ermittelt (Bachmann, 2009, S. 141).

3.3 Controlling im Rahmen des Strategieprozesses

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits ausgeführt, geht es beim Controlling nicht darum, neue Managementprozesse einzuführen, sondern bereits vorhandene Führungsinstrumente und -prozesse zu optimieren. Sowohl der Controlling- als auch der Strategieprozess beinhalten ähnliche Prozessschritte und sollen eine kontinuierliche Verbesserung einer Organisation herbeiführen. In diesem Kapitel werden deshalb die Elemente des operativen und strategischen Controllings beschrieben und mit den Phasen des Strategieprozesses verbunden.

3.3.1 Controlling bei der strategischen Analyse

Bei der strategischen Analyse haben das Controlling und die damit beauftragten Personen oder Stellen insbesondere die Aufgaben, fachlichen Input zu liefern, Rationalitäten zu sichern und Methoden- und Prozess-Know-how bereitzustellen (Hirsch et al., 2013, S. 74).

Im Rahmen des Controllings sollten Entscheidungsträger aus der Verwaltung Informationen beisteuern, welche für die strategische Analyse von Relevanz sind. Dabei kann es sich beispielsweise um Einschätzungen zu zukünftig potenziellen Auswirkungen von internen und externen Einflüssen auf die Entwicklung der Stadt handeln.

Bei der Sicherung der Rationalitäten geht es in erster Linie darum, relevante Informationen und Analyseergebnisse zusammenzutragen, damit die Strategieverantwortlichen faktenbasierte Entscheidungen treffen und ihre Strategien darauf abstützen können. Dazu gehört auch, den aktuellen Stand vorangegangener strategischer Ziele und Massnahmen zu berücksichtigen. Damit kann verhindert werden, dass gegenüber bereits initiierten oder sich in Umsetzung befindenden Projekten widersprüchliche Ziele gesetzt werden.

Aufgabe des Controllings in der Phase der strategischen Analyse ist es zudem, frühzeitig den Strategieerarbeitungsprozess zu planen. Dazu gehört unter anderem, dass die einzelnen Phasen aufeinander abgestimmt, interne und allenfalls externe Personen erkannt und einbezogen sowie Instrumente für die Strategieanalyse festgelegt werden (Hirsch et al., 2013, S. 74).

3.3.2 Controlling bei der Strategieformulierung

Das Controlling bei der Strategieformulierung besteht im Wesentlichen daraus, Methoden- und Prozess-Know-how bereitzustellen sowie Strategien zu kommentieren und zu bewerten (Hirsch et al., 2013, S. 77).

Die auf Basis der Analyse vorgenommene Strategieformulierung erfolgt üblicherweise in Form von Workshops oder Klausuren. Dabei werden Soll-Werte in Form von Zielen definiert. Solche Veranstaltungen sollten von mit Controllingaufgaben versehenen Personen der Verwaltung prozessual und methodisch begleitet werden. Dazu gehört beispielsweise die Erstellung der Agenda, die inhaltliche Vorbereitung ebendieser sowie die Moderation. Dabei sind nach Hirsch et al. (2013, S. 77) insbesondere die Fähigkeiten als Prozesstreiber und methodisch-didaktischer Berater gefragt. Mit dem zusätzlichen Einbezug von wesentlichen Entscheidungsträgern der Verwaltung bei solchen Veranstaltungen kann zudem die Voraussetzung geschaffen werden, ein gemeinsames Strategieverständnis zwischen Politik und Verwaltung zu erreichen (Weber & Schäffer, 2022, S. 405). Durch die Erhöhung des gegenseitigen Verständnisses lässt sich die Strategieimplementierung vereinfachen.

Bestandteil des Controllings bei der Strategieformulierung ist es des Weiteren, dass Vorschläge für Strategieelemente und -alternativen erarbeitet werden (Hirsch, et al., 2013, S. 77). Wichtig ist in dieser Phase zudem, dass laufend geprüft wird, ob die Strategien gesetzeskonform formuliert werden.

3.3.3 Controlling bei der Strategieimplementierung

Bei der Strategieimplementierung gehört zu den Elementen des Controllings, dass Ziel- und Steuergrößen zur Übersetzung der Strategie ausgewählt werden, Massnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele definiert und das erforderliche Methoden- und Prozess-Know-how bereitgestellt wird (Hirsch et al., 2013, S. 78).

Das Controlling unterstützt in dieser Phase, indem die definierten Ziele und Massnahmen in ein Ziel- und Kennzahlensystem überführt und qualitative Ziele in messbare Ziele übersetzt und mit Indikatoren versehen werden. Auf das Thema Kennzahlen und Indikatoren wird in diesem Kapitel noch näher eingegangen. Diese messbaren Ziele und Umsetzungsmassnahmen sollten mit Fokus auf eine Reduktion der Ist-Soll-Abweichung festgelegt werden (Weber & Schäffer, 2022, S. 24). Dies bedeutet, dass Ziele und Massnahmen ausgewählt werden sollten, welche dazu führen, dass der zukünftige Ist-Zustand dem Soll-Zustand entspricht.

Bestandteil des Controllings in dieser Phase ist der Aufbau des Berichtswesens und die Durchführungsplanung (Hirsch et al., 2013, S. 78). Zudem erfolgt die Unterstützung bei der Planung, der Auswahl und dem Einsatz von geeigneten Kommunikationsmassnahmen (Hirsch et al., 2013, S. 79).

In der Phase der Strategieimplementierung nimmt die Controlling-Teilfunktion «Koordination», welche in [Kapitel 3.2.2](#) beschrieben wurde, eine zentrale Rolle ein. Die strategischen Vorgaben aus der Politik müssen in die bestehenden Strukturen und Prozesse der Verwaltung implementiert werden.

Kennzahlen und Indikatoren

«Was man nicht messen kann, kann man nicht verbessern.»

Dieses Zitat von Kaplan & Norton (2009, S. 108) zeigt die Wichtigkeit der Messbarkeit auf. Damit sich eine Organisation nachweislich verbessern kann, sind messbare Ziele notwendig. Um eine solche Messbarkeit herleiten zu können, eignen sich Kennzahlen. Kennzahlen sind Messgrößen, die erhoben werden, um die Zielerreichung und allgemein die Zustände oder Entwicklungen innerhalb der Organisation und in ihrem Umfeld betrachten und bewerten zu können (Schedler & Siegel, 2004, S. 193). Es handelt sich um quantitative Daten, die als bewusste Verdichtung der komplexen Realität über zahlenmässig erfassbare betriebswirtschaftliche Sachverhalte informieren sollen (Weber & Schäffer, 2022, S. 179). Gemäss Weber & Schäffer (2022, S. 182) gestatten Kennzahlen einen schnellen, pointierten Blick auf wichtige betriebliche Fakten und Aspekte. Dies mache sie als Informationsquelle wertvoll. Kennzahlen und damit verbundene Zielwerte drücken ein Ziel präzise aus und ermöglichen, dass die Fortschritte bei der Zielerreichung verfolgt werden können (Kaplan & Norton, 2009, S. 109). Sind Kennzahlen nicht unmittelbar messbar, so können Indikatoren als messbare Hilfsgrößen Informationen liefern (Schedler & Siegel, 2004, S. 193). Kennzahlen und Indikatoren sind sorgfältig auszuwählen, denn es sollten nur relevante Daten erhoben werden (Ritz & Thom, 2019, S. 321). Ansonsten besteht die Gefahr von Kennzahlenfriedhöfen (Ritz & Thom, 2019, S. 327). Diese Gefahr erwähnt auch der Stadtschreiber ad interim im Experteninterview. Aus seiner Sicht würde die Einführung von Indikatoren bei den Legislaturzielen einen «Papiertiger» erschaffen und der Pragmatismus ginge verloren. Dies würde der Stadt nicht viel nützen (Interview 3; Zeilen 151–154).

3.3.4 Controlling bei der strategischen Kontrolle

Bei der strategischen Kontrolle werden Elemente des operativen Controllings eingesetzt. Dazu zählen die Durchführung von Abweichungs- und Ursachenanalysen, die Bereitstellung des Berichtswesens und die Durchführung der Zielnachhaltung (Hirsch et al., 2013, S. 80).

Im Rahmen des Controllings wird der aktuelle Stand der Ziel- und Massnahmenerreichung regelmässig überprüft. Falls Abweichungen von Zielen oder Massnahmen festgestellt werden, erfolgt eine Ursachenanalyse. Solche Abweichungs- und Ursachenanalysen sollten sowohl für die Fortschritte der Massnahmenumsetzung als auch in Bezug auf die der strategischen Planung zugrundeliegenden Prämissen erfolgen (Hirsch et al., 2013, S. 80).

In Form von Feedbacks und Feedforwards werden die Ergebnisse der Abweichungs- und Ursachenanalysen in Form einer Berichterstattung mitgeteilt. Feedback und Feedforward werden in diesem Kapitel noch genauer beschrieben.

Mittels der Zielnachhaltung sollen bei festgestellten und berichteten Abweichungen konkrete Verbesserungsmassnahmen vorgeschlagen werden (Hirsch et al., 2013, S. 81). Solche Verbesserungsmassnahmen werden durch die für die Umsetzung beauftragten Personen der Verwaltung erarbeitet.

In der Phase der strategischen Kontrolle spielt die Controlling-Teilfunktion «Informationsversorgung», welche in [Kapitel 3.2.2](#) beschrieben wurde, folglich eine sehr zentrale Rolle.

Feedback und Feedforward

Das operative Controlling beim Strategieprozess besteht unter anderem aus einer Feedback- und einer Feedforward-Kontrolle. Bei der Feedback-Kontrolle wird der Ist-Zustand mit dem Soll-Wert verglichen. Bei Abweichungen wird Bericht erstattet (Schreyögg & Koch, 2020, S. 307). Mittels Feedforward-Kontrolle kann die Gefahr von verspäteten Rückkoppelungsinformationen umgangen werden. Dies bedeutet, dass die Kontrollzeitpunkte in die Realisationsphase vorverlagert und der Endpunkt der Realisation antizipiert wird (Schreyögg & Koch, 2020, S. 307). Die Feedforward-Kontrolle vergleicht, ob das vorgegebene Ziel unter Berücksichtigung der bereits verfügbaren Informationen nach wie vor erreichbar erscheint. Potenzielle Abweichungen sollen möglichst frühzeitig aufgedeckt werden. Dadurch soll zu einem Zeitpunkt über Korrektur- oder Abbruchmassnahmen entschieden werden können, an welchem noch genügend Handlungsspielräume zur Verfügung stehen (Schreyögg & Koch, 2020, S. 310). Dieser Ansicht sind auch Schedler & Siegel (2004, S. 27), welche darauf hinweisen, dass eine Beschreibung von Problemen und möglichen Lösungsvorschlägen durch die Verwaltung ein notwendiger Bestandteil von Berichten an die Exekutive ist. Sowohl die Feedback- als auch die Feedforward-Kontrolle dienen einer effizienten Realisierung der geplanten Ziele (Schreyögg & Koch, 2020, S. 307).

Zusammenfassung Kapitel 3

In diesem Kapitel wurde die Frage erörtert, welche Elemente ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung allgemein beinhalten sollte. Dazu wurde der Strategieprozess in vier Phasen aufgeteilt und anhand der wissenschaftlichen Literatur beschrieben. Zudem wurde aufgezeigt, welche Funktionen das Controlling sowie der Controllingprozess erfüllen und wie Instrumente des Controllings mit den Phasen des Strategieprozesses verbunden werden können. Diese Erkenntnisse sind relevant für die Gestaltung eines systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Düren, welche im nachfolgenden Kapitel vorgenommen wird.

4 Strategie- und Controllingprozess des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf

Beim Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf handelt es sich um einen vier Jahre andauernden Strategieprozess. In den nachfolgenden Kapiteln werden die einzelnen Prozessschritte bei der Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms beschrieben, aufgeschlüsselt nach den vier Phasen des Strategieprozesses. Gleichzeitig wird aufgezeigt, welche Problemfelder gemäss den involvierten Anspruchsgruppen des Autors und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse gemäss [Kapitel 3](#) bestehen. Aus Sicht des Autors können die aufgedeckten Problemfelder mit der Gestaltung und Einführung eines systematischen Controllings behoben werden. Für jedes Problemfeld werden unter Einbezug der Theorie sowie der Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen mögliche Lösungsansätze aufgezeigt. Das Kapitel wird abgerundet mit der Darstellung eines möglichen zukünftigen systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf.

4.1 Strategische Analyse

Alle vier Jahre führt der Stadtrat Dübendorf für die Erarbeitung des Legislaturprogramms eine strategische Analyse durch. Anhand der Ergebnisse der strategischen Analyse kann der Stadtrat strategisch relevante Themen identifizieren (Ritz & Thom, 2019, S. 126). Die Stadtratsmitglieder müssen sich darauf verständigen, welche der strategischen Herausforderungen in der bevorstehenden Legislatur angegangen werden sollen. Ein Legislaturprogramm hat nie den Anspruch, sämtliche strategischen Problemfelder abzubilden. Dafür ist der Planungshorizont von vier Jahren zu kurz und die personellen und finanziellen Mittel in der Regel zu beschränkt. Die Stadtratsmitglieder einigen sich folglich auf Schwerpunktthemen, welche aus ihrer Sicht in den bevorstehenden vier Jahren von besonderer Bedeutung sind.

Problemfelder

Bei der strategischen Analyse wird das Legislaturprogramm der Vorperiode nicht konsultiert. Grundvoraussetzung dafür wäre, dass die Evaluation des Programms der ablaufenden Legislatur kurz vor dem Wechsel der Legislatur abgeschlossen wird. Für neue Stadtratsmitglieder sei es gemäss dem Stadtpräsidenten schwierig, unmittelbar nach Amtsantritt über das alte Legislaturprogramm zu befinden (Interview 2; Zeilen 169–171). Da die fortlaufende wie auch die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms in der Phase der strategischen Kontrolle erfolgen sollte, wird die verspätete Abschlussevaluation als Problemfeld in ebendieser Phase aufgenommen.

Die strategische Analyse erfolgt in der Stadt Dübendorf ausschliesslich durch die Exekutivmitglieder selbst. Auf fachliche Inputs seitens Verwaltung wird verzichtet.

Wie bereits erläutert, haben Exekutivmitglieder ein grosses Interesse, innerhalb der vierjährigen Legislatur erfolgreich zu sein, um die Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen. Den Horizont für die politische Planung auf diese vier Jahre zu beschränken, ist aus Sicht des Autors jedoch

nicht zielführend. Einwohnerinnen und Einwohner sowie auch die Verwaltung benötigen langfristige Entwicklungsperspektiven. Ein langfristiges Steuerungsinstrument wie ein Leitbild fehlt in der Stadt Dübendorf. Aus Sicht des Stadtpräsidenten ist ein solches Leitbild für die Stadt Dübendorf jedoch nicht erstrebenswert. Da sich Dübendorf in einem sehr dynamischen Umfeld bewegt und stark wächst, ändern sich die Rahmenbedingungen und Priorisierungen sehr rasch. Ein Leitbild, welches über zehn oder mehr Jahre Bestand haben sollte, wäre unter diesen Umständen nicht sinnvoll (Interview 2; Zeilen 23–25).

Zusammengefasst bestehen folgende Problemfelder bei der strategischen Analyse:

- *P1¹¹: Das Wissen der Verwaltungsmitarbeitenden wird nicht berücksichtigt*
- *P2: Ein langfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument ist nicht vorhanden*

Lösungsvorschläge für die Behebung der Problemfelder

P1: Das Wissen der Verwaltungsmitarbeitenden wird nicht berücksichtigt

Für eine möglichst umfassende und sachliche strategische Analyse sollte der Stadtrat auf das Wissen der Verwaltung zurückgreifen. Die Verwaltungsmitarbeitenden weisen ein sehr grosses Verständnis bezüglich des operativen Betriebs auf und könnten wertvolle Inputs bei der Umweltanalyse und insbesondere bei der Organisationsanalyse liefern. Neben dem zusätzlich generierten Wissen würde der Stadtrat auch von einem besseren Verständnis durch die Verwaltung profitieren, denn der Stadtrat ist aus Sicht der Verwaltung ein Teil ihres Umfelds. Das Legislaturprogramm als Strategie der Exekutive wird somit durch die Verwaltung als externe Störung wahrgenommen, auf welche sie reagiert – oder auch nicht. Wenn jedoch die Strategieentwicklung des Stadtrates mit derjenigen der Verwaltung verbunden werden kann, wird die Strategie des Stadtrates nicht als Störung empfunden, sondern als inhärenter Bestandteil der eigenen Strategiefindung (Ritz et al., 2019, S. 12). Dieses zusätzliche gegenseitige Verständnis würde es der Verwaltung zudem erleichtern, geeignete Umsetzungsmassnahmen zu erarbeiten. Aus logistischen und zeitlichen Gründen können selbstredend nicht sämtliche Verwaltungsmitarbeitenden für die strategische Analyse beigezogen werden. Eignen würde sich aus Sicht des Autors die Geschäftsleitung, welche auch die strategische Kontrolle koordinieren soll. Mehr zur Rolle der Geschäftsleitung findet sich in [Kapitel 4.4](#).

P2: Ein langfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument ist nicht vorhanden

Ein langfristiges Leitbild könnte in Zusammenarbeit mit dem Parlament und der Öffentlichkeit erarbeitet werden. Es könnte dem Stadtrat neben der strategischen Analyse und den Evaluationsergebnissen des Legislaturprogramms der Vorperiode als zusätzliche Orientierungshilfe bei der Erarbeitung des neuen Legislaturprogramms dienen. Ein solch breit abgestützter, partizipativer Prozess hätte zudem den Vorteil, die Legitimation des politischen Handelns des Stadtrates zu erhöhen. Der Stadtrat wüsste bei der Erstellung des Legislaturprogramms, welches sich nach dem Leitbild richtet, dass dieses den Bedürfnissen der Öffentlichkeit und dem Parlament

¹¹ «P» dient als Abkürzung für Problemfeld. Die Problemfelder sind fortlaufend nummeriert.

entspricht und von diesen mitgetragen würde. Der Stadtrat würde des Weiteren zusätzliche Kapazitäten und Informationen gewinnen, um bessere Lösungsansätze zu entwickeln (Ritz & Thom, 2019, S. 113). Auch wenn der Stadtpräsident aufgrund der Dynamik und der raschen Veränderungen der Stadt Dübendorf von einem solchen Leitbild absehen möchte (Interview 2; Zeilen 23–27), überwiegen aus Sicht des Autors die aufgeführten Vorteile dennoch. Die Art und Weise dieses Partizipationsverfahrens müsste in einer separaten Arbeit genau festgelegt werden, da dies den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würde.

Für die beiden Problemfelder bei der strategischen Analyse des Legislaturprogramms bieten sich zusammengefasst die folgenden konkreten Lösungen an:

- *LP1.1¹²: Die Geschäftsleitung wird bei der strategischen Analyse einbezogen*
- *LP2.1: Ein langfristiges Leitbild wird zwischen dem Stadtrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit erarbeitet*

4.2 Strategieformulierung

In der Phase der Strategieformulierung wird der Wortlaut des Legislaturprogramms festgelegt. Aufgrund der in der strategischen Analyse bestimmten Schwerpunktthemen definiert der Stadtrat Leitsätze und Ziele. Der Stadtrat entwickelt dadurch alternative Strategien als Antwort zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen (Ritz & Thom, 2019, S. 126).

Problemfeld

Der Stadtrat funktioniert wie alle Regierungen in der Schweiz nach dem Konkordanzprinzip. Dies bedeutet, dass der Stadtrat grundsätzlich bestrebt ist, Kompromisse, hinter welchen alle Regierungsmitglieder stehen, anstelle von lediglich mehrheitsfähigen Lösungen zu finden (Brühlmeier et al., 2001, S. 12). Sehr deutlich zeigt sich das Konkordanzprinzip bei der Strategieformulierung des Legislaturprogramms. Als eine Art Koalitionsvertrag wird das Legislaturprogramm durch den Stadtschreiber ad interim verstanden. Die Ansichten aller Parteivertretenden müssen in diesem Koalitionsvertrag unter einen Hut gebracht werden (Interview 3; Zeilen 15–17). Diese (Wirkungs-)Ziele als Ergebnis von kompromissorientierten Beratungen sind tendenziell unpräzise formuliert und dadurch nur schwierig messbar. Für solche Wirkungsziele lassen sich häufig nur sehr ausschnitthaft geeignete Messgrößen finden (Weber & Schäffer, 2022, S. 169).

In der Phase der Strategieformulierung besteht somit folgendes Problemfeld:

- *P3: Die Legislaturziele sind unpräzise formuliert und nicht messbar*

¹² «LP» steht für Lösungsvorschlag für die Behebung des Problemfeldes. Die erste Zahl bezieht sich auf das entsprechende Problemfeld und die zweite Zahl auf den Lösungsvorschlag. Mehrere Lösungsvorschläge zu einem Problemfeld sind fortlaufend nummeriert.

Lösungsvorschläge für die Behebung des Problemfeldes

P3: Die Legislaturziele sind unpräzise formuliert und nicht messbar

Die Intuition des Stadtrates liegt gemäss dem Stadtpräsidenten nicht darin, seine Legislaturziele messbar zu gestalten. Vielmehr sollen die Ziele offen formuliert sein, damit eine breite Auswahl von strategischen Initiativen als Legislaturmassnahmen in Frage kommen (Interview 2; Zeilen 42–44). Generell liegt der Fokus des Stadtrates darin, aufzeigen zu können, welche konkreten Massnahmen umgesetzt werden, anstatt die offen formulierten Ziele messbar machen zu können (Interview 2; Zeilen 119–121 und 126–130).

Aus Sicht des Autors sollte dennoch bereits in der Phase der Strategieformulierung vermehrt darauf geachtet werden, Legislaturziele mit Indikatoren zu versehen. Dies würde die Verwaltung dabei unterstützen, geeignete Umsetzungsmassnahmen zu definieren und dem Stadtrat helfen, die Zielerreichung zu überprüfen. Auch für den Gemeinderat ist gemäss Experteninterview mit dem GRPK-Präsidenten nicht erkennbar, was konkret erreicht werden möchte. Dafür seien die Ziele nicht klar genug formuliert und haben zu wenig «Fleisch am Knochen». Deshalb ist es auch für den Gemeinderat nicht möglich zu beurteilen, ob ein Ziel erreicht wurde oder nicht (Interview 1; Zeilen 34–37). Der Stadtschreiber ad interim ist ebenfalls der Ansicht, dass das Legislaturprogramm und die damit verbundenen Ziele klarer formuliert werden sollten (Interview 3; Zeilen 28–33). Um dies zu erreichen, sollte der Stadtrat in der Phase der Strategieformulierung durch eine interne oder externe Person mit entsprechendem Controlling-Know-how unterstützt werden.

Ein ergänzender Lösungsansatz besteht darin, die Verwaltung bei der Strategieimplementierung mit der Aufteilung der qualitativ beschriebenen Legislaturziele in konkrete Subziele zu beauftragen. Denn gemäss Brühlmeier et al. (2001, S. 51) dürfte es in absehbarer Zeit nicht möglich sein, konkrete Legislaturziele zu definieren und zu messen. Den Legislaturzielen untergeordnete Subziele könnten diesem Umstand Abhilfe schaffen. Solche Ziele könnten mit Indikatoren versehen und dadurch messbar gemacht werden. Ein weiterer Bestandteil sollten die finanziellen und personellen Ressourcen sein, welche für die Zielerreichung aufgewendet werden müssen. Zudem müssen die Verantwortlichkeiten sowohl auf operativer als auch auf politischer Ebene bestimmt sein und allfällige Synergien oder Zusammenhänge aufgezeigt werden. Ein Subziel könnte somit folgendermassen aussehen (Legende siehe Anhang 8):

Schwerpunktthema	Leben in Dübendorf
Ziel	5 Weiterentwicklung des Angebotes im Bereich Alter und Pflege
Subziel	5.2 Erarbeitung eines Altersleitbilds für die Stadt Dübendorf
Erhoffter Zielzustand/ Indikator	Altersleitbild ist vorhanden und Stelle Leitung Alter und Gesundheit ist geschaffen und besetzt
Ausgangslage	Menschen in der Schweiz werden je länger je älter. Die Zeitspanne zwischen Pensionierung und Ableben nimmt dadurch zu. Zudem nehmen die Bedürfnisse der Seniorinnen und Senioren zu. Die Stadt Dübendorf verfügt aktuell weder über ein Altersleitbild noch eine verantwortliche Person innerhalb der Verwaltung.
Verantwortlich	Politisch: Sozialvorstand Operativ: Leiterin Soziales
Beteiligte Stellen	Intern: Leitung Alter und Gesundheit (noch zu bestimmen) Extern:
Synergien, Zusammenhänge	Betriebskonzept Alters- und Spitexzentrum
Ressourcenschätzung	Sachaufwand: Fr. 40'000 Personalaufwand: 80 %

Abbildung 2: Muster eines Subziel-Objektblattes (Eigenentwicklung)

In Kombination mit dem Lösungsvorschlag LP1.1 (Die Geschäftsleitung wird bei der strategischen Analyse einbezogen) könnten dadurch die Ziele griffiger und viele Unklarheiten bezüglich Erwartungen an die Strategiedurchsetzung beseitigt werden.

Für die Behebung des Problemfeldes in der Phase der Strategieformulierung bieten sich somit folgende Lösungen an:

- *LP3.1: Bereits bei der Strategieformulierung werden mögliche Indikatoren für die Messbarkeit der Legislaturziele festgelegt oder zumindest diskutiert*
- *LP3.2: Legislaturziele werden in messbare Subziele heruntergebrochen*

4.3 Strategieimplementierung

Bei der Strategieimplementierung erfolgt der Wechsel von der Strategieentwicklung zur Strategiedurchsetzung und somit auch der Wechsel von der politischen auf die operative Ebene. Die Verwaltung erarbeitet in dieser Phase konkrete Umsetzungsmassnahmen, welche zur Erreichung der Legislaturziele beitragen sollen. Umsetzungsmassnahmen können eine oder mehrere Fachabteilungen betreffen. Deshalb ist in dieser Phase eine gut funktionierende, abteilungsübergreifende Zusammenarbeit von grosser Wichtigkeit. Der Stadtrat hat sich gemäss dem Stadtpräsidenten bewusst ressortübergreifende Ziele gesetzt. Er erwartet, dass auch die Verwaltung abteilungsübergreifende Massnahmen definiert und das Denken in Silos¹³ dadurch durchbrochen wird (Interview 2; Zeilen 54–63). Die Genehmigung der durch die Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen erfolgt durch den Stadtrat.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt ebenfalls in dieser Phase. Der Stadtrat erwartet nicht, dass die Vorhaben bereits bis ins letzte Detail ausformuliert sind. Der Verwaltung soll gemäss dem Stadtpräsidenten ein gewisser Gestaltungsfreiraum bei der Umsetzung zugestanden wer-

¹³ In diesem Zusammenhang wird unter «Denken in Silos» verstanden, dass Abteilungen ihren Fokus lediglich auf abteilungsinterne und nicht auch auf abteilungsübergreifende Themen richten.

den (Interview 2; Zeilen 68–70). Zudem erfolgt in dieser Phase die interne und externe Kommunikation des Legislaturprogramms. Sowohl nach innen als auch nach aussen wird aufgezeigt, in welche Richtung sich die Stadt in der neuen Legislatur entwickeln soll.

Problemfelder

Gemäss Kaplan & Norton (2009, S. 16) erreichen 60 bis 80 % der Unternehmen ihre strategischen Ziele nicht annähernd. Das Problem liegt dabei nicht an der Strategie oder an den Zielen selbst, sondern an deren Umsetzung.

Um das Legislaturprogramm erfolgreich implementieren zu können, sollten die Legislaturmassnahmen mit weiteren Planungs- und Steuerungsinstrumenten verknüpft werden (Hirsch et al., 2013, S. 69-70). Dazu gehört die Anbindung an den Finanz- und Aufgabenplan, das Budget, den Stellenplan oder die Zielvereinbarungen¹⁴. Solche Verknüpfungen fehlen bei der Strategieimplementierung des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf. Dies bestätigen auch die Experteninterviews mit dem Stadtpräsidenten (Interview 2; Zeile 30) und dem Stadtschreiber ad interim (Interview 3; Zeilen 43–44). Wie in [Kapitel 2.1.2](#) ausgeführt, sollte der Finanz- und Aufgabenplan als Verbindungselement zwischen dem strategischen Legislaturprogramm und dem operativen Budget fungieren. Der Stadtpräsident betont im Interview, dass ein Abgleich zwischen den Legislaturmassnahmen und dem Finanz- und Aufgabenplan sehr wichtig ist, damit keine widersprüchlichen Aussagen entstehen (Interview 2; Zeilen 73–74).

Die durch die Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen enthalten einen groben Umsetzungszeitplan. Die benötigten Ressourcen pro Massnahme werden dabei nicht geschätzt. Diese fehlende Ressourcenschätzung erschwert der Exekutive die Entscheidung, ob eine Massnahme auch aus Ressourcenoptik geeignet ist, um die vorgegebenen Ziele erreichen zu können und somit die Ist-Soll-Abweichung schliessen oder zumindest reduzieren zu können. Für die Verwaltung erschwert die fehlende Ressourcenschätzung die Festlegung des Budgets, des Stellenplans und folglich auch der Ressourcenallokation. Massnahmen werden zudem nicht priorisiert und stehen gleichberechtigt nebeneinander. Beispielsweise im Falle von Ressourcenknappheit aufgrund einer Wirtschaftskrise oder eines Umweltereignisses, wenn die Mittel nicht ausreichen, um alle Massnahmen wie geplant umzusetzen, sollte der Stadtrat wissen, welche Massnahmen prioritär umzusetzen sind (Ritz et al., 2019, S. 289). In der folgenden Abbildung 3 ist ein einzelnes Massnahmenblatt zu sehen. In dieser Form werden Massnahmen bisher aufbereitet:

¹⁴ Bei den Zielvereinbarungen handelt es sich um ein rein operatives Steuerungsinstrument. Führungspersonen können ihre Mitarbeitenden mit der Zuweisung konkreter Ziele steuern. Die Bewertung der Umsetzung der Zielvereinbarungen fliesst in die Mitarbeitendenbeurteilung ein und ist dadurch lohnrelevant.




Massnahmenblatt		Stadt Dübendorf	
Aktivitätsfeld	Umwelt und Infrastruktur		
Ziel Nr. 3.3	Die Stadt erzielt eine Vorbildwirkung im nachhaltigen Bau, Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur und fördert damit das allgemeine ökologische Bewusstsein.		
Massnahme Nr. 3.3.1	Die Energieplanung wurde aktualisiert und auf Effizienz und erneuerbare Energieträger ausgerichtet. Sie dient als Planungsgrundlage sowohl für private Investoren als auch für die Stadt. Die Stadt Dübendorf nimmt bei ihren städtischen Liegenschaften eine Vorbildfunktion wahr.		
Ausgangslage (Wie ist der Stand der Dinge?)	– Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 07.12.2017 (SRB 17-417) die kommunale Energieplanung festgesetzt. Sie wurde mit Verfügung Nr. 0138 vom 5. März 2018 von der Baudirektion genehmigt.		
Zuständigkeit (Wer ist politisch verantwortlich? Wer ist operativ zuständig?)	– Politisch: Vorsitzender Energiestadt-Kommission, also Hochbauvorstand – Operativ: Leiter Stadtplanung		
Koordination / Vernetzung (Wer ist in die Massnahmenumsetzung involviert?)	– Politisch: Stadtpräsident, Energiestadt-Kommission – Operativ: Leiter Tiefbau, Leiterin Finanz- und Controllingdienste – Extern: Energiestadtberaterin; beauftragtes Ingenieurbüro; Glattwerk AG		
Bemerkungen (Was gibt es zu bedenken?)	–		
Termine	Zuständig.	Arbeitsschritte	*
2018 - 2022	LPI (in Koord. mit Glattwerk AG und LTb)	Am Aufbau neuer Wärmeverbunde (Innovationspark, Chreis/Hallenbad etc.) mitwirken, unterstützen	
2019 – 2021	LPI (LFCD, Glattwerk AG)	Nutzung städtischer Liegenschaften für Solaranlagen unterstützen	
Stand: 26.11.2018		*  erledigt	 in Bearbeitung  pendent

Abbildung 3: Massnahmenblatt zum Legislaturprogramm 2018–2022 (Stadtrat Dübendorf, 2018, S. 15)

Optimiert werden kann in der Phase der Strategieimplementierung die Kommunikation, sowohl intern als auch extern. Über den Inhalt des Legislaturprogramms wurde intern lediglich die oberste Führung informiert. Der Grossteil der Mitarbeitenden kennt den Inhalt des Legislaturprogramms nicht. Die externe Kommunikation erfolgte mittels Aufschaltung auf der Website. Eine aktive Kommunikation beispielsweise in Form einer Medienmitteilung erfolgte nicht.

Zusammengefasst bestehen folgende Problemfelder in der Phase der Strategieimplementierung:

- *P4: Das Legislaturprogramm ist nicht mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft*
- *P5: Die Legislaturmassnahmen enthalten zu wenige Informationen*
- *P6: Die interne und externe Kommunikation erfolgt zu passiv*

Lösungsvorschläge für die Behebung der Problemfelder

P4: Das Legislaturprogramm ist nicht mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft

In der Phase der Implementierung des Legislaturprogramms wird ein Massnahmenpaket verabschiedet, welches für mindestens vier Jahre viele finanzielle und personelle Ressourcen bindet. Aus diesem Grund sollte das Legislaturprogramm mit dem Finanz- und Aufgabenplan verbunden sein. Dieser Ansicht ist auch der Stadtpräsident, welcher insbesondere darauf hinweist, dass die Legislaturmassnahmen zwingend in die Investitionsplanung gehören, welche Bestandteil des Finanz- und Aufgabenplans ist (Interview 2; Zeilen 36–37). Auch aus Sicht der Verwaltung haben die Legislaturmassnahmen eine starke Auswirkung auf die rollende Investitionsplanung, weshalb das Legislaturprogramm gemäss dem Stadtschreiber ad interim mit dem Finanz- und Aufgabenplan verbunden werden müsste (Interview 3; Zeilen 46–50).

Umsetzungsmassnahmen haben, wie bereits ausgeführt, in der Regel ein Preisschild. Damit diese Ausgaben legitimiert sind, müssen sie budgetiert werden. Um eine jährliche Budgetierung vornehmen zu können, müssen die Kosten pro Legislaturjahr bekannt sein.

Neben der Verbindung mit den unmittelbar finanziellen Steuerungsinstrumenten Finanz- und Aufgabenplan sowie Budget müssen auch die Auswirkungen auf die Organisation der Stadtverwaltung berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere die für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen benötigten Stellenprozent. Dieser Personalbedarf sollte gemäss Stadtschreiber ad interim im Stellenplan berücksichtigt werden (Interview 3; Zeilen 46–52). Da der Stellenplan jährlich festgelegt wird, sollten die benötigten Personalressourcen anlog den unmittelbar finanziell benötigten Ressourcen pro Jahr ausgewiesen werden.

Mitarbeitende, welche mit der Umsetzung der Legislaturmassnahmen beauftragt werden, sollten Anreize erhalten, welche motivationsfördernd sind, um die Massnahmen fristgerecht und in einer hohen Qualität umzusetzen, denn gemäss Ritz & Thom (2019, S. 521) ist die Belohnungspolitik für erbrachte Leistungen für die gesamte Leistungsqualität entscheidend. Solche Anreize könnten in Form von individuellen Zielvereinbarungen gesetzt werden. Zielvereinbarungen sind ein Instrument der Personalführung, in der Stadt Dübendorf Bestandteil der Mitarbeitendenbeurteilung und damit lohnrelevant. Mittels individueller Zielvereinbarungen können einzelne Aufgaben oder Projekte anhand der «SMART»¹⁵-Kriterien einer oder einem Mitarbeitenden übertragen werden. Bei (sehr) erfolgreicher Erledigung eines Zieles winkt der oder dem Mitarbeitenden eine Belohnung in Form einer Lohnerhöhung oder einer Einmalzulage.

¹⁵ «SMART» ist ein Akronym für die Kriterien spezifisch, messbar, attaktiv, realistisch und terminiert (Ritz & Thom, 2019, S. 525)

P5: Die Legislaturmassnahmen enthalten zu wenige Informationen

Legislaturmassnahmen sollten bereits zu Beginn der Massnahmenplanung priorisiert werden und nicht erst nach Eintreten der Ressourcenknappheit. Dadurch könnte im Falle knapper finanzieller und personeller Ressourcen rascher entschieden werden, welche Massnahmen weitergeführt und welche allenfalls sistiert werden sollen. Die Priorisierung sollte gemäss dem Stadtpräsidenten durch den Stadtrat, abgestimmt mit der Priorisierung der Investitionsplanung, erfolgen (Interview 2; Zeilen 87–92). Die Verwaltung könnte als Diskussionsgrundlage für den Stadtrat eine Priorisierung der Massnahmen vorschlagen (Interview 2; Zeilen 80–83). Eine solche Priorisierung ergibt auch aus Sicht des GRPK-Präsidenten Sinn. Denn es gibt Massnahmen, welche lediglich «nice to have» sind und andere, welche eine hohe Dringlichkeit aufweisen (Interview 1; Zeilen 57–60).

Wie bereits beim Lösungsvorschlag zu Problemfeld P4 ausgeführt, sollten die finanziellen und personellen Ressourcen zwecks Budgetierung und Aufnahme im Stellenplan pro Jahr ausgewiesen werden. Für die Priorisierung und Umsetzung ist es für den Stadtrat sehr wichtig zu wissen, was eine Massnahme schätzungsweise kosten wird (Interview 2; Zeilen 96–99). Ein entsprechendes Preisschild würde das Legislaturprogramm gemäss dem GRPK-Präsidenten für die Legislative interessanter machen, weshalb auch er dafür plädiert, eine Kostenschätzung pro Umsetzungsmassnahme vorzunehmen (Interview 1; Zeilen 52–54). Zusätzlich zu den finanziellen und personellen Ressourcen sollten gemäss dem Stadtschreiber ad interim auch die politischen Ressourcen deklariert werden. Als politische Ressourcen sind involvierte Kommissionen oder Gewalten gemeint. Falls eine Massnahme beispielsweise zu einer Volksabstimmung führen wird, muss dies bei der Zeitplanung berücksichtigt werden (Interview 3; Zeilen 129–134). Für den Stadtrat sind diese Informationen zudem wichtig, um abschätzen zu können, ob aus seiner Sicht der personelle und finanzielle Aufwand im Verhältnis zum Ergebnis, welches mit der Umsetzung der Massnahme erwartet wird, gerechtfertigt ist. Damit der Stadtrat diese Abschätzung vornehmen kann, muss neben den Ressourcen pro Massnahme auch ein Indikator definiert sein. Neben der initialen Kosten/Nutzen-Abschätzung hätte ein Indikator auch den Vorteil, dass nach Abschluss der Massnahme geprüft werden kann, ob die Vorgabe erreicht wurde. Massnahmen sollten zudem terminiert sein und klare Zuständigkeiten aufweisen (Interview 3; Zeilen 127–129).

P6: Die interne und externe Kommunikation erfolgt zu passiv

Um die Öffentlichkeit aktiver über das jeweils neu erarbeitete Legislaturprogramm informieren zu können, sollte der Stadtrat nach Ansicht des Stadtschreibers ad interim in Form einer Medienmitteilung über den Inhalt des Programms informieren (Interview 3; Zeilen 172–178). Dies insbesondere auch in Anbetracht dessen, dass einer der Hauptnutzen des Legislaturprogramms darin besteht, die Bevölkerung über die Entwicklungsschwerpunkte der Legislatur zu informieren (Interview 2; Zeilen 15–17). Mit einer Medienmitteilung steigt auch die Chance, dass Medienhäuser das Thema aufgreifen und über das Legislaturprogramm der Stadt berichten. Denkbar wäre aus Sicht des Autors zusätzlich auch eine öffentliche Informationsveranstaltung, bei

welcher der Stadtrat das Legislaturprogramm vorstellt und anschliessend Fragen seitens der Bevölkerung beantwortet werden könnten.

Die Mitarbeitenden sollten ebenfalls über das jeweils neu erarbeitete Legislaturprogramm informiert werden, damit sie den Inhalt inklusive der politischen Schwerpunkte des Stadtrates kennen. Diese Informierung hat vor der externen Kommunikation zu erfolgen. Dazu eignen würde sich das Intranet¹⁶ der Stadtverwaltung Dübendorf. Über das Intranet könnten auch allfällige Verständnisfragen gestellt und beantwortet werden. Diejenigen Mitarbeitenden, welche mit der Umsetzung von Legislaturmassnahmen beauftragt werden, sollten zusätzlich vorgängig persönlich informiert werden.

Für die drei Problemfelder in der Phase Strategieimplementierung bieten sich zusammengefasst folgende Lösungen an:

- *LP4.1: Die Legislaturmassnahmen werden in den Finanz- und Aufgabenplan aufgenommen*
- *LP4.2: Die Ausgaben für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen werden jährlich budgetiert*
- *LP4.3: Die zusätzlich für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen benötigten Personalressourcen werden jährlich im Stellenplan bewilligt*
- *LP4.4: Die Legislaturmassnahmen werden als individuelle Zielvereinbarungen aufgenommen*
- *LP5.1: Die Legislaturmassnahmen enthalten folgende zusätzliche Informationen:*
 - *Priorisierung*
 - *Geschätzte zusätzliche finanziellen Ausgaben pro Umsetzungsjahr*
 - *Geschätzte zusätzlich benötigte Personalressourcen pro Umsetzungsjahr*
 - *Indikator*
 - *Umsetzungszeitraum*
 - *Zuständigkeit*
- *LP6.1: Das Legislaturprogramm wird in Form einer Medienmitteilung und allenfalls einer öffentlichen Informationsveranstaltung der Öffentlichkeit präsentiert*
- *LP6.2: Das Legislaturprogramm wird für die Mitarbeitenden im Intranet aufgeschaltet*

¹⁶ Beim Intranet handelt es sich um ein internes Kommunikationsmittel der Stadtverwaltung Dübendorf, welches allen Mitarbeitenden zur Verfügung steht.

4.4 Strategische Kontrolle

Für die Berichterstattung müssen Informationen über den aktuellen Umsetzungsstand der Legislaturmassnahmen erhoben werden. Diese Informationen können grundsätzlich nur dezentral durch Mitarbeitende unterschiedlicher Organisationseinheiten beschafft werden, welche aufgrund ihrer Tätigkeit über das entsprechende Wissen und die Urteilskraft verfügen (Schreyögg & Koch, 2020, S. 251). In dieser Phase des Strategieprozesses erfolgt neben der Informationsbeschaffung und Berichterstattung auch die Strategieevaluation. Der Inhalt des Legislaturprogramms sowie der Strategieentwicklungsprozess werden überprüft. Dabei soll einerseits festgestellt werden, ob die Ziele und Massnahmen des Legislaturprogramms beibehalten, modifiziert oder abgesetzt werden sollen. Andererseits wird der Strategieentwicklungsprozess beurteilt und gegebenenfalls optimiert (Ritz & Thom, 2019, S. 127).

Problemfelder

Der aktuelle Stand betreffend die Strategieumsetzung beim Legislaturprogramm 2018 bis 2022 des Stadtrates Dübendorf wurde in den vier Legislaturjahren lediglich einmal ermittelt. Im Jahr 2020 wurde ein Bericht erstellt, aus welchem der Zwischenstand der Massnahmenumsetzung ersichtlich wurde. In der nachfolgenden Abbildung 4 ist ein Ausschnitt aus diesem Bericht einsehbar.

<u>Ziel 3.3</u>	
Die Stadt erzielt eine Vorbildfunktion im nachhaltigen Bau, Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur und fördert damit das allgemeine ökologische Bewusstsein.	
<i>Massnahmen</i>	
– Die Energieplanung wurde aktualisiert und auf Effizienz und erneuerbare Energieträger ausgerichtet. Sie dient als Planungsgrundlage sowohl für private Investoren als auch für die Stadt. Die Stadt Dübendorf nimmt bei ihren städtischen Liegenschaften eine Vorbildfunktion wahr. <i>(Kommentar: Der Aufbau neuer Wärmeverbunde (Innovationspark, Chreis/Hallenbad etc.) wird in Zusammenarbeit mit der Glattwerk AG geprüft. Die Nutzung städtischer Liegenschaften für Solaranlagen wird laufend geprüft. Es wurde als Basis eine Evaluation über alle städtischen Liegenschaften hinweg vorgenommen um das Potenzial zu bestimmen.)</i>	
– Die Beschaffung und Ersatzbeschaffung, insbesondere bei Fahrzeugen, erfolgt nach ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Kriterien. <i>(Kommentar: Im Submissionswesen und bei Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen wurde grossen Wert auf die Ökologie gelegt. Es werden, wo möglich und sinnvoll, verschiedene Fahrzeuge durch elektrisch angetriebene Fahrzeuge ersetzt (Unterhaltsfahrzeug, Baustellenfahrzeug, Kehrsaugmaschine, Gabelstapler.)</i>	

Abbildung 4: Bericht über Umsetzungsstand einer Legislaturmassnahme (Stadtrat Dübendorf, 2021, S. 16)

Der Stadtrat operierte in Bezug auf die Legislaturziele somit grösstenteils im Blindflug. Auf Abweichungen oder sich abzeichnende Abweichungen bei der Massnahmenumsetzung kann der Stadtrat nicht rechtzeitig reagieren. Korrekturen der Legislaturziele oder Massnahmen wurden aufgrund des Berichtes keine vorgenommen. Nach Schreyögg & Koch (2020, S. 241) ist

es fahrlässig, bei der strategischen Kontrolle lediglich die Ergebnisse der strategischen Umsetzung abzuwarten und auf die Feedback-Kontrolle zu vertrauen. Mit diesem Vorgehen erscheinen neue Entwicklungen immer als Überraschungen und werden nicht antizipiert.

Diese unregelmässige Evaluation und Berichterstattung führt dazu, dass das Legislaturprogramm des Stadtrates im Alltag keine grosse Rolle spielt. Stadtratsgeschäfte werden unabhängig vom Legislaturprogramm erarbeitet. An den Stadtratssitzungen ist das Legislaturprogramm gemäss dem Stadtschreiber ad interim grundsätzlich nie ein Thema (Interview 3; Zeilen 57–71). Diese Einschätzung teilt auch der Stadtpräsident. Das Legislaturprogramm wurde jeweils erst gegen Ende der Legislatur thematisiert. Dies führte dazu, dass alle Stadratsmitglieder und verantwortlichen Verwaltungsmitarbeitenden erst dann die Umsetzung intensiviert haben (Interview 2; Zeilen 5–9).

Zu Beginn der neuen Legislatur 2022 bis 2026 hat der Stadtrat das neue Legislaturprogramm erarbeitet, noch bevor die Abschlussevaluation des vorherigen Legislaturprogramms vorgenommen wurde. Die Nachteile dieser verspäteten Abschlussevaluation wurden bereits in [Kapitel 4.1](#) ausgeführt.

Folgende Problemfelder ergeben sich bei der strategischen Kontrolle aus den Ausführungen:

- *P7: Die Evaluation erfolgt nicht fortlaufend*
- *P8: Die Berichterstattung erfolgt unregelmässig und ist wenig aussagekräftig*
- *P9: Die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms erfolgt erst in der neuen Legislatur*

Lösungsvorschläge für die Behebung der Problemfelder

P7: Die Evaluation erfolgt nicht fortlaufend

Die Evaluation der Massnahmenumsetzung einerseits und die Prämissenkontrolle des Legislaturprogramms andererseits muss fortlaufend erfolgen. Dadurch wird die strategische Führung mit der Kontrolle verknüpft und zum strategischen Controlling weiterentwickelt (Ritz & Thom, 2019, S. 127). Eine Evaluation lediglich zur Mitte und dem Ende der Legislatur reicht nicht aus. Das Legislaturprogramm sollte jährlich evaluiert und beispielsweise an einer Klausurtagung des Stadtrates behandelt werden. Dadurch bekäme das Legislaturprogramm einen viel höheren Stellenwert. Die Politik könnte den Druck für die fristgerechte Umsetzung der Legislaturmassnahmen gegenüber der Verwaltung aufrecht erhalten. Der Stadtrat könnte zudem zeitnaher auf Abweichungen oder sich abzeichnende Abweichungen reagieren und Korrekturmassnahmen einleiten. Des Weiteren könnte der Stadtrat gemäss dem Stadtpräsidenten aufgrund veränderter Umstände die Priorisierung der Massnahmen ändern oder auch neue Massnahmen erlassen (Interview 2; Zeilen 104–113 und 134). Gerade in jüngerer Vergangenheit gab es verschiedene Krisen wie die COVID-19-Pandemie oder den Ukraine-Krieg, welche eine Verlagerung der finanziellen und personellen Ressourcen mit sich brachten (Interview 3; Zeilen 22–27). Unter anderem aufgrund solcher sich verändernder äusserer Einflüsse reicht es nicht aus, lediglich die Legislaturmassnahmen zu betrachten. Vielmehr benötigt es eine laufende Prämissenkontrolle

des gesamten Legislaturprogramms inklusive Legislaturziele und Subziele. Nur dadurch können Ziele bei Bedarf angepasst oder neue Ziele festgelegt werden. Diese Dynamik ist wichtig, um adäquat auf Veränderungen reagieren und beispielsweise die Ressourcenallokation den äusseren Gegebenheiten anpassen zu können.

Für die Evaluation der Massnahmenumsetzung und für die Prämissenkontrolle der Subziele sollen diejenigen Personen beauftragt werden, welche für die die Umsetzung und die Zielerreichung verantwortlich sind. Um die Evaluation fortlaufend und nicht lediglich einmal jährlich sicherstellen zu können, schlägt der Stadtschreiber ad interim einen pragmatischen Lösungsansatz vor: Bei sämtlichen Stadtratsbeschlüssen könnte geprüft werden, ob diese einen Bezug zum Legislaturprogramm aufweisen (Interview 3; Zeilen 100–103 und 161–168). Die Vorlage für Stadtratsbeschlüsse weist aktuell folgende Abschnitte auf: Titel, Ausgangslage, Erwägungen, Kosten, Beschluss, Kommunikation und Verteiler. Indem in der Beschlussvorlage ein entsprechender Abschnitt ergänzt wird, muss sich jede Person, welche den Beschluss vorbereitet, die Frage stellen, ob dieser einen Bezug zum Legislaturprogramm aufweist. Wie dies in der Praxis aussehen könnte, ist in Abbildung 5 ersichtlich. Diese Änderung hat auch den Vorteil, dass das Legislaturprogramm im Alltag präsenter ist und sich sowohl die Verwaltung als auch der Stadtrat regelmässig mit dem Legislaturprogramm auseinandersetzen muss. Stadtratsbeschlüsse, welche einen Bezug zum Legislaturprogramm aufweisen, können laufend im Controllingbericht nachgeführt werden. Dadurch erfolgt die strategische Kontrolle als planungsbegleitender Prozess, welcher den Stand der laufenden Massnahmen wiedergibt. Für diese mitschreitende Fortschrittskontrolle plädieren auch Brühlmeier et al. (2001, S. 143).

<p>Ausgangslage</p> <p>Darstellung der Ausgangslage, gesetzliche Grundlage, gesetzlicher Handlungsauftrag, bisherige Beschlüsse, bisherige Korrespondenz (Unterlagen sind in der Aktenaufgabe vollständig enthalten)</p>
<p>Erwägungen</p> <p>Warum besteht Handlungsbedarf? Welche Argumente sprechen für welche Lösungsvariante?</p>
<p>Bezug zu Legislaturprogramm</p> <p>Bezug zu Legislaturziel und/oder Legislaturmassnahme aufführen (<i>Absatz löschen, falls kein Bezug zum Legislaturprogramm besteht</i>)</p>
<p>Kosten</p>

Abbildung 5: Beschlussvorlage Stadtrat mit Ergänzung Abschnitt Legislaturprogramm (Stadt Dübendorf, 2023)

Um die fortlaufende Evaluation sicherstellen und überwachen zu können, benötigt es eine auf operativer Ebene zuständige Obergabeaufsicht. Die Stadt Dübendorf verfügt über keine Controllereinstelle und keine Controllingbehörde, weshalb sich für diese Funktion die Geschäftsleitung eignen würde. Die Geschäftsleitung ist gemäss Kapitel 7.1 des Organisations- und Verwaltungsreglements der Stadt Dübendorf «... das oberste operative Führungsorgan der Stadtverwaltung.

Sie überträgt die übergreifenden strategischen Vorgaben des Stadtrates auf die operative Ebene, trifft die nötigen Entscheide und veranlasst deren Umsetzung ...». Die Geschäftsleitung setzt sich aus dem Geschäftsleiter, dem Stadtschreiber und zwei weiteren Mitarbeitenden des obersten Kaders zusammen (Stadtrat Dübendorf, 2023, S. 9).

P8: Die Berichterstattung erfolgt unregelmässig und ist wenig aussagekräftig

Als Produkt der fortlaufenden Evaluation muss auch das Berichtswesen regelmässig erfolgen. Die Berichterstattung an den Stadtrat soll einmal jährlich vor der entsprechenden Klausur erfolgen (Interview 2; Zeilen 168–169). Ebenfalls einmal jährlich soll die Öffentlichkeit via Geschäftsbericht über den aktuellen Stand der Legislaturziele und -massnahmen informiert werden. Dafür sollte eine kompakte Form gewählt werden. Der GRPK und dem Gemeinderat soll eine detailliertere Berichterstattung zur Verfügung gestellt werden (Interview 2; Zeilen 179–183). Eine umfassende und regelmässige Berichterstattung an die Legislative würde auch der GRPK-Präsident begrüssen. Dies könnte den Stellenwert des Legislaturprogramms auch aufseiten der Legislative anheben (Interview 1; Zeilen 43–45 und 72–74).

Im Interview weist der Stadtpräsident darauf hin, dass die Berichterstattung in Form von Massnahmenblättern erfolgen könnte (Interview 2; Zeilen 138–143). Solche Massnahmenblätter könnten in analoger Form wie Objektblätter dargestellt werden. Dübendorf arbeitet bereits seit vielen Jahren in verschiedenen Bereichen mit Objektblättern. Beispielsweise werden bei der Verkehrsplanung sämtliche Massnahmen in Form vom Objektblättern erfasst, einmal jährlich aktualisiert und durch den Stadtrat verabschiedet. Die Objektblätter beinhalten unter anderem Informationen zur Priorisierung, zum Umsetzungsstand, zum Zeitplan, zu den involvierten und verantwortlichen Stellen sowie zu den Kosten, welche für die Umsetzung aufgebracht werden müssen. In der nachfolgenden Abbildung 6 findet sich ein Ausschnitt eines solchen Objektblattes.

Handlungsfeld	<input checked="" type="checkbox"/> ÖV (1)	<input type="checkbox"/> MIV (2)	Objektblatt	
	<input type="checkbox"/> Parkierung (3)	<input type="checkbox"/> Velo (4)	Nr.	1.05
	<input checked="" type="checkbox"/> Fussgänger (5)	<input type="checkbox"/> Übrige (6)	Nr. Einzelmassn.	9.1.1
Massnahme	Barrierefreier Umbau der Bushaltestellen			
Priorität	<input type="checkbox"/> hoch	<input checked="" type="checkbox"/> mittel	<input type="checkbox"/> tief	
Umsetzungsstand	<input type="checkbox"/> sistiert/noch offen	<input checked="" type="checkbox"/> in Planung/Umsetzung	<input type="checkbox"/> abgeschlossen	
Realisierungshorizont	<input type="checkbox"/> kurzfristig (innert 2 Jahren)	<input type="checkbox"/> bis Ende 2014		
	<input checked="" type="checkbox"/> mittelfristig (innert 5 Jahren)	<input type="checkbox"/> bis Ende 2015		
	<input type="checkbox"/> langfristig (innert 10-15 Jahren)	<input checked="" type="checkbox"/> bis 2025		
beteiligte Stellen intern	<input checked="" type="checkbox"/> Stadtrat	<input checked="" type="checkbox"/> Verkehrskommission	<input checked="" type="checkbox"/> Stadtplanung	
	<input checked="" type="checkbox"/> Sicherheit	<input checked="" type="checkbox"/> Tiefbau	<input type="checkbox"/>	
verantwortliche Stelle	<input type="checkbox"/> Stadtrat	<input type="checkbox"/> Verkehrskommission	<input type="checkbox"/> Stadtplanung	
	<input type="checkbox"/> Sicherheit	<input checked="" type="checkbox"/> Tiefbau	<input type="checkbox"/>	
beteiligte Stellen extern	<input type="checkbox"/> Kt. ZH,	<input type="checkbox"/> Gde. Wangen-Brütt.	<input type="checkbox"/> Stadt Zürich	
	<input type="checkbox"/> KAPO ZH	<input type="checkbox"/> Gde. Fällanden	<input type="checkbox"/> Gde. Volketswil	
	<input checked="" type="checkbox"/> VBG	<input type="checkbox"/> Gde. Schwerzenbach	<input type="checkbox"/> Gde. Wallisellen	
	<input checked="" type="checkbox"/> VBZ	<input type="checkbox"/> Gde. Dietlikon	<input type="checkbox"/>	
	<input type="checkbox"/> SBB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Finanzierung	Zulasten Finanzplan (2022-2031): 750'000 Gesamtkosten: ca. 2.5 Mio. Konto(s): IR01046, IR01047, IR01048, IR01129			
	Investitionsplanung:	CHF 150'000	2022	SRB 21-191
		CHF 200'000	2023	SRB 22-472
		CHF 200'000	2024	SRB/GRB
		CHF 200'000	2025	SRB/GRB
mitfinanzierende Stelle extern	<input type="checkbox"/> Kanton ZH, RRB..... vom.....			
	<input type="checkbox"/> andere			

Abbildung 6: Ausschnitt eines Objektblattes des Gesamtverkehrskonzeptes der Stadt Dübendorf (Stadt Dübendorf, 2022, S. 4)

Die jährliche Berichterstattung an den Stadtrat soll immer auch ein Feedback und Feedforward enthalten (Interview 2; Zeilen 149–153). Die Verwaltung sollte dem Stadtrat im Sinne einer Feedback-Kontrolle regelmässig einen Statusbericht zu den Legislaturzielen und -massnahmen abgeben. Dieser Statusbericht liefert dem Stadtrat Informationen zum aktuellen Stand der Zielerreichung und Massnahmenumsetzung. Mit einer Feedforward-Kontrolle könnte die Verwaltung dem Stadtrat jeweils eine Prognose abgeben, ob die Erfüllung der Ziele und die Umsetzung der Massnahmen planmässig erfolgen kann oder ob sie gefährdet ist. Bei Abweichungen oder drohenden Abweichungen könnte der Stadtrat die Legislaturziele, Subziele oder Umsetzungsmassnahmen anpassen, streichen, neue erlassen oder Korrekturmassnahmen einleiten. Allfällige Korrekturmassnahmen könnten durch die verantwortlichen Mitarbeitenden vorgeschlagen werden. Gemäss dem Stadtpräsidenten müssen diese Empfehlungen zwingend die finanziellen Auswirkungen aufzeigen (Interview 2; Zeilen 158–162). Für den Stadtrat wären gemäss dem Stadtpräsidenten Statusberichte und Prognosen sehr hilfreich (Interview 2; Zeilen 151–153). Aus Sicht des Stadtschreibers ad interim sind Informationen für den Stadtrat insbesondere dann

relevant, wenn festgestellt wurde, dass eine Zielerreichung oder Massnahmenerfüllung gefährdet ist. Dadurch würde der Stadtrat die Möglichkeit erhalten, adäquate Korrekturmassnahmen zu ergreifen (Interview 3; Zeilen 88–92). Unter Berücksichtigung der Ergänzung eines Feedbacks und Feedforwards könnte künftig ein Massnahmenblatt in Kombination mit dem Lösungsvorschlag LP5.1 (Legislaturmassnahmen sollten zusätzliche Informationen enthalten) wie in der folgenden Abbildung 7 aussehen:

Massnahme	Indikator	Priorität	Zuständig			2023	2024	2025	2026	Später
			Verantwortung	Beteiligte Stellen						
5.2.1 Bildung einer interdisziplinären Projektgruppe	Projektgruppe ist gebildet und hat Arbeit aufgenommen.	Mittel	LSo		Umsetzungszeitraum					
					Sachaufwand neu in Fr.	-				
					Personalaufwand neu in %	-				
					Status					
					Prognose	planmässig				
Stand Umsetzung/Ergebnis	-									
5.2.2 Schaffung und Besetzung der Stelle Alter und Gesundheit	Neue Stelle ist geschaffen und besetzt.	Hoch	LSo		Umsetzungszeitraum					
					Sachaufwand neu in Fr.					
					Personalaufwand neu in %	80%	80%			
					Status					
					Prognose	planmässig	planmässig			
Stand Umsetzung/Ergebnis	-									
5.2.3 Altersleitbild für die Stadt Dübendorf wird erarbeitet.	Altersleitbild ist vorhanden	Hoch	LSo		Umsetzungszeitraum					
					Sachaufwand neu in Fr.	20'000	20'000	-		
					Personalaufwand neu in %	-	-	-		
					Status					
					Prognose	planmässig	planmässig	planmässig		
Stand Umsetzung/Ergebnis	-									

Abbildung 7: Muster eines Massnahmenblattes (Eigenentwicklung)

Die einzelnen Bestandteile einer Massnahme sind in nachfolgender Legende erläutert (Eigenentwicklung):

«Massnahme

Beschreibung der Legislaturmassnahme.

Indikator

Zielzustand (z.B. in Form einer Zahl oder eines Produktes), an welchem nach Abschluss die Erfüllung der Massnahme beurteilt werden kann.

Priorität

Einschätzung der Wichtigkeit und Dringlichkeit in Bezug zum jeweiligen Subziel in Form der Einstufung «hoch», «mittel» und «tief».

Zuständig

Für die Umsetzung verantwortliche Person (operativ) und weitere involvierte Stellen.

Folgende Zeilen sind nur in den Jahren des Umsetzungszeitraumes auszufüllen:

Umsetzungszeitraum

In denjenigen Jahren, in welchen die Umsetzung geplant ist, sind die Zellen **dunkelgrau** zu schattieren.

Sachaufwand neu in Fr.

Geschätzter, zusätzlich benötigter finanzieller Aufwand, welcher für die Umsetzung der Massnahme notwendig ist.

Personalaufwand neu in %

Geschätzte, zusätzlich benötigte Stellenprozente, welche für die Umsetzung der Massnahme notwendig sind. Kann die Massnahme mit vorhandenen personellen Ressourcen umgesetzt werden, muss nichts eingetragen werden.

Status

Rückblick auf das jeweils vergangene Jahr mittels Ampelsystem in den Kategorien **abgeschlossen**, **in Bearbeitung** und **pendent**

Prognose

Ausblick auf den gesamten Umsetzungszeitraum in den Kategorien «planmässig», «gefährdet»* und «abgeschlossen».

*Falls die erfolgreiche und fristgerechte Umsetzung einer Massnahme als gefährdet eingeschätzt wird, benötigt es eine Begründung und mögliche Korrekturmassnahmen.

Stand Umsetzung/Ergebnis:

Mindestens einmal jährlich wird in dieser Zeile der Stand der Umsetzung inklusive allfällig bereits umgesetzter Meilensteine erfasst. Bei Abschluss der Massnahme wird das Ergebnis in Bezug auf den Indikator festgehalten.»

Diese Massnahmenblätter können in Zukunft der Verwaltung für die Erarbeitung von geeigneten Massnahmen zur Verfügung gestellt werden. Zudem können sie dem Stadtrat bei der initialen Festlegung der Subziele und Massnahmen als wertvolle Informationsquelle dienen. Des Weiteren können die Massnahmenblätter für die jährliche Evaluation genutzt werden, indem die bestehenden Einträge ergänzt und bei Bedarf angepasst werden. Die Massnahmen können zudem dem Gemeinderat zur Verfügung gestellt werden. Die Massnahmenblätter sind folglich multifunktional einsetzbar und tragen dazu bei, dass das Controlling des Legislaturprogramms ressourcenschonend betrieben werden kann.

Für die Öffentlichkeit sollte wie bereits erwähnt eine kompaktere Form für die Publikation im Geschäftsbericht gewählt werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass lediglich die im Berichtsjahr abgeschlossenen und potenziell gefährdeten Massnahmen aufgeführt werden. Alle planmässig in Umsetzung befindenden Massnahmen müssten somit nicht aufgeführt werden.

P9: Die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms erfolgt erst in der neuen Legislatur

Bei der Abschlussevaluation des Legislaturprogramms handelt es sich um einen Leistungsnachweis des Stadtrates. Es wird aufgezeigt, welche Ziele und Massnahmen in der zu Ende gehenden Legislatur erreicht und umgesetzt wurden und welche Ziele und Massnahmen aus welchen Gründen nicht abgeschlossen werden konnten. Die Informationen für die Abschlussevaluation können bei den für die Umsetzung verantwortlichen Mitarbeitenden eingefordert werden. Aufgrund der eingereichten Informationen könnte der Stadtschreiber einen Entwurf eines Abschlussberichtes zusammenstellen und durch die Geschäftsleitung als für das Controlling verantwortliche Gremium kontrollieren lassen. Dazu gehört auch die Überprüfung, ob die als Indikatoren definierten Zielzustände erreicht werden konnten. Die Verabschiedung des Abschlussberichtes erfolgt durch den Stadtrat. Der Stadtpräsident ist der Ansicht, dass jeweils die alte Besetzung im Stadtrat das Legislaturprogramm abschliessen sollte (Interview 2; Zeilen 168–170). Auch der Stadtschreiber ad interim ist der Auffassung, dass der Stadtrat die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms vor dem Ende der Legislatur abschliessen sollte (Interview 3; Zeilen 180–182). Danach sollte der Abschlussbericht kommuniziert werden. In der Stadt Dübendorf erfolgt die Kommunikation gemäss Kapitel 3.3 des Kommunikationskonzeptes anhand einer Kommunikationskaskade, gemäss welcher zuerst die internen Stellen informiert werden, bevor Externe mit den Informationen bedient werden (Stadtrat Dübendorf, 2021, S. 7). Der Abschlussbericht wird folglich den Mitarbeitenden vor dem Gemeinderat und den Medien zur Verfügung gestellt. In der nachfolgenden Abbildung 8 ist der soeben beschriebene Prozess der Abschlussevaluation grafisch abgebildet. Die Stadtverwaltung Dübendorf verfügt über ein Qualitätsmanagement, welches seit 2017 nach ISO¹⁷ 9004:2009 zertifiziert ist. Gemäss Kapitel 7.3 dieser Norm müssen für sämtliche Prozesse prozessverantwortliche Personen festgelegt werden. Diese sind für die Erstellung, Aufrechterhaltung, Lenkung und Verbesserung des Prozesses verantwortlich (Schweizerische Normen-Vereinigung, 2009, S. 19). Für die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms könnte der Stadtschreiber als prozessverantwortliche Funktion eingesetzt werden. Sämtliche Prozesse sind nach BPMN¹⁸ 2.0 sowie den eCH-Standards für öffentliche Verwaltungen modelliert. Aus diesem Grund wurde auch für den Prozess die Abschlussevaluation betreffend die Darstellungsform nach BPMN 2.0 gewählt. Die detaillierte Prozessbeschreibung ist im Anhang 7 einsehbar.

¹⁷ International Organization for Standardization = Internationale Organisation für Normung.

¹⁸ Business Process Model and Notation = Geschäftsprozessmodell und -notation.

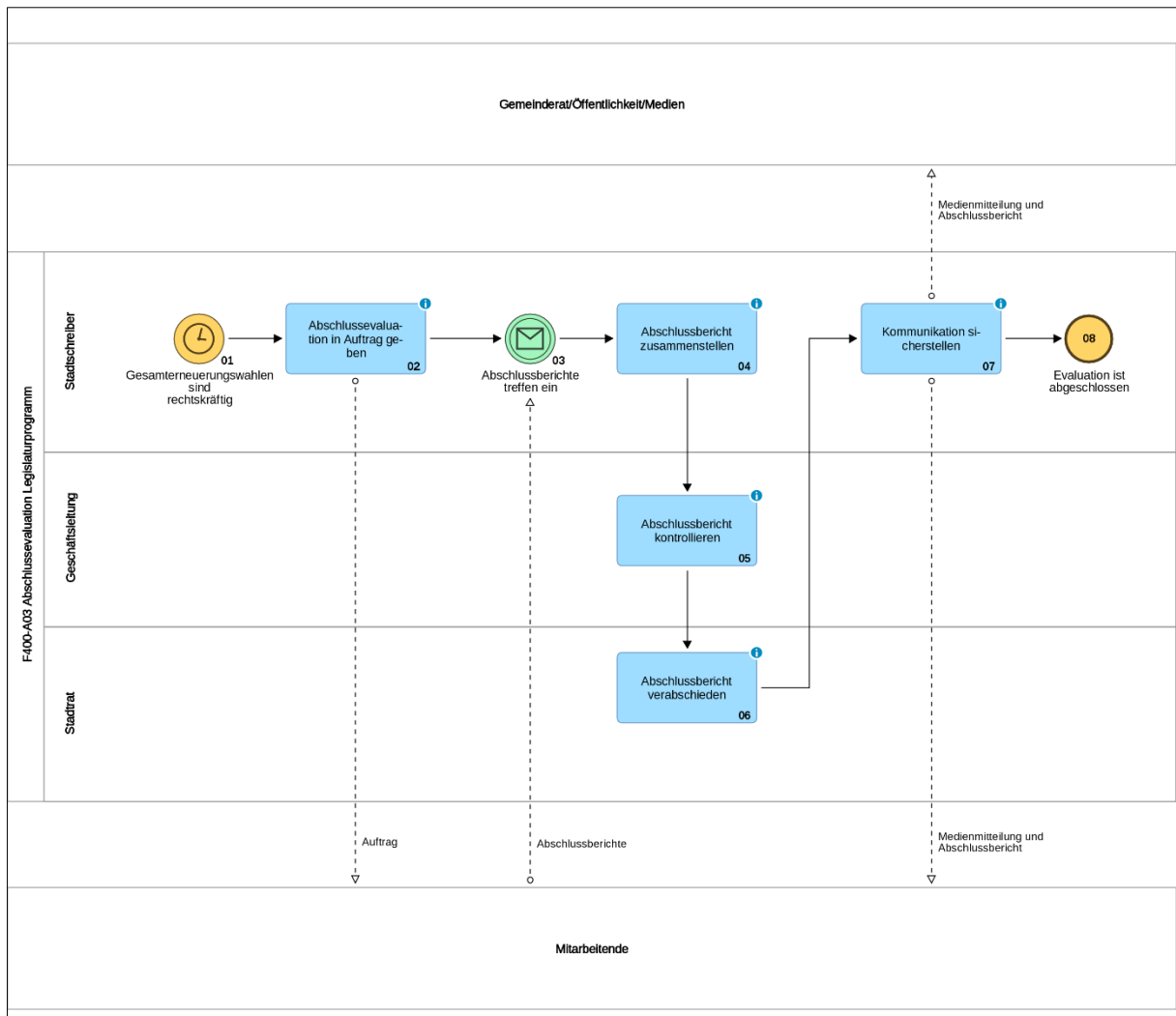


Abbildung 8: Prozess für die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms (Eigenentwicklung)

Bei der strategischen Analyse für das neue Legislaturprogramm sollte das Legislaturprogramm der Vorperiode zumindest konsultiert werden. Dadurch könnten bestehende und noch nicht abgeschlossene Ziele und Massnahmen bei Bedarf übernommen werden. Dies insbesondere in Anbetracht dessen, dass sich der Stadtrat bewusst auch Ziele gesetzt hat, welche eine Legislatur überdauern sollen (Interview 2; Zeilen 116–119).

Für die drei Problemfelder bei der strategischen Kontrolle bieten sich folglich folgende Lösungen an:

- *LP7.1: Die Evaluation der Massnahmenumsetzung sowie die Prämissenkontrolle des Legislaturprogramms erfolgt laufend*
- *LP7.2: Die Beschlussvorlage des Stadtrates wird von einem Abschnitt mit Bezug zum Legislaturprogramm ergänzt*
- *LP7.3: Die Geschäftsleitung wird als für das Controlling verantwortliche Gremium bestimmt*
- *LP8.1: Die Berichterstattung zuhanden Stadtrat erfolgt einmal jährlich*
- *LP8.2: Die Berichterstattung zuhanden Gemeinderat und Öffentlichkeit erfolgt einmal jährlich*

- *LP8.3: Die Berichterstattung an den Stadtrat enthält ein Feedback und Feedforward*
- *LP9.1: Die Evaluation des Legislaturprogramms wird vor Ablauf der Legislatur abgeschlossen*
- *LP9.2: Das abgeschlossene Legislaturprogramm wird bei der strategischen Analyse für das neue Programm konsultiert*

4.5 Systematischer Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm

Insgesamt ergeben sich zusammengefasst folgende 19 Lösungsansätze für die Behebung der in den [Kapiteln 4.1](#) bis [4.4](#) aufgedeckten Problemfelder:

- *LP1.1: Die Geschäftsleitung wird bei der strategischen Analyse einbezogen*
- *LP2.1: Ein langfristiges Leitbild wird zwischen dem Stadtrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit erarbeitet*
- *LP3.1: Bereits bei der Strategieformulierung werden mögliche Indikatoren für die Messbarkeit der Legislaturziele festgelegt oder zumindest diskutiert*
- *LP3.2: Legislaturziele werden in messbare Subziele heruntergebrochen*
- *LP4.1: Die Legislaturmassnahmen werden in den Finanz- und Aufgabenplan aufgenommen*
- *LP4.2: Die Ausgaben für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen werden jährlich budgetiert*
- *LP4.3: Die zusätzlich für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen benötigten Personalressourcen werden jährlich im Stellenplan bewilligt*
- *LP4.4: Die Legislaturmassnahmen werden als individuelle Zielvereinbarungen aufgenommen*
- *LP5.1: Die Legislaturmassnahmen enthalten folgende zusätzliche Informationen:*
 - *Priorisierung*
 - *Geschätzte zusätzliche finanziellen Ausgaben pro Umsetzungsjahr*
 - *Geschätzte zusätzlich benötigte Personalressourcen pro Umsetzungsjahr*
 - *Indikator*
 - *Umsetzungszeitraum*
 - *Zuständigkeit*
- *LP6.1: Das Legislaturprogramm wird in Form einer Medienmitteilung und allenfalls einer öffentlichen Informationsveranstaltung der Öffentlichkeit präsentiert*
- *LP6.2: Das Legislaturprogramm wird für die Mitarbeitenden im Intranet aufgeschaltet*
- *LP7.1: Die Evaluation der Massnahmenumsetzung sowie die Prämissenkontrolle des Legislaturprogramms erfolgt laufend*
- *LP7.2: Die Beschlussvorlage des Stadtrates wird von einem Abschnitt mit Bezug zum Legislaturprogramm ergänzt*
- *LP7.3: Die Geschäftsleitung wird als für das Controlling verantwortliche Gremium bestimmt*
- *LP8.1: Die Berichterstattung zuhanden Stadtrat erfolgt einmal jährlich*

- *LP8.2: Die Berichterstattung zuhanden Gemeinderat und Öffentlichkeit erfolgt einmal jährlich*
- *LP8.3: Die Berichterstattung an den Stadtrat enthält ein Feedback und Feedforward*
- *LP9.1: Die Evaluation des Legislaturprogramms wird vor Ablauf der Legislatur abgeschlossen*
- *LP9.2: Das abgeschlossene Legislaturprogramm wird bei der strategischen Analyse für das neue Programm konsultiert*

Nachdem nun diverse Lösungsansätze erarbeitet wurden, um die Problemfelder des Legislaturprogramms des Stadtrates Dübendorf beheben zu können, werden diese Ansätze in Kombination mit bereits bestehenden Instrumenten und Prozessschritten in diesem Kapitel in einen systematischen Strategie- und Controllingprozess zusammengeführt. Dieser wurde aufgeteilt in einen Prozess für die Entwicklung des Legislaturprogramms, welcher alle vier Jahre durchlaufen werden soll, sowie einen Prozess für die Durchsetzung des Legislaturprogramms, welcher fortlaufend erfolgt. Beide Prozesse sind nach BPMN 2.0 sowie den eCH-Standards für öffentliche Verwaltungen modelliert. Als Prozessverantwortlicher ist für beide Prozesse der Stadtschreiber vorgesehen.

4.5.1 Entwicklung Legislaturprogramm

In Abbildung 9 ist der Prozess für die Entwicklung des Legislaturprogramms abgebildet. Der Prozess startet mit der Abschlussevaluation des bisherigen Legislaturprogramms gemäss Beschreibung in [Kapitel 4.4](#), nachdem die Gesamterneuerungswahlen rechtskräftig sind. Die kommunalen Gesamterneuerungswahlen, welche ca. drei Monate vor Legislaturende stattfinden, sollten abgewartet werden, da nach den Gesamterneuerungswahlen wieder mehr Kapazitäten seitens Verwaltung und Stadtrat vorhanden sind und der Zeitpunkt näher beim Ende der Legislatur liegt. Eine zu frühe Abschlussevaluation wäre aus Sicht des Autors nicht zielführend, da diverse Massnahmen erst mit Ende der Legislatur abgeschlossen sein müssen. Unmittelbar nach dem Start der neuen Legislatur sollte der Stadtrat auf Empfehlung des Stadtschreibers das Vorgehen für die strategische Analyse und die Strategieformulierung festlegen. Die strategische Analyse erfolgt durch den neu zusammengesetzten Stadtrat in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung an einer Stadtratsklausur. Daraufhin definiert der Stadtrat, auch unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse des abgeschlossenen Legislaturprogramms, seine Schwerpunktthemen und Ziele für die neue Legislatur. Die Verwaltung erarbeitet unter Aufsicht der Geschäftsleitung entsprechende Subziele und Massnahmen. Dazu stehen der Verwaltung entsprechende Vorlagen zur Verfügung. Die eingereichten Subziele und Massnahmen werden konsolidiert und zuhanden Stadtrat verabschiedet. Der Stadtrat entscheidet abschliessend über diejenigen Subziele und Massnahmen, welche in der neuen Legislatur verfolgt und umgesetzt werden sollen. Über das Legislaturprogramm inklusive Themenschwerpunkte, Ziele, Subziele und Massnahmen wird anschliessend in Form einer Medienmitteilung intern und extern kommuniziert. Eine detaillierte Prozessbeschreibung ist im Anhang 5 ersichtlich.

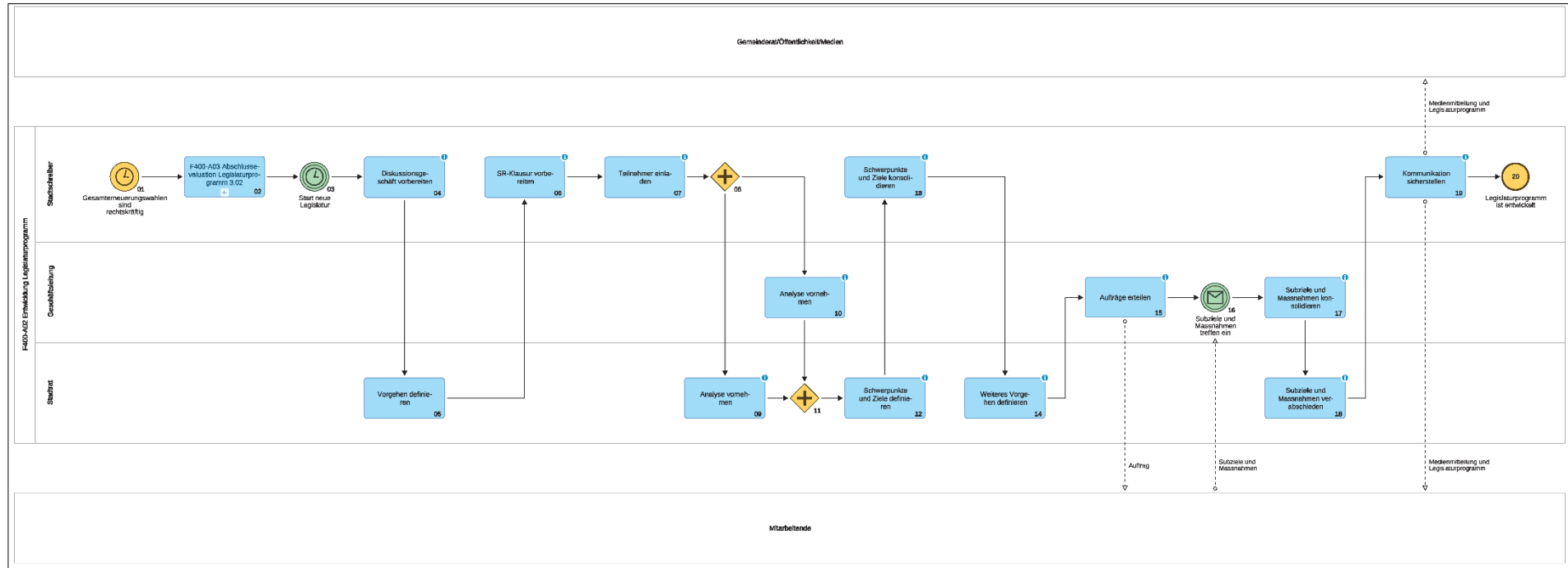


Abbildung 9: Prozess für die Entwicklung des Legislaturprogramms (Eigenentwicklung)

4.5.2 Durchsetzung Legislaturprogramm

Nachdem das Legislaturprogramm entwickelt wurde, erfolgt bis zum Ende der Legislatur die Durchsetzung des Programms. Dieser Prozess ist in Abbildung 10 ersichtlich. Die Massnahmen werden im vorgegebenen Zeitraum durch die dafür zuständigen Mitarbeitenden umgesetzt. Die Massnahmen sind zudem in den Finanz- und Aufgabenplan zu übernehmen, bei der Budgetierung und der Stellenplanfestsetzung zu berücksichtigen sowie in Form von Zielvereinbarungen aufzunehmen. Die Evaluation erfolgt einerseits fortlaufend, indem die Meilensteine bei der Massnahmenumsetzung zum Beispiel aufgrund von Hinweisen in einem Stadtratsbeschluss festgehalten werden. Andererseits werden die für die Erreichung der Subziele und Massnahmenumsetzung verantwortlichen Personen der Verwaltung jährlich im Januar damit beauftragt, die Anpassung/Ergänzung der Subziel- und Massnahmenkataloge vorzunehmen. Bei Bedarf, zum Beispiel falls eine Massnahmenerreichung gefährdet ist, sollen Korrekturmassnahmen oder ganz neue Massnahmen vorgeschlagen werden. Gleichzeitig erfolgt die Prämissenkontrolle. Falls sich innere oder äussere Gegebenheiten verändert haben, kann dem Stadtrat die Änderung, Löschung oder Ergänzung von Legislaturzielen, Subzielen oder Massnahmen beantragt werden. Die durch die verantwortlichen Personen aktualisierten Subziel- und Massnahmenkataloge werden durch den Stadtschreiber konsolidiert und als Bericht aufbereitet. Der Bericht wird anschliessend durch die Geschäftsleitung geprüft, bei Bedarf angepasst und zuhänden Stadtrat verabschiedet. An der Frühjahresklausur prüft und verabschiedet der Stadtrat den Bericht. Bei Bedarf nimmt der Stadtrat Anpassungen vor und/oder erlässt Korrekturmassnahmen. Zum Abschluss wird der Bericht intern und extern kommuniziert. Für die Medien und die Öffentlichkeit erfolgt die Berichterstattung in kompakter Form via Geschäftsbericht, weshalb die jährliche Evaluation zu Beginn des Jahres erfolgen sollte. Den Mitarbeitenden und dem Gemeinderat wird der gesamte Bericht zur Verfügung gestellt. Eine detaillierte Prozessbeschreibung ist im Anhang 6 ersichtlich.

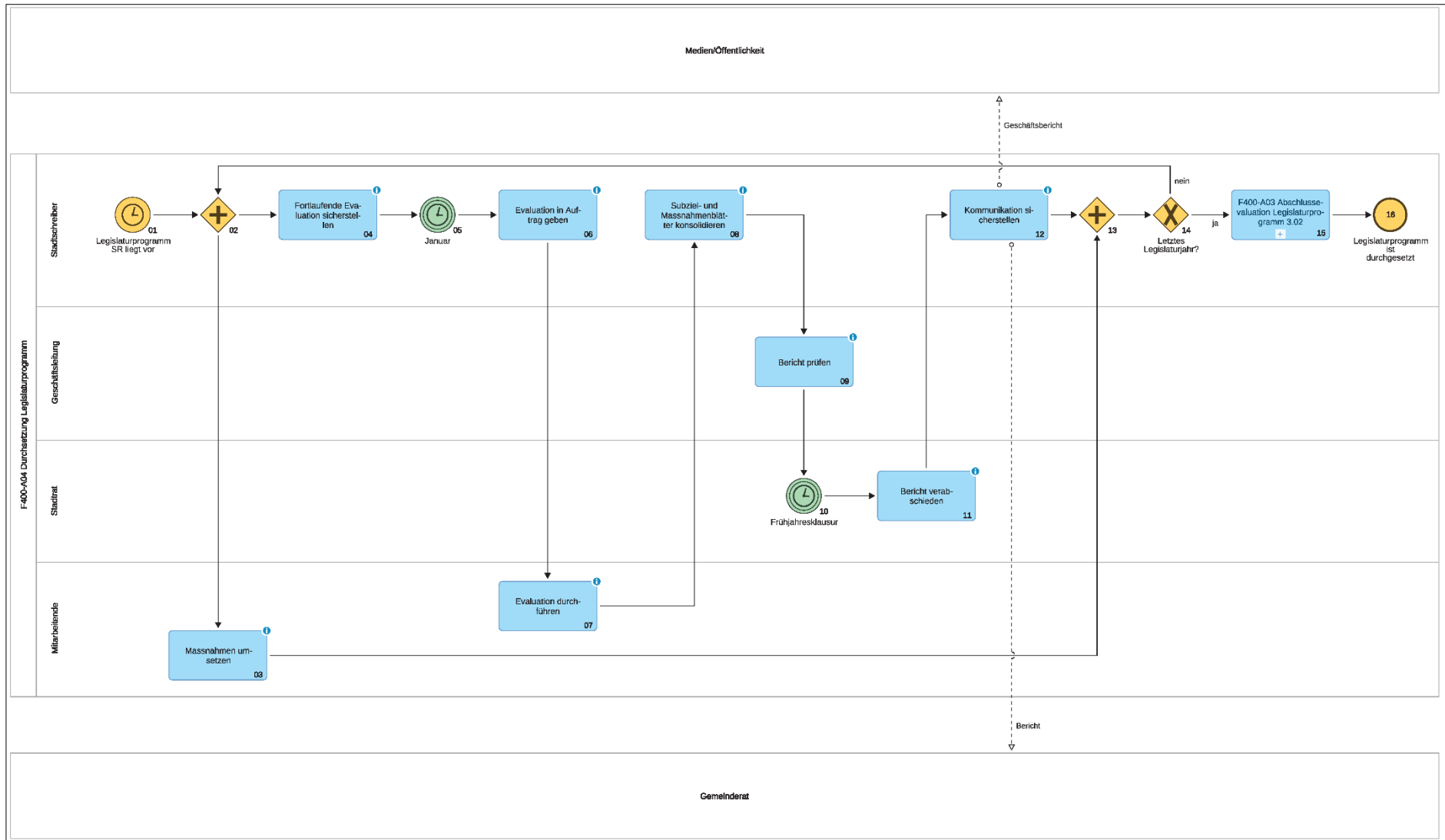


Abbildung 10: Prozess für die Durchsetzung des Legislativprogramms (Eigenentwicklung)

4.5.3 Modell des Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm

Als Modell kann der Strategie- und Controllingprozess des Legislaturprogramms gemäss Abbildung 11 dargestellt werden. In diesem Modell werden die Übergänge zwischen der politischen und operativen Ebene offensichtlich. Bei der Strategiedurchsetzung (Strategieimplementierung und strategische Kontrolle) werden die strategischen Ziele der Exekutive in Form von Zielen und Massnahmen auf die operative Ebene der Verwaltung übertragen. Diese wiederum übermittelt Informationen in Form von Berichten zurück zur Exekutive. Das Controlling übernimmt bei der Strategiedurchsetzung eine Art Übersetzungsaufgabe zwischen der politischen und der operativen Ebene. Jede Ebene sollte die Bedürfnisse der anderen Seite kennen, damit gemeinsam in dieselbe Richtung gesteuert wird. Gemäss Brühlmeier et al. (2001, S. 20) müssen Wege und Mittel gefunden werden, diese beiden Ebenen, welche beide eine eigenständige Daseinsberechtigung haben, miteinander zu verbinden. Um eine übergreifende Strategieentwicklung überhaupt erst möglich zu machen, müssen die unterschiedlichen Absichten und Interpretationen der Realität diesen beiden Ebenen transparent gemacht werden (Schedler & Siegel, 2004, S. 19). Die Schnittstelle zwischen der operativen und der politischen Ebene liegt im Übergang von der Leistungsebene zur Wirkungsebene. Die Verwaltungsmitarbeitenden sollten sich primär um die Leistungserstellung kümmern, während die Politikerinnen und Politiker in erster Linie für eine wirksame Politik sorgen sollten. Die Scharnierfunktion kommt hier den Exekutivpolitikerinnen und –politikern zu, welche als Mitglied der politischen Behörde und als Vorstehende einer Verwaltungsabteilung sowohl der politischen als auch der operativen Ebene angehören (Brühlmeier et al., 2001, S. 74).

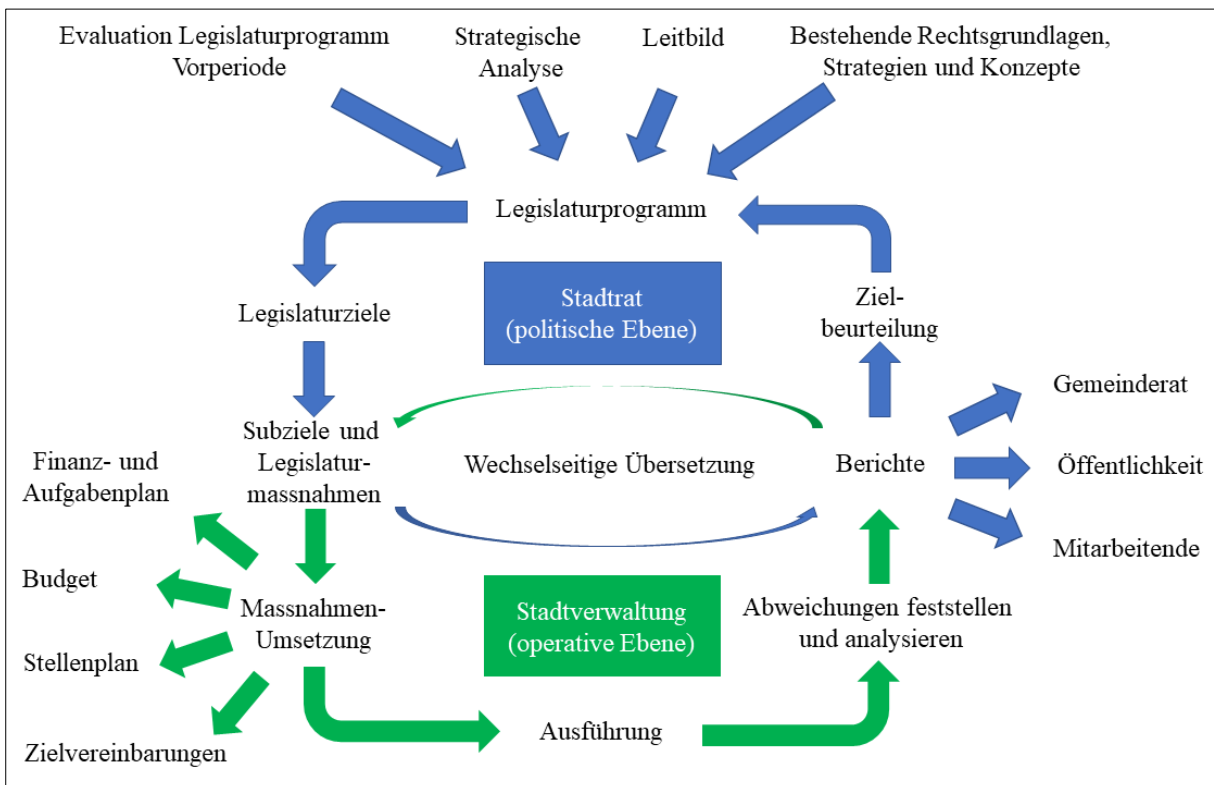


Abbildung 11: Modell Strategie- und Controllingprozess Legislaturprogramm (Eigenentwicklung in Anlehnung an Schedler & Proeller (2011, S. 68))

Zusammenfassung Kapitel 4

In Kapitel 4 konnte dank den Erkenntnissen aus den Experteninterviews unter anderem die Frage geklärt werden, welche Bedürfnisse die in den politischen und administrativen Planungs- und Steuerungsprozess involvierten Anspruchsgruppen haben. Zudem wurden neun Problemfelder aufgedeckt und 19 Lösungsansätze erarbeitet, welche zur Behebung dieser Problemfelder führen sollen. Aufgrund dieser Informationen sowie dem Wissen aus den vorhergehenden Kapiteln wurde ein möglicher systematischer Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf entwickelt und gestaltet. Das vorliegende Ergebnis wird im nächsten Kapitel abschliessend gewürdigt.

5 Schlussfolgerungen und Diskussion

Dieses Kapitel dient der Reflexion der Erkenntnisse aus den bisherigen Kapiteln. Dazu werden zunächst die Beobachtungen und Reflexionen aus den vorangegangenen Kapiteln zusammengefasst, sodann die Ergebnisse einer abschliessenden Würdigung unterzogen.

5.1 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

In der Einleitung wurden die Problemstellung und die Zielsetzung der Arbeit erläutert sowie die Forschungsfragen definiert. Die Beantwortung dieser Forschungsfragen sowie eine Beurteilung der Zielerreichung sind wesentliche Elemente dieser zusammenfassenden Schlussfolgerungen. Als Ziel dieser MAS-Arbeit wurde die Entwicklung eines systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf festgelegt. Mit einem auf die Stadt Dübendorf zugeschnittenen Strategie- und Controllingprozess sollen die neun aufgedeckten Problemfelder behoben und das Legislaturprogramm dadurch effektiver als Führungsinstrument eingesetzt werden können. Folgende Forschungsfragen standen im Zentrum der vorliegenden Arbeit:

- *Welche Bedürfnisse haben die in den politischen und administrativen Planungs- und Steuerungsprozess involvierten Anspruchsgruppen, also etwa die Legislative, die Exekutive und die Verwaltung?*
- *Welche Elemente sollte ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung allgemein beinhalten?*
- *Wie kann, abgeleitet aus den ersten beiden Forschungsfragen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Strukturen, ein systematisch gestalteter Strategie- und Controllingprozess für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf aussehen?*

Der Frage betreffend die Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen wurde im Rahmen von drei Experteninterviews nachgegangen. Die Bedürfnisse werden im [Kapitel 4](#) festgehalten und für die Erarbeitung des Strategie- und Controllingprozesses in [Kapitel 4.5](#) berücksichtigt. Dazu zählt, dass die Entwicklungsschwerpunkte, die Ziele und die konkreten Umsetzungsmassnahmen der neuen Legislatur nach aussen aufgezeigt werden können. Das Legislaturprogramm soll bestmöglich mit den vorhandenen Strukturen und Instrumenten der politischen Planung und Steuerung der Stadt Dübendorf verbunden werden. Die Entwicklung und Durchsetzung des Legislaturprogramms soll systematisch und pragmatisch erfolgen. Die Umsetzungsmassnahmen sollen neu zusätzliche Informationen enthalten, ohne jedoch den Handlungsspielraum der Verwaltung zu stark einzuschränken. Die Evaluation des Legislaturprogramms soll fortlaufend erfolgen, damit bei Bedarf Ziele und Massnahmen angepasst werden können. Über den aktuellen Stand der Umsetzung soll regelmässig und adressatengerecht berichtet werden. Das Programm soll zudem vor Ende der Legislatur abgeschlossen werden.

Die zweite Forschungsfrage wurde in [Kapitel 3](#) erörtert. Ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung bedingt eine situative Abstimmung der vorhandenen Führungssysteme auf der politischen und betrieblichen Ebene. Diese Führungssysteme müssen

sinnvoll aufeinander abgestimmt sein. In der Phase der strategischen Analyse sollten Personen aus der Verwaltung für den fachlichen Input beigezogen und vorangegangene strategische Ziele und Massnahmen berücksichtigt werden. Umsetzungsmassnahmen sollten konkret formuliert und mit relevanten Informationen aufbereitet werden. Dazu zählt unter anderem die Aufführung von geeigneten Kennzahlen und Indikatoren. Der Umsetzungsstand sollte zudem fortlaufend überwacht und evaluiert werden. Ebenfalls evaluiert werden sollte der Inhalt der Strategie sowie der Strategieentwicklungsprozess. Über die Ergebnisse von Abweichungs- und Ursachenanalysen, welche Bestandteile dieser Evaluation sind, sollte in Form von Feedbacks und Feedforwards regelmässig Bericht erstattet werden. Bei Bedarf sind Korrekturmassnahmen vorzuschlagen und umzusetzen.

Aus der Beantwortung der ersten beiden Forschungsfragen abgeleitet und unter Berücksichtigung der vorhandenen Prozesse und Strukturen der Stadt Dübendorf, auf welche unter anderem in [Kapitel 2](#) eingegangen wurde, erfolgte in [Kapitel 4.5](#) die Gestaltung eines systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf. Die Legislaturziele und das Legislaturprogramm insgesamt werden durch diesen Prozess verständlicher und greifbarer. Dies insbesondere dadurch, weil die Legislaturziele in konkrete Subziele heruntergebrochen und mit Indikatoren versehen werden. Zudem enthalten die Umsetzungsmassnahmen neu die wesentlichsten Informationen, ohne jedoch den Handlungsspielraum der Verwaltung zu stark einzuschränken. Das Legislaturprogramm ist nun messbar und wird dank der regelmässigen Evaluation einen höheren Stellenwert sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik einnehmen. Der Autor ist davon überzeugt, dass dank diesem auf die Stadt Dübendorf zugeschnittenen Strategie- und Controllingprozess die aufgedeckten Problemfelder behoben und das Legislaturprogramm in Zukunft effektiver als Führungsinstrument eingesetzt werden kann.

5.2 Reflexion

Einzelne Prozessschritte oder Elemente des erarbeiteten Strategie- und Controllingprozesses können für Legislaturprogramme von anderen Städten und Gemeinden übernommen werden. Die gesamtheitliche Anwendbarkeit des vorliegenden Ergebnisses beschränkt sich jedoch auf die Stadt Dübendorf, da deren Strukturen und Bedürfnisse der relevantesten Anspruchsgruppen wesentliche Gestaltungsvoraussetzungen bildeten. Zudem ist die Aussagekraft der Antworten in Bezug auf die jeweils gesamte Anspruchsgruppe limitiert, da lediglich Einzelpersonen der drei Ebenen Exekutive, Legislative und Verwaltung interviewt wurden.

Der Autor ist im Verlauf der Erarbeitung dieser MAS-Arbeit von seiner ursprünglichen Idee abgewichen, einen Controllingprozess *zusätzlich* zum Strategieprozess einzuführen. Aus Sicht des Autors ergibt es wesentlich mehr Sinn, die Elemente eines systematischen Controllings mit dem Strategieprozess zu verbinden und darin zu integrieren, als zwei separate Prozesse festzulegen und umzusetzen. Denn beim Controlling geht es nicht darum, neue Managementprozesse einzuführen, sondern bereits vorhandene Führungsinstrumente und -prozesse zu optimieren.

Zudem beinhalten Controlling- und Strategieprozesse ähnliche Prozessschritte und haben zum Ziel, eine kontinuierliche Verbesserung der Organisation herbeizuführen.

«Nicht alles, was zählt, kann gezählt werden und nicht alles, was gezählt werden kann, zählt.»

Dieses Zitat von Albert Einstein (Ritz & Thom, 2019, S. 326) spricht eine der grössten Herausforderungen an, mit welcher sich der Autor intensiv auseinandergesetzt hat. Diese bestand darin, die unpräzise formulierten Legislaturziele messbar zu machen. Da der Stadtrat bei der Formulierung der Legislaturziele nicht die Absicht hegt, diese messbar zu machen, wurde darauf verzichtet, Kennzahlen oder Indikatoren zu definieren. Stattdessen sollen pro Legislaturziele konkrete Subziele erarbeitet und mit Indikatoren versehen werden. Solche Indikatoren sollen zukünftig auch pro Umsetzungsmassnahme definiert werden, damit objektiv beurteilt werden kann, ob eine Massnahme erfolgreich abgeschlossen wurde.

5.3 Forschungs- und praktischer Handlungsbedarf

Die vorliegende MAS-Arbeit kann als Basis dazu dienen, um der Frage nachzugehen, wie ein Legislaturprogramm konkret mit den weiteren Instrumenten der politischen Planung und Steuerung verbunden werden könnte. Zudem kann in einer weiterführenden Forschungsarbeit abgeklärt werden, wie der Nutzen von Subzielen und Umsetzungsmassnahmen zur Erreichung des entsprechenden Legislaturziels objektiv beurteilt werden könnte. Auch die Überführung der Subziele und Massnahmen in ein Kennzahlensystem bei der strategischen Kontrolle ist eine zusätzliche Forschungsarbeit wert. Weitere spannende Forschungsfragen sind, in welcher Form das Parlament bei der Entwicklung des Legislaturprogramms einbezogen und wie ein Partizipationsverfahren für die Erarbeitung eines langfristigen Leitbilds gestaltet werden könnte.

Praktischer Handlungsbedarf besteht insofern darin, als dass als Nächstes die Implementierung des Strategie- und Controllingprozesses vorgenommen werden soll. Dazu gehören die Schulung und Informierung aller involvierten Anspruchsgruppen. Zu prüfen ist zudem, ob für die fortlaufende Evaluation und das Berichtswesen ein IT-System unterstützend eingesetzt werden könnte. Für die Implementierung und die anschliessende Umsetzung sollte der Strategie- und Controllingprozess laufend überprüft und bei Bedarf optimiert werden, um eine kontinuierliche Verbesserung gewährleisten zu können.

Parallel zur Erarbeitung dieser MAS-Arbeit wurden durch die Kadermitarbeitenden der Stadtverwaltung Dübendorf die neu entwickelten Subziel-Objektblätter gemäss [Kapitel 4.2](#) sowie die Massnahmenblätter gemäss [Kapitel 4.4](#) ausgefüllt. Vorgängig erfolgte eine Instruktion durch den Autor. Die beiden Instrumente haben sich bereits als praxistauglich herausgestellt.

5.4 Verknüpfung von Wissenschaft und Verwaltungspraxis

In der vorliegenden MAS-Arbeit werden Erkenntnisse der Wissenschaft mit der Verwaltungspraxis verknüpft. Insbesondere für die Behandlung der Forschungsfrage «*Welche Elemente sollte ein Strategie- und Controllingprozess für die politische Planung und Steuerung allgemein beinhalten?*» wurden wissenschaftliche Erkenntnisse aufgegriffen, welche als wertvolle Inputs für die Erarbeitung des Strategie- und Controllingprozesses dienten. Darauf wurde bereits in [Kapitel 5.1](#) näher eingegangen. Aus Sicht des Autors sollten sich öffentliche Verwaltungen vermehrt mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen, insbesondere im Bereich «Controlling», auseinandersetzen. Denn unter Einbezug dieser Erkenntnisse können die Planungs- und Steuerungsinstrumente und die damit verbundenen, beschränkt vorhandenen Ressourcen effektiver eingesetzt werden.

Beim Lesen der wissenschaftlichen Literatur ist dem Autor aufgefallen, dass viele Texte, insbesondere zum Thema «Controlling», Bezug zur Privatwirtschaft aufweisen und die Besonderheiten von öffentlichen Verwaltungen zu wenig berücksichtigen. Dazu zählt vor allem der Umstand, dass diese Organisationen nicht gewinnbringend arbeiten und tendenziell eher Wirkungsanstelle von finanziellen Zielen verfolgen. Wünschenswert wäre, wenn in Zukunft in der Disziplin «Controlling» vermehrt in Bezug zu öffentlichen Verwaltungen geforscht wird und die Besonderheiten dieser Organisationen entsprechend berücksichtigt werden. Eine weitere Auffälligkeit ist aus Sicht des Autors, dass bei einigen wissenschaftlichen Artikeln der Pragmatismus abhanden geht. Öffentliche Institutionen, insbesondere kommunale Verwaltungen, verfügen oftmals nicht über das Know-how oder die finanziellen Möglichkeiten, um Controlling inklusive Kennzahlensysteme, Berichtswesen oder ControllerInnen, wie es in der Literatur beschrieben wird, umfassend und institutionell unterstützt, etwa durch eine Controllingabteilung, zu betreiben.

Der Grat bei der Einführung eines systematischen Controllings zwischen einer umfassenden, aber dennoch pragmatischen Lösung und einem überladenen System, welches Aufwand ohne Mehrwert generiert, ist schmal. Gemäss ersten Rückmeldungen von Stadtratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitenden wurde dieser schmale Grat bei der Entwicklung des systematischen Strategie- und Controllingprozesses für das Legislaturprogramm des Stadtrates Dübendorf bei dieser MAS-Arbeit gut bewandert. Der Prozess beinhaltet die wesentlichsten Elemente gemäss Theorie und deckt die Bedürfnisse der involvierten Anspruchsgruppen. Gleichzeitig ist der Ansatz offen, flexibel und lässt sich gut in die bestehenden Prozesse und Strukturen der Stadt Dübendorf integrieren.

Anhang

Anhang 1: Legislaturprogramm 2022 – 2026 Stadtrat Dübendorf

Der Blick nach vorne

Der Leitsatz für die Stadtentwicklung der letzten Legislaturperiode 2018 – 2022 hat nichts an Aktualität eingebüsst: «Dübendorf ist ein innovativer und attraktiver Wohn-, Freizeit- und Arbeitsort. Die Einwohnerinnen und Einwohner fühlen sich hier wohl. Bevölkerung, Behörden, Verwaltung und Wirtschaft stehen sich nahe. Die Stadtentwicklung steht im Dialog mit der Bevölkerung und der Wirtschaft».

In Dübendorf wird geforscht, gearbeitet, eingekauft, Sport getrieben, aber vor allem auch gewohnt und gelebt! Dübendorf ist vielschichtig, vorausschauend, umsichtig und vielseitig attraktiv. Das ist die gesunde Basis für den Stadtrat, sich den anstehenden Herausforderungen in der laufenden Legislaturperiode 2022 – 2026 zu stellen und weitere Verbesserungen zu erreichen.

Der Stadtrat von Dübendorf verfolgt laufend strategische, langfristige Ziele, die nicht auf einzelne Legislaturperioden ausgerichtet sind und die teilweise auch in der Gemeindeordnung festgeschrieben sind. Dazu gehören beispielsweise Themen wie die fortwährende Verbesserung der Sicherheit in Dübendorf, die aktive Freizeitgestaltung (Sport, Gesundheit, Unterstützung der Vereine), die Aufwertung der Bewegungs- und Erholungsräume, eine aktive und transparente Kommunikation oder etwa eine gesunde Durchmischung der Bevölkerung, was eng mit der Förderung von preisgünstigem Wohnraum zusammenhängt.

Darüber hinaus legt der Stadtrat in jeder Legislaturperiode ein paar Themen-Schwerpunkte fest, denen er seine besondere Aufmerksamkeit schenkt. In der Legislatur 2022 bis 2026 sind das «Leben in Dübendorf», «Umwelt» sowie «Innovationsstadt».

Leben in Dübendorf

In einer Zeit, in der sich die Herausforderungen an eine Stadt stetig verändern und gleichzeitig immer komplexer werden, ist es dem Stadtrat wichtig, dass Dübendorf besonders der Lebensqualität einen hohen Stellenwert einräumt und ihr entsprechend Sorge trägt. Leben heisst wohnen, persönliches Wohlergehen, Familie, Schutz, Selbstbestimmung oder eine ausgewogene Work-/Life-Balance – natürlich individuell und subjektiv verschieden gewichtet. Eine der wichtigsten Facetten des Lebens ist für jede und jeden in Dübendorf die Wohnsituation.

Der Stadtrat will der Förderung der Quartierentwicklung höchste Aufmerksamkeit schenken und deshalb Instrumente und Massnahmen entwickeln und umsetzen, die ihren Beitrag zur nachhaltigen Förderung der Lebensqualität in den Quartieren leisten. Für Quartierbewohner sollen Anreize geschaffen werden, die auch zur Selbstinitiative und Vernetzung motivieren.

Im Bereich Lebensraum prüft der Stadtrat die Weiterentwicklung, Aufwertung und Stärkung der Zentrumsachse gemäss der Leitidee des "Fil Jaune" aus dem Räumlichen Entwicklungskonzept. Attraktive, sichere und von Qualität geprägte Verkehrs- und Freiräume sind für die Mobilität, die Naherholung, den sorgsam Umgang mit der Umwelt, das lokale Klima und die Biodiversität von grosser Bedeutung.

Der Erhalt und die Förderung unserer soziodemografischen Vielfalt angesichts des rasanten Wachstums unserer Stadt ist eine grosse und ebenso vielfältige Herausforderung. Der Forderung einer durchmischten und damit integrationsfähigen Gesellschaft steht auch ein breites, unter anderem zahlbares Angebot an Wohnraum gegenüber. Der Stadtrat wird hierfür in der laufenden Legislaturperiode eine umfassende Bedarfsabklärung vornehmen und entsprechende Handlungsfelder entwickeln und zur Diskussion stellen.

Umwelt

Herausforderungen durch Klimawandel und Energieressourcen betreffen uns alle. Dübendorf möchte seinen Status als zertifizierte Energiestadt mit Überzeugung ernst nehmen und weiterentwickeln. In diesem Kontext spricht der Stadtrat von Dübendorf von Verantwortung und Respekt unseren Lebensgrundlagen gegenüber – der Grundlage unserer Handlungen.

Ein Schwerpunkt in den nächsten vier Jahren wird die Erarbeitung einer nachhaltigen Klima- und Energie-Strategie sein. Darin eingeschlossen gilt ein Augenmerk der Verminderung der Hitzeentwicklung und Förderung der Kreislaufwirtschaft (z.B. Wassermanagement). Im Bereich der Senkung des Energiekonsums hat der Stadtrat bereits wichtige Entscheide vorgesehen. So soll die Stadt bis 2030 ausschliesslich elektrisch betriebene Fahrzeuge einsetzen und bis 2040 sollen sämtliche städtische Liegenschaften, respektive bis 2050 alle Gebäude in Dübendorf klimaneutral (Netto-Null) bewirtschaftet werden.

Basis aller Bemühungen muss die grundsätzliche Senkung des Energiekonsums und eine gezielte Stärkung der Nachhaltigkeitsentwicklung in Dübendorf sein. Um dies zu erreichen, soll das Energieberatungsangebot weiterentwickelt werden, welches aktiv Private wie auch die Unternehmen auf diesem Weg begleitet. Für die Glattwerk AG soll eine Eigentümerstrategie festgesetzt werden, die diese Nachhaltigkeitsziele aktiv unterstützt.

Innovationsstadt

Mit der EMPA, der Eawag und den vielen bereits ansässigen Industrie- und Gewerbebetrieben ist Dübendorf bereits heute ein starker Forschungs- und Innovationsstandort mit grosser Ausstrahlung. Diese Stellung gilt es weiter zu stärken und auszubauen. Der Werkflugplatz und der geplante «Innovationspark Zürich» (IPZ) sind für die Entwicklung des Stadtgebietes von Dübendorf von zentraler Bedeutung. Die Stadt soll in den weiteren Planungsschritten eine Führungsrolle übernehmen, damit der Innovationspark ein integrierter Stadtteil von Dübendorf

wird und die Aufwertung des für Dübendorf wichtigen Natur- und Freiraums gemäss Natur- und Umweltkonzept für den Flugplatz Dübendorf nachhaltig gesichert werden kann.

Dübendorf bekennt sich auch im Bildungsbereich zu innovativen Lösungen und wird diese weiterentwickeln, ausbauen und stärken. Mit einer Vielzahl von bildenden Institutionen und Angeboten wie Volksschule, Kantonsschule, Privatschulen, Frühförderung, Weiterbildungskursen, Bibliothek, Startbahn 29 sowie der Begabten- und Talentförderung wird eine innovative, gut vernetzte Bevölkerung mit einem hohen Bildungsniveau gefördert und unterstützt. (Stadtrat Dübendorf, Legislaturprogramm 2022 bis 2026 Stadtrat Dübendorf, 2023)

Anhang 2: Interview Nummer 1 mit dem Präsidenten der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission der Stadt Dübendorf

Interview vom 20. Februar 2023 im Stadthaus, Usterstrasse 2, in Dübendorf

Frage 1: Welche Bedeutung hat das Legislaturprogramm des Stadtrates für die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK)?

Antwort: Eine geringe. Die Schwerpunkte aus dem Legislaturprogramm 2022 – 2026 «Leben in Dübendorf», «Umwelt» und «Innovationsstadt» klingen zwar gut, die Aussagen sind jedoch sehr allgemein gehalten und zu wenig fassbar. Sowohl in der GRPK als auch im Gemeinderat ist das Legislaturprogramm des Stadtrates kein spezifisches Thema. Einzig im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes wird das Legislaturprogramm angeschaut und es werden einige Fragen an den Stadtrat dazu gestellt. Teilweise enthalten zudem einzelne Geschäfte des Stadtrates, welche durch die GRPK vorgeprüft werden, einen Verweis, dass das entsprechende Geschäft aufgrund eines Legislaturziels beantragt wird. Ansonsten begegnen wir dem Legislaturprogramm des Stadtrates während der gesamten Legislatur nicht.

Frage 2: Macht es für die GRPK einen Unterschied, ob ein durch den Stadtrat beantragtes Geschäft einen Verweis auf ein Legislaturziel beinhaltet oder nicht?

Antwort: Nein, dies macht für die GRPK keinen Unterschied. Ich sehe diesen Verweis lediglich als zusätzliches Argument, weshalb der Stadtrat das entsprechende Geschäft beantragt. Geprüft wird das Geschäft durch die GRPK genau gleich wie alle anderen. Zum Beispiel, ob es notwendig, finanziell angemessen und verhältnismässig ist.

Frage 3: Es gibt verschiedene Gemeinden und Städte, welche in der Zusammenarbeit zwischen Exekutive, Legislative und Bevölkerung ein langfristiges Leitbild erarbeitet haben. Die Exekutiven dieser Gemeinden und Städte richten ihr Legislaturprogramm jeweils danach aus. Braucht Dübendorf aus deiner Sicht ein solches Instrument?

Antwort: Primär sehe ich es als Aufgabe des Stadtrates, solche Leitplanken zu setzen und ein «big picture» zu haben. Ich würde ein gemeinsam erarbeitetes Leitbild jedoch nicht kategorisch ausschliessen. Wichtig wäre eine geeignete Form zu finden, wie die Legislative mit ihren 40 Mitgliedern sinnvoll eingebunden werden könnte.

Frage 4: Wo siehst du Potential bei der Umsetzung des Legislaturprogramms?

Antwort: Diese Frage ist schwierig zu beantworten. Wir können kaum beurteilen, wie das Legislaturprogramm umgesetzt wird oder ob Ziele erreicht werden. Die Ziele sind nicht klar genug und haben zu wenig «Fleisch am Knochen». Es ist für die GRPK zu wenig erkennbar, was konkret erreicht werden möchte.

Ein Austausch zum Legislaturprogramm zwischen der Exekutive und der Legislative ist mit Ausnahme des Geschäftsberichtes nicht institutionalisiert. Das Legislaturprogramm oder entsprechende Zwischen- oder Schlussberichte werden in der GRPK nicht separat behandelt.

Frage 5: Würdest du es begrüßen, wenn die GRPK regelmässiger über den Stand des Legislaturprogramms informiert wird?

Antwort: Grundsätzlich ja, denn Stand heute hat das Legislaturprogramm für die GRPK eine viel geringere Bedeutung, als es vermutlich haben sollte. Ich finde es richtig und wichtig, dass der Stadtrat ein strategisches Planungsinstrument nutzt. Die Art und Weise des Einbezugs der GRPK müsste grundsätzlich überdacht werden. Beispielsweise könnte der GRPK ein Zwischen- oder Schlussbericht des Legislaturprogramms mit einer Aufforderung zur Stellungnahme übermittelt werden. In einem solchen Fall würden wir das Legislaturprogramm als separates Traktandum an einer GRPK-Sitzung behandeln.

Frage 6: Welche Informationen sollten die Massnahmen zur Zielerreichung enthalten?

Antwort: Pro Umsetzungsmassnahme sollte der Zeitplan und wenn möglich eine Kostenschätzung aufgeführt werden. Ohne Preisschild ist es für die GRPK eher uninteressant, da sich diese üblicherweise mit ganz konkreten Geschäften auseinandersetzt.

Frage 7: Würdest du es begrüßen, wenn die Massnahmen pro Legislaturziel priorisiert werden?

Antwort: Klar, denn ich denke es ist nicht möglich, alle Massnahmen sofort umzusetzen. Zudem sind einige Massnahmen lediglich «nice to have» und andere haben eine gewisse Dringlichkeit. Für die GRPK sind zudem nicht alle Massnahmen gleich interessant. Vor allem die Kosten- und Ressourcenintensiven sollten bekannt sein.

Frage 8: Sollte der Stadtrat bei Abweichungen oder sich abzeichnenden Abweichungen die Ziele oder Massnahmen anpassen?

Antwort: Ja, denn für die GRPK ist es wünschenswert zu wissen, wann Massnahmen, welche durch die GRPK in Form von politischen Geschäften behandelt werden müssen, durch den Stadtrat überwiesen werden. Insbesondere dann ist eine entsprechende Kommunikation an die GRPK wertvoll, wenn der Stadtrat Kenntnis von Verzögerungen hat oder weiss, dass Massnahmen gar nicht erst beantragt und umgesetzt werden können.

Frage 9: In welcher Form soll die GRPK, der Gemeinderat und die Öffentlichkeit über den Stand der Zielerreichung informiert werden?

Antwort: Das Legislaturprogramm und alle Massnahmen können dem gesamten Gemeinderat zur Verfügung gestellt werden. Die Informationen zum Legislaturprogramm sollten für die Öffentlichkeit wie bisher auch im Geschäftsbericht abgebildet werden. Dies jedoch regelmässiger und weniger umfassend als bisher. Die wichtigsten Aussagen, Prognosen und der Stand pro Ziel einmal im Jahr reichen aus meiner Sicht für die Öffentlichkeit aus. Über kostenintensive und mehrjährige Massnahmen sollte besser informiert werden als über untergeordnete Massnahmen mit einer geringeren Priorität. Bei Bedarf können sich interessierte Einwohnerinnen und Einwohner jederzeit an den Stadtrat wenden, um weitere Informationen zu den einzelnen Zielen oder Massnahmen zu erhalten.

Die Berichterstattung für die GRPK und den Gemeinderat kann durchaus detaillierter und auch mit Zahlen versehen sein. Bei Bedarf kann zudem die Frequenz der Berichterstattung an die GRPK und den Gemeinderat erhöht werden, da wichtige Informationen oder Änderungen in

Bezug auf das Legislaturprogramm nicht erst nach einem Jahr mitgeteilt werden sollten. Insbesondere zum Beispiel auch dann, wenn sich Verzögerungen bei grösseren Projekten mit erheblicher finanzieller Tragweite abzeichnen.

Anhang 3: Interview Nummer 2 mit dem Stadtpräsidenten der Stadt Dübendorf

Interview vom 27. Februar 2023 im Stadthaus, Usterstrasse 2, in Dübendorf

Frage 1: Welche Bedeutung hat das Legislaturprogramm für den Stadtrat?

Antwort: Ich habe das Gefühl, dass das Legislaturprogramm in der Vergangenheit keine allzu grosse Bedeutung hatte. Der Stadtrat hat beispielsweise lediglich alle zwei Jahre geschaut, welche Legislaturmassnahmen bereits umgesetzt wurden und welche noch nicht. Zudem hat der Stadtrat erst gegen Ende der Legislatur den Fokus auf das Legislaturprogramm gelegt und dann jeweils Vollgas gegeben.

Der Stadtrat möchte mit dem Legislaturprogramm gegen aussen zeigen, was er verändern möchte und wo sich die Stadt hinentwickeln soll. Deshalb erachte ich das Legislaturprogramm als ein wichtiges Instrument für die Stadt Dübendorf und den Stadtrat.

Frage 2: Welche Ziele verfolgt der Stadtrat mit diesem Instrument?

Antwort: Eines der wichtigsten Ziele ist es, der Bevölkerung und der Wirtschaft aufzuzeigen, wohin sich die Stadt in den kommenden vier Jahren entwickeln soll. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass der Prozess nach vier Jahren nicht abgeschlossen ist.

Frage 3: Es gibt verschiedene Gemeinden und Städte, welche in der Zusammenarbeit zwischen Exekutive, Legislative und Bevölkerung ein langfristiges Leitbild erarbeitet haben. Die Exekutiven dieser Gemeinden und Städte richten ihr Legislaturprogramm jeweils danach aus. Braucht Dübendorf aus deiner Sicht ein solches Instrument?

Antwort: Dübendorf befindet sich in einer sehr dynamischen Region und wächst stark. Aus diesem Grund wäre ein Leitbild, welches über die nächsten 10 oder 15 Jahre Bestand haben sollte, fast nicht machbar und auch nicht sinnvoll. Für Gemeinde oder Städte, welche sich nicht in einem dynamischen Umfeld befinden, könnte ein solches Instrument jedoch durchaus hilfreich sein.

Frage 4: Mit welchen anderen Steuerungsinstrumenten ist das Legislaturprogramm verknüpft?

Antwort: Das Legislaturprogramm ist nicht mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft. Wir benötigen das Legislaturprogramm jedoch, um gewisse Projekte anzustossen und zu steuern.

Frage 5: Wäre eine Verknüpfung des Legislaturprogramm mit der Finanz- und Aufgabenplanung aus deiner Sicht sinnvoll?

Antwort: Diese beiden mittelfristigen Steuerungsinstrumente müssen miteinander verknüpft werden. Ebenso sollte das Legislaturprogramm mit der Investitionsplanung verbunden werden. Diese fehlende Anbindung ist auch ein Grund, weshalb der Stadtrat in der kommenden Frühjahresklausur über die Priorisierung der anstehenden Investitionen beraten muss.

Frage 6: Welchen Stellenwert haben die Ziele und Massnahmen des Legislaturprogramms gegenüber anderen Vorhaben, welche keines der Schwerpunktthemen tangieren?

Antwort: Da wir beim aktuellen Legislaturprogramm die Ziele offen formuliert haben, werden sehr viele Vorhaben in den kommenden vier Jahren einen Berührungspunkt zum Legislaturprogramm aufweisen. Wichtig erscheint es mir, dass der Stadtrat bei jedem Vorhaben, unabhängig davon, ob dieses als Legislaturmassnahme aufgenommen wurde oder nicht, prüft, ob dieses in Bezug auf die Legislaturziele noch optimiert werden kann. Der Stadtrat hat beispielsweise beim Bau des Schulhauses «Högler» in Bezug zum Legislaturziel «Aufwertung der Bewegungs-, Erholungs-, Natur- und Freiräume» die Freiraumgestaltung des Schulhauses so optimiert, dass die Schulanlage auch am Wochenende von Familien genutzt werden kann. Dadurch hat der Stadtrat einen zusätzlichen Mehrwert für die Öffentlichkeit generiert.

Frage 7: Welche Erwartungen hast du an die Verwaltung bei der Umsetzung des Legislaturprogramms?

Antwort: Ich habe grosse Erwartungen. Insbesondere erwarte ich, dass einerseits die Verwaltung mit dem Stadtrat und andererseits die Verwaltungseinheiten untereinander zusammenarbeiten. Das Legislaturprogramm weist auf den ersten Blick viele stadtplanerische Ziele auf. Jedoch haben diese Ziele auch Auswirkungen auf alle anderen politischen Themenfelder wie die Finanzen oder die Sicherheit. Der Stadtrat hat sich beim aktuellen Legislaturprogramm bewusst offen formulierte und ressortübergreifende Ziele gesetzt. Er möchte das Denken in Silos durchbrechen und der Verwaltung dadurch ein Zeichen geben, es ihm gleich zu machen. Ein Projektteam der Verwaltung, bestehend aus Geschäftsleitungsmitgliedern, wurde in Zusammenarbeit mit allen Verwaltungseinheiten damit beauftragt, auf Basis der ressortübergreifenden Ziele konkrete Umsetzungsmassnahmen zu erarbeiten und diese dem Stadtrat vorzuschlagen.

Frage 8: Welche Informationen sollen die durch die Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen zur Zielerreichung enthalten?

Antwort: Wichtig ist, dass klar ersichtlich wird, welche Vorhaben konkret umgesetzt werden sollen. Die Massnahmen dürfen nicht so offen formuliert sein wie das Legislaturprogramm. Der Stadtrat erwartet jedoch nicht, dass die Massnahmen bereits ins letzte Detail ausformuliert sind, da ein gewisser Gestaltungsfreiraum durchaus vorhanden bleiben sollte.

Frage 9: Sollen pro Massnahmen bereits Meilensteine definiert werden?

Antwort: Wichtig bei den Massnahmen ist, dass diese mit dem Finanz- und Investitionsplan abgeglichen werden und keine widersprüchlichen Aussagen enthalten. Wenn beispielsweise eine Massnahme, wie der Bau eines Hallenbades, mit einer hohen Priorität versehen wird, sollten Meilensteine bereits definiert werden. Bei Massnahmen mit geringerer Priorität ist dies jedoch nicht nötig.

Frage 10: Soll die Verwaltung eine Priorisierung der Massnahmen zuhanden des Stadtrates vorschlagen?

Antwort: Eine Empfehlung betreffend Priorisierung als Diskussionsgrundlage für den Stadtrat würde ich begrüssen. Die Verwaltung muss sich jedoch bewusst sein, dass der Stadtrat bei einzelnen Massnahmen durchaus anderer Meinung sein kann und eine andere Priorisierung beschliessen könnte.

Frage 11: Würdest du es begrüssen, wenn der Stadtrat eine Priorisierung der Massnahmen beschliessen würde?

Antwort: Ich fände es sehr gut, wenn der Stadtrat die Massnahmenvorschläge und Empfehlungen betreffend Priorisierung der Verwaltung prüfen und anschliessend die definitive Priorisierung beschliessen würde. An der Frühjahresklausur behandeln wir zwar lediglich die Priorisierung der Investitionen, jedoch hat schlussendlich jede der Legislaturmassnahmen ein Preisschild. Diese beiden Prozesse, Priorisierung der Investitionen und Priorisierung der Legislaturmassnahmen, sollten in Zukunft aufeinander abgestimmt werden.

Frage 12: Sollen die Massnahmen eine finanzielle und/oder personelle Kostenschätzung enthalten?

Antwort: Den Erhalt dieser Informationen fände ich sehr wichtig. Bereits bei der Erarbeitung des Legislaturprogramms wurden Stimmen laut, welche gesagt haben, dass die Erreichung der Ziele viel Geld kosten wird. Für die Priorisierung und die Umsetzung wäre es wichtig, zu wissen, was welche Massnahme in etwa kosten wird.

Frage 13: Wo siehst du noch Potential bei der Umsetzung des Legislaturprogramms in Bezug auf die Messbarkeit und die Berichterstattung?

Antwort: Ich bin klar der Meinung, dass das Legislaturprogramm nicht lediglich Mitte und Ende Legislatur im Stadtrat thematisiert werden sollte. Das Legislaturprogramm sollte jährlich behandelt werden, zum Beispiel in Form eines Dauertraktandums an einer Frühjahres- oder Herbstklausur des Stadtrates. Dadurch bekäme das Legislaturprogramm einen viel höheren Stellenwert. Sowohl politisch als auch für die Verwaltung. Denn die Politik würde dadurch vermehrt gegenüber der Verwaltung einen gewissen Druck ausüben, damit die Legislaturmassnahmen umgesetzt werden. Eine halbjährliche Behandlung im Stadtrat erachte ich als nicht zielführend. Allenfalls könnte die Behandlung des Legislaturprogramms zusammen mit der Behandlung des Finanzplans erfolgen. So könnte der Stadtrat aufgrund der dann aktuellen Umstände beispielsweise die Priorisierung einer Massnahme ändern. Das Legislaturprogramm soll ein bewegliches Instrument bleiben.

Frage 14: Wie kann der Stadtrat beurteilen, ob ein Legislaturziel erreicht wurde?

Antwort: Die aktuellen Legislaturziele werden nach vier Jahren nicht abgeschlossen sein, so ehrlich müssen wir sein. Wir können nicht sagen, dass wir ein Ziel erreicht haben, wenn wir beispielsweise eine Strasse saniert haben oder ein Naturschutzgebiet aufgewertet haben. Dazu sind die Ziele zu offen formuliert und viel langfristiger ausgelegt. Was wir beurteilen können,

ist, wie viele der Massnahmen pro Ziel umgesetzt wurden. Es ist wichtiger aufzeigen zu können, was konkret umgesetzt wurde.

Frage 15: Wäre es denkbar, dass der Stadtrat im Rahmen der Erarbeitung des nächsten Legislaturprogramms bereits zu Beginn darüber diskutiert, wie die Ziele messbar gemacht werden könnten?

Antwort: Dies ist aus meiner Sicht schwierig, da die Bewertung darüber, ob ein Ziel erreicht wurde oder nicht, subjektiv ist. Es ist einfacher zu ermitteln, wie viele der festgelegten Massnahmen umgesetzt wurden, anstatt die Erreichung eines offen formulierten Zieles zu beurteilen. Der Stadtrat kann dadurch kommunizieren, welche Massnahmen er im Verlauf der Legislatur konkret umgesetzt hat, um beispielsweise die Lebensqualität in Dübendorf erhöhen zu können.

Frage 16: Ist der Stadtrat bereit, bei Abweichungen oder sich abzeichnenden Abweichungen die Ziele oder Massnahmen anzupassen?

Antwort: Unbedingt, dies müsste so erfolgen.

Frage 17: Welche Informationen soll die Berichterstattung der Verwaltung an den Stadtrat enthalten?

Antwort: Man könnte die Berichterstattung analog den Verkehrskonzepten aufbauen. Wir haben dort sogenannte Objektblätter und könnten solche beim Legislaturprogramm beispielsweise Massnahmenblätter nennen. Man muss nicht immer alles neu erfinden. Wenn nun beispielsweise pro Massnahme ein solches Massnahmenblatt vorhanden wäre, würde dies auch die Wichtigkeit herausstreichen. Auf dem Massnahmenblatt könnten alle wichtigen Informationen wie der Stand der Umsetzung aufgeführt sein. Wichtig ist mir dabei, dass ehrlich berichtet wird. Das heisst, auch wenn eine Massnahme noch nicht umgesetzt wurde, muss dies transparent ausgewiesen werden.

Frage 18: Sollen solche Massnahmenblätter den Ist-Zustand (Feedback) und/oder die Einschätzung der zukünftigen Zielerreichung (Feedforward) enthalten?

Antwort: Ich würde beides sehr begrüssen. Wir haben dem Projektteam der Verwaltung nicht nur den Auftrag erteilt, dem Stadtrat neue Massnahmen vorzuschlagen, sondern auch bestehende Massnahmen zu prüfen und in das neue Legislaturprogramm zu überführen. Auch bei den jährlichen Zwischenberichten wäre ein Feedback und Feedforward für den Stadtrat sehr hilfreich.

Frage 19: Erwartet der Stadtrat Handlungsempfehlungen wie beispielsweise Anpassung der Ziele/Massnahmen seitens Verwaltung, falls diese die Zielerreichung als potenziell gefährdet erachtet?

Antwort: Jein. Falls eine solche Empfehlung abgegeben wird, muss zwingend auch die finanzielle Auswirkung dieser Empfehlung transparent ausgewiesen werden. Eine Empfehlung könnte zudem als Diskussionsgrundlage im Stadtrat dienen, auch wenn nicht alle Stadtratsmitglieder gegenüber Empfehlungen und Bewertungen seitens Verwaltung gleich empfänglich sind. Bei den Empfehlungen und Bewertungen der Verwaltung wäre ganz wichtig, dass es sich

um keine politischen, sondern um sachliche und fachliche Wertungen handeln würde. Die politische Wertung obliegt dem Stadtrat.

Frage 20: In welcher Frequenz möchte der Stadtrat ein Update zum Stand der Legislaturziele und -massnahmen erhalten?

Antwort: Wie bereits ausgeführt erachte ich eine jährliche Berichterstattung an den Stadtrat als sinnvoll. Zudem finde ich es wichtig, dass das Legislaturprogramm am Ende einer Legislatur durch die alte Besetzung im Stadtrat abgeschlossen wird. Für neue Stadtratsmitglieder ist es sehr schwierig, gleich zu Beginn über das alte Legislaturprogramm zu befinden.

Frage 21: Welche Stelle respektive welches Gremium der Verwaltung soll für das Reporting zuständig sein?

Antwort: Die Geschäftsleitung.

Frage 22: In welcher Form soll die GRPK, der Gemeinderat und die Öffentlichkeit über den Stand der Zielerreichung informiert werden?

Antwort: Wir haben nichts zu verstecken, weshalb eine möglichst transparente Berichterstattung erfolgen soll. Für die Öffentlichkeit kann die Berichterstattung via Geschäftsbericht erfolgen. Für diesen Zweck soll jedoch eine kompaktere Form genutzt werden. Der GRPK und dem Gemeinderat können auch die Detailberichterstattungen einmal jährlich zur Verfügung gestellt werden.

Anhang 4: Interview Nummer 3 mit dem Stadtschreiber ad interim der Stadt Dübendorf

Interview vom 2. März 2023 im Stadthaus, Usterstrasse 2, in Dübendorf

Frage 1: Welche Bedeutung hat das Legislaturprogramm des Stadtrates für die Verwaltung?

Antwort: Das Legislaturprogramm hat für die Verwaltung insofern eine wichtige Bedeutung, als dass sie Massnahmen zu den Legislaturzielen erarbeiten und anschliessend umsetzen muss.

Frage 2: Welche Ziele verfolgt der Stadtrat mit diesem Instrument?

Antwort: Ich bin der Ansicht, dass es sich beim Legislaturprogramm um ein zentrales politisches Führungsinstrument der Regierung handelt. Es setzt den Handlungsrahmen für die kommende Legislatur. Es ist eine Art Wegweiser, in welche Richtung die Stadt steuern soll und auf welche Ziele hingearbeitet wird. Der Stadtrat hat politische Schwerpunktthemen als strategische Ziele festgelegt, welche während der Legislatur umgesetzt werden und die Stadt weiterbringen sollen. Es handelt sich um eine Art Koalitionsvertrag auf hoher Flughöhe. Denn in einer solchen Regierung sind verschiedenste Parteien und Ansichten vertreten, welche alle unter einen Hut gebracht werden müssen.

Bestehende Rechtsgrundlagen, Strategien und Konzepte müssen zwingend berücksichtigt werden, da es keinen Sinn machen würde, ein Konzept, welches in der Vorlegislatur erarbeitet wurde, in der neuen Legislatur auf den Kopf zu stellen.

Bei den Legislaturzielen handelt es sich noch um keine konkreten Beschlüsse. Bei der Umsetzung hat die Verwaltung einen gewissen Handlungsspielraum. Klar ist, dass sich die Rahmenbedingungen ändern können, es zu Verzögerungen durch äussere Umstände kommen könnte und die Legislaturziele dadurch entsprechend angepasst werden müssten. In den vergangenen Jahren hatten wir doch einige Krisen, wie beispielsweise die Corona-Pandemie, den Ukraine-Krieg oder die mutmassliche Energiekrise, welche die Prioritäten und die Handlungen des Stadtrates verändert haben.

Das aktuell vorliegende Legislaturprogramm ist nicht klar formuliert. Ich bin der Meinung, dass ein solches Programm klarer formuliert sein müsste. Ich hatte den Eindruck, dass man das Legislaturprogramm erarbeitet hat, weil dies bisher üblich war und auch fast alle anderen Gemeinden über ein solches Instrument verfügen. Der Stadtrat sollte sich bewusster darüber werden, weshalb er überhaupt ein Legislaturprogramm erarbeitet. Dazu gehört für mich auch eine Projektplanung, welche ein Stück weit gefehlt hat.

Frage 3: Sollte der Stadtrat bei Abweichungen oder sich abzeichnenden Abweichungen die Ziele oder Massnahmen anpassen?

Antwort: Dies müsste eigentlich möglich sein. Zum Beispiel wenn der Stadtrat feststellt, dass er sich bei einer Massnahme in einer Sackgasse befindet, sollte diese geändert oder gestrichen werden. Die Ziele und Massnahmen sind nicht in Stein gemeisselt und sollten angepasst werden können, wenn sich herausstellt, dass diese nicht mehr sinnvoll und zweckmässig sind. Es sollte sich bei der Umsetzung des Legislaturprogramms um einen dynamischen Prozess handeln.

Frage 4: Wie ist das Legislaturprogramm mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft?

Antwort: Ich habe das Gefühl, dass das Legislaturprogramm bei der Stadt Dübendorf gar nicht mit anderen Steuerungsinstrumenten verknüpft ist. Vereinzelt werden vergangene Beschlüsse bei der Erarbeitung des Legislaturprogramms berücksichtigt. Grösstenteils handelt es sich jedoch um Bauchentscheide der Stadtratsmitglieder. Das Legislaturprogramm hat eine starke Auswirkung auf die Investitionsplanung, welche jedes Jahr angepasst wird. Dadurch hat es generell eine Auswirkung auf die städtischen Finanzen, insbesondere bei grösseren Legislaturzielen mit entsprechend kostenintensiven Massnahmen. Deshalb bin ich der Meinung, dass das Legislaturprogramm mit der Investitionsplanung verknüpft werden sollte. Auch die Auswirkungen auf die Organisation der Stadtverwaltung, wie beispielsweise den Stellenplan, müssen berücksichtigt werden.

Frage 5: Welchen Stellenwert haben die Ziele und Massnahmen des Legislaturprogramms aus Sicht der Verwaltung gegenüber anderen Vorhaben, welche keines der Schwerpunktthemen tangieren?

Antwort: Ehrlich gesagt sehe ich keinen Unterschied. Ich habe auch manchmal das Gefühl, dass die Legislaturziele im Alltag weit weg sind. Stadtratsgeschäfte werden unabhängig von den Legislaturzielen erarbeitet, auch wenn viele davon Berührungspunkte zu den Zielen aufweisen würden. Legislaturziele sind eine Art politische Vorgaben. Auf der anderen Seite gibt es Geschäfte, welche im Fluss sind und umgesetzt werden müssen. Beispielsweise bauliche Tätigkeiten aus früheren Legislaturzielen oder beim Tiefbau, welcher über ein eigenes Investitionsprogramm verfügt. Dort werden Strassen nach Alter und Zustand saniert und nicht aufgrund eines Legislaturziels.

Frage 6: Du hast gesagt, dass das Legislaturprogramm beim Stadtrat im Alltag weit weg ist. Was könnte aus deiner Sicht angepasst werden, damit das Legislaturprogramm präsenter ist?

Antwort: Das Legislaturprogramm sollte regelmässiger überprüft werden. Bisher wurde das Programm lediglich zweimal pro Amtsdauer angeschaut. Aktuell habe ich nicht den Eindruck, dass mit dem Legislaturprogramm gearbeitet wird. Zumindest bei den Stadtratssitzungen war es nie ein Thema.

Frage 7: In welcher Frequenz soll dem Stadtrat ein Update zum Stand der Legislaturziele und -massnahmen zugestellt werden?

Antwort: Einmal pro Jahr sollte der Stadtrat einen Controllingbericht erhalten. Die Verwaltung sollte dem Stadtrat darin insbesondere aufzeigen, welche Massnahmen nicht auf Kurs sind. Daraufhin könnte der Stadtrat steuernd eingreifen.

Frage 8: Soll der von dir erwähnte Controllingbericht den Ist-Zustand und/oder die Einschätzung der zukünftigen Zielerreichung enthalten?

Antwort: Für mich gehört beides dazu. Wenn die Verwaltung feststellt, dass beispielsweise eine Umsetzung nicht mehr realistisch ist, sollte dies dem Stadtrat berichtet werden, damit dieser

anschliessend die Priorisierung anpassen kann. Es gibt immer irgendwelche Einflüsse, wie beispielsweise die Corona-Pandemie oder den Fachkräftemangel, aufgrund derer die Prioritäten anders gesetzt werden müssen.

Frage 9: In welcher Form sollte der Stadtrat das Reporting behandeln?

Antwort: Der Bericht sollte grundsätzlich nicht sehr umfassend sein, jedoch insbesondere dann Aussagen enthalten, wenn die Verwaltung bei einer Massnahme nicht auf Kurs ist. Falls der Stadtrat aufgrund des Reportings etwas anordnen muss, wie beispielsweise eine Änderung der Priorisierung, das Festlegen neuer Massnahmen oder die Streichung bestehender Massnahmen, benötigt es einen Beschluss.

Frage 10: Welche Stelle respektive welches Gremium der Verwaltung soll für das Reporting zuständig sein?

Antwort: In den bestehenden Strukturen war der Stadtschreiber zuständig. Ich finde es richtig, wenn der Stadtschreiber auch in Zukunft den Lead hat und für die Triage zuständig ist. Für die Umsetzung benötigt es Massnahmenverantwortliche in der Verwaltung. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt ein Controllingverantwortlicher eingestellt werden, wie dies bereits einmal angedacht war, könnte dieser Aufgaben in diesem Prozess übernehmen. Optimal wäre, wenn das Controlling laufend erfolgen würde. Beispielsweise könnte bei sämtlichen Stadtratsbeschlüssen geprüft werden, ob diese eine Relevanz für das Legislaturprogramm haben und wenn zutreffend, könnte dies im Bericht aufgeführt werden. Aus meiner Sicht fehlt eine Projektkontrolle, welche mit den Legislaturzielen und -massnahmen verknüpft ist.

Frage 11: Welche Rolle soll die Verwaltung bei der Umsetzung des Legislaturprogramms übernehmen?

Antwort: Die Verwaltung nimmt eine sehr zentrale Rolle wahr. Die Verwaltung ist für den operativen und der Stadtrat für den strategischen Bereich zuständig. Wichtige Aufgaben der Verwaltung sind auch die Kostenkontrolle, die Einhaltung der Fristen und die Pendenzenkontrolle. Wenn die Fristen bei einer Legislaturmassnahme klar vorgegeben sind und die Massnahme auf eine Pendenzenkontrolle übernommen wurde, kann die Führung bei Verzögerungen oder sich abzeichnenden Verzögerungen frühzeitig reagieren und beispielsweise die Massnahmenverantwortlichen mahnen.

Frage 12: Wo siehst du noch Potential bei der Umsetzung des Legislaturprogramms in Bezug auf die Messbarkeit und die Berichterstattung?

Antwort: Wichtig ist, dass verwaltungsintern eine rollende Überprüfung stattfindet und der Stadtrat periodisch informiert wird. Zudem ist es wichtig, dass Beschlüsse bei Veränderungen zeitnah gefällt werden, sei es durch den Stadtrat oder den Stadtschreiber. Wie bereits ausgeführt, sollte zudem die Pendenzenkontrolle optimiert werden, damit frühzeitig eingegriffen werden kann und der Fokus nicht erst am Ende der Legislatur auf das Legislaturprogramm gerichtet wird. Massnahmen sollten genauer terminiert werden und der Zeithorizont gestaffelt werden. Im Legislaturprogramm sollte jedoch auch nicht alles ganz konkret festgelegt werden.

Frage 13: Welche Informationen sollen die durch die Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen zur Zielerreichung enthalten?

Antwort: Der Zeithorizont pro Etappenziel sollte zwingend vorhanden sein. Zudem sind klare Zuständigkeiten wichtig. Diese sind aktuell nicht immer vorhanden. Die Formulierungen sollten zudem möglichst einfach und verständlich sein. Was ebenfalls aufgeführt werden sollte, ist eine Abschätzung der benötigten Ressourcen, wie die finanziellen Ressourcen oder auch politischen Ressourcen. Bei den politischen Ressourcen könnte aufgezeigt werden, welche Kommissionen oder politischen Gewalten sich mit der Massnahme auseinandersetzen müssen. Wenn bei einer Massnahme bereits zu Beginn der Legislatur klar ist, dass eine Volksabstimmung nötig sein wird, muss dies bei der Zeitplanung entsprechend berücksichtigt werden. Auch räumliche Ressourcen sollten berücksichtigt werden. Wenn beispielsweise aufgrund einer Massnahme eine neue Stelle geschaffen wird, benötigt diese Person auch einen Arbeitsplatz.

Frage 14: Sollen die Massnahmen priorisiert werden?

Antwort: Eine Priorisierung erfolgt mit der Festlegung des Zeithorizontes automatisch. Die Massnahme, welche in der Regel finanzielle Folgen hat, muss vorausschauend budgetiert und auch bei der Festsetzung des Stellenplans rechtzeitig berücksichtigt werden. Die Massnahmen sollten auch ganzheitlich betrachtet und terminiert werden. Es ist nicht realistisch, alle Massnahmen beispielsweise im Jahr 2024 umzusetzen. Zudem laufen viele Massnahmen ausserhalb des Legislaturprogramms. Diese gilt es ebenfalls zu berücksichtigen, da die Ressourcen beschränkt sind.

Wichtig ist bei der Umsetzung des Legislaturprogramms generell, dass das Controlling pragmatisch erfolgt und keine Stelle geschaffen werden muss, welche sich ausschliesslich damit beschäftigt.

Frage 15: Wie können die Legislaturziele des Stadtrates messbar gemacht werden?

Antwort: Ich weiss nicht, wie die Legislaturziele gemessen werden könnten. Um etwas messen zu können, benötigt es einen Indikator. Bei den Legislaturzielen würde die Einführung von Indikatoren einen Papiertiger erschaffen und der Pragmatismus ginge verloren. Dies würde der Stadt nicht viel nützen.

Frage 16: Wie kann die Verwaltung beurteilen, ob ein Legislaturziel erreicht wurde?

Antwort: Indem die Verwaltung die festgelegten Massnahmen umsetzt und Bericht erstattet, sobald dies erfolgt ist oder wenn es zu Verzögerungen kommt. Aktuell wird der Stand der Massnahmenumsetzung mit einem simplen Ampelsystem dargestellt. Ich bin grundsätzlich ein Freund solcher einfachen und pragmatischen Instrumente.

Die Umsetzung der Legislaturziele und -massnahmen sollte rollend erfolgen. Bei jedem Stadtratsbeschluss sollte geprüft werden, ob dieser einen Bezug zum Legislaturprogramm hat. Dazu könnte beispielsweise die Beschlussvorlage des Stadtrates mit einer zusätzlichen Rubrik ergänzt werden, damit jede Person, welche einen Beschluss erstellt, sich Gedanken machen muss, ob eine Verbindung zum Legislaturprogramm besteht. Falls in dieser Rubrik etwas erfasst wird,

könnte dies in den Controllingbericht übertragen werden. Dadurch würde das Bewusstsein sowohl bei der Verwaltung als auch beim Stadtrat erhöht und die Legislaturmassnahmen verschwinden nicht für lange Zeit in einer Schublade.

Frage 17: In welcher Form soll die GRPK, der Gemeinderat und die Öffentlichkeit über den Stand der Zielerreichung informiert werden?

Antwort: Das neu festgelegte Legislaturprogramm wurde auf der Website aufgeschaltet und dem Gemeinderat abgegeben. Dies würde ich auch in Zukunft in dieser Form handhaben. Der Stadtrat sollte jeweils zu Beginn einer Legislatur, nach ca. drei Monaten, wenn sich auch neue Mitglieder eingearbeitet haben, ein Legislaturprogramm erstellen und verabschieden. Die Öffentlichkeit könnte neben der Aufschaltung auf der Website zusätzlich auch via Medienmitteilung über das Legislaturprogramm informiert werden. Dadurch könnte die Bevölkerung aktiver abgeholt werden. Sobald die Massnahmen zu den Legislaturzielen erarbeitet und abgenommen wurden, könnten die gesamten Informationen dem Gemeinderat zur Verfügung gestellt werden. Der Stadtrat müsste das Legislaturprogramm vor Ende der Legislatur abschliessen, einen Schlussbericht verfassen und den Gemeinderat sowie die Öffentlichkeit entsprechend informieren.

Während der Legislatur würde ich empfehlen, den Gemeinderat und die Öffentlichkeit jedes Jahr über den aktuellen Stand des Legislaturprogramms in einer kurzen und knappen Form im Geschäftsbericht zu informieren und lediglich auf wesentliche Veränderungen hinzuweisen.

Anhang 5: Prozessbeschreibung «Entwicklung Legislaturprogramm»

1. Gesamterneuerungswahlen sind rechtskräftig

Startereignis

2. Abschlussevaluation Legislaturprogramm

Teilprozess

3. Start neue Legislatur

Zwischenereignis

4. Diskussionsgeschäft vorbereiten

Aufgabe

Beschreibung

Ein Diskussionsgeschäft betreffend Vorgehen für die Erarbeitung des Legislaturprogramms wird unmittelbar nach dem Start der neuen Legislatur erarbeitet und traktandiert.

5. Vorgehen definieren

Aufgabe

6. SR-Klausur vorbereiten

Aufgabe

Beschreibung

Die Klausur wird gemäss dem definierten Vorgehen des Stadtrates vorbereitet. Zudem werden die Dokumente (z.B. Abschlussevaluation) aus der vergangenen Legislatur aufbereitet.
--

7. Teilnehmer einladen

Aufgabe

Beschreibung

Die Stadtratsmitglieder sowie die Mitglieder der Geschäftsleitung werden an die Klausur einladen.

8. Nicht-exklusives Gateway¹⁹

¹⁹ Nach einem «nicht-exklusiven Gateway» werden parallel stattfindende Aufgaben dargestellt. Nach Abschluss der parallel stattfindenden Aufgaben erfolgt die Zusammenführung ebenfalls in Form eines «nicht-exklusiven Gateways».

9. Analyse vornehmen

*Aufgabe***Beschreibung**

Im Rahmen der Stadtratsklausur erfolgt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung eine strategische Analyse über die Stadt Dübendorf. Ebenfalls berücksichtigt wird die Evaluation des Legislaturprogramms der Vorperiode, das Leitbild (falls vorhanden) sowie bestehende Rechtsgrundlagen, Strategien und Konzepte.

10. Analyse vornehmen

*Aufgabe***Beschreibung**

Im Rahmen der Stadtratsklausur erfolgt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung eine strategische Analyse über die Stadt Dübendorf. Ebenfalls berücksichtigt wird die Evaluation des Legislaturprogramms der Vorperiode, das Leitbild (falls vorhanden) sowie bestehende Rechtsgrundlagen, Strategien und Konzepte.

11. Nicht-exklusives Gateway (Zusammenführung)

12. Schwerpunkte und Ziele definieren

*Aufgabe***Beschreibung**

An der Klausur wird der Handlungsbedarf aufgrund der strategischen Analyse ermittelt. Daraus werden Leitsätze und Legislaturziele abgeleitet. Mögliche Indikatoren für die Messbarkeit der Legislaturziele sollten festgelegt oder zumindest diskutiert werden.

13. Schwerpunkte und Ziele konsolidieren

*Aufgabe***Beschreibung**

Die politischen Schwerpunktthemen und Ziele konsolidieren und mittels Diskussionsgeschäft dem Stadtrat zur Zustimmung vorlegen sowie das weitere Vorgehen definieren lassen.

14. Weiteres Vorgehen definieren

*Aufgabe***Beschreibung**

Der Stadtrat bespricht die konsolidierten Schwerpunktthemen und Ziele und legt das weitere Vorgehen fest. Er beauftragt die Verwaltung mit der Erarbeitung von Subzielen und Massnahmen.

15. Aufträge erteilen

*Aufgabe***Beschreibung**

Die Aufträge für die Erarbeitung von geeigneten und messbaren Subzielen und Massnahmen werden durch die Geschäftsleitung erteilt und überwacht. Dazu werden Subziele- und Massnahmenblätter zur Verfügung gestellt.

16. Subziele und Massnahmen treffen ein

Zwischenereignis

17. Subziele und Massnahmen konsolidieren

*Aufgabe***Beschreibung**

Die eingegangenen Subziele- und Massnahmenblätter werden geprüft. Zu Handen Stadtrat erstellt die Geschäftsleitung einen konsolidierten Subziele- und Massnahmenkatalog.

18. Subziele und Massnahmen verabschieden

*Aufgabe***Beschreibung**

Die durch die Geschäftsleitung konsolidierten Subziele und Massnahmen werden an einer zweiten Klausurtagung oder im Rahmen einer Stadtratssitzung gesichtet, überarbeitet und abgenommen. Die Festlegung erfolgt durch den Stadtrat mittels Beschluss. Die Kommunikation erfolgt mittels Medienmitteilung.

19. Kommunikation sicherstellen

*Aufgabe***Beschreibung**

Die Medienmitteilung wird zusammen mit dem Legislaturprogramm gemäss folgender Kommunikationskaskade versendet und aufgeschaltet:

1. Stadtrat und Führungsteam
2. Mitarbeitende (via Intranet)
3. Gemeinderat (via Axioma)
4. Medien/Öffentlichkeit (via Mailversand, Website und Social Media)

Bei Bedarf kann zudem eine öffentliche Informationsveranstaltung organisiert werden.

20. Legislaturprogramm ist entwickelt

*Endereignis***Beschreibung**

Legislaturprogramm wurde entwickelt und kommuniziert.

Anhang 6: Prozessbeschrieb «Durchsetzung Legislaturprogramm»

1. Legislaturprogramm SR liegt vor

*Startereignis***Beschreibung**

Das Legislaturprogramm des Stadtrates liegt vor.

2. Nicht-exklusives Gateway

3. Massnahmen umsetzen

*Aufgabe***Beschreibung**

Die Massnahmen sind innerhalb der definierten Fristen umzusetzen. Die Massnahmen sind zudem in den Finanz- und Aufgabenplan zu übernehmen, bei der Budgetierung und der Stelleplanfestsetzung zu berücksichtigen sowie in Form von Zielvereinbarungen aufzunehmen.

4. Fortlaufende Evaluation sicherstellen

*Aufgabe***Beschreibung**

Dazu gehört einerseits, die Meilensteine bei der Massnahmenumsetzung festzuhalten (z.B. aufgrund von Hinweisen in einem Stadtratsbeschluss). Andererseits gilt es, sicherzustellen, dass die jährliche Evaluation durch die verantwortlichen Personen durchgeführt wird.

5. Januar

Zwischenereignis

6. Evaluation in Auftrag geben

*Aufgabe***Beschreibung**

Die für Subziele und Massnahmen verantwortliche Personen werden einmal jährlich im Januar mit der Evaluation beauftragt. Dazu gehört die Anpassung/Ergänzung der Subziel- und Massnahmenkataloge. Bei Bedarf (z.B. falls eine Massnahmenerreichung gefährdet ist) werden Korrekturmassnahmen oder ganz neue Massnahmen vorgeschlagen. Gleichzeitig erfolgt die Prämissenkontrolle. Falls sich innere oder äussere Gegebenheiten verändert haben, kann dem Stadtrat die Änderung, Löschung oder Ergänzung von Legislaturzielen und -massnahmen beantragt werden.

7. Evaluation durchführen

*Aufgabe***Beschreibung**

Die Subziel- und Massnahmenkataloge werden entsprechend angepasst.

8. Subziel- und Massnahmenblätter konsolidieren

*Aufgabe***Beschreibung**

Die durch die verantwortlichen Personen aktualisierten Subziel- und Massnahmenkataloge werden konsolidiert und als Bericht aufbereitet.

9. Bericht prüfen

*Aufgabe***Beschreibung**

Der konsolidierte Bericht wird geprüft. Bei Bedarf werden Änderungen vorgenommen. Der Bericht wird zu Händen Stadtrat verabschiedet.

10. Frühjahresklausur

Zwischenereignis

11. Bericht verabschieden

*Aufgabe***Beschreibung**

Im Rahmen der Frühjahresklausur prüft und verabschiedet der Stadtrat den Controllingbericht. Bei Bedarf nimmt der Stadtrat Anpassungen und/oder erlässt Korrekturmassnahmen.

12. Kommunikation sicherstellen

*Aufgabe***Beschreibung**

Der durch den Stadtrat verabschiedete Bericht wird gemäss folgender Kommunikationskaskade versendet und aufgeschaltet:

1. Stadtrat und Führungsteam
2. Mitarbeitende (via Intranet)
3. Gemeinderat (via Axioma)

Die Medien und die Öffentlichkeit werden in einer kompakteren Version via Geschäftsbericht über den aktuellen Stand des Legislaturprogramms informiert.

13. Nicht-exklusives Gateway (Zusammenführung)

14. Letztes Legislaturjahr?

Exklusives Gateway²⁰

15. Abschlussevaluation Legislaturprogramm

Teilprozess

16. Legislaturprogramm ist durchgesetzt

Endereignis

Beschreibung
Legislaturprogramm wurde durchgesetzt und kommuniziert.

²⁰ Bei einem «exklusiven Gateway» erfolgt eine Frage. Je nach Antwort wird der Prozess unterschiedlich weiter ausgeführt.

Anhang 7: Prozessbeschrieb «Abschlussevaluation Legislaturprogramm»

1. Gesamterneuerungswahlen sind rechtskräftig

Startereignis

2. Abschlussevaluation in Auftrag geben

Aufgabe

Beschreibung

Die für Subziele und Legislaturmassnahmen verantwortliche Personen der Verwaltung werden mit der Abschlussevaluation des Legislaturprogramms beauftragt.

3. Abschlussberichte treffen ein

Zwischenereignis

4. Abschlussbericht zusammenstellen

Aufgabe

Beschreibung

Aufgrund der eingegangenen Abschlussberichte aller Subziele und Massnahmen wird ein konsolidierter Bericht erstellt. Bestandteil dessen ist eine Empfehlung, welche der nicht abgeschlossenen Subziele und Massnahmen in der neuen Legislatur weitergeführt werden sollten. Ebenfalls Bestandteil des Abschlussberichtes ist die Vorbereitung einer Medienmitteilung.

5. Abschlussbericht kontrollieren

Aufgabe

Beschreibung

Die Geschäftsleitung überprüft den durch den Stadtschreiber zusammengeführten Abschlussbericht und nimmt bei Bedarf Anpassungen vor. Der Bericht wird anschliessend dem Stadtrat zur Abnahme vorgelegt.

6. Abschlussbericht verabschieden

Aufgabe

Beschreibung

Der Abschlussbericht wird überprüft und bei Bedarf angepasst. Der Bericht wird zusammen mit einer Medienmitteilung verabschiedet.

7. Kommunikation sicherstellen

Aufgabe

Beschreibung
Die Medienmitteilung wird zusammen mit dem Abschlussbericht gemäss folgender Kommunikationskaskade versendet und aufgeschaltet: <ol style="list-style-type: none">1. Stadtrat und Führungsteam2. Mitarbeitende (via Intranet)3. Gemeinderat (via Axioma)4. Medien/Öffentlichkeit (via Mailversand, Website und Social Media)

8. Evaluation ist abgeschlossen

Endereignis

Beschreibung
Die Abschlussevaluation des Legislaturprogramms liegt unmittelbar vor dem Abschluss der Legislatur vor.

Anhang 8: Legende Ziele und SubzieleSchwerpunktthema

Gemäss Legislaturprogramm Stadtrat.

Ziel

Gemäss Legislaturprogramm Stadtrat.

Subziel

Subziel, welches mittels konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Erreichung des Legislaturziels beitragen soll.

Erhoffter Zielzustand/Indikator

Erhoffter Zielzustand/Indikator (z.B. in Form eines neuen/veränderten Zustandes, einer Zahl oder eines Produktes), nach welchem am Ende der Legislatur die Zielerreichung beurteilt werden kann.

Ausgangslage

Beschreibung der Notwendigkeiten, Absichten und bisherigen Massnahmen in Bezug zum Subziel.

Verantwortlich

Politisch und operativ für die Zielerreichung hauptverantwortliche Personen.

Beteiligte Stellen

Interne und externe Stellen, welche für die Zielerreichung einbezogen werden müssen.

Synergien, Zusammenhänge

Verweis auf bestehende oder neue Vorhaben, Konzepte oder dergleichen, welche einen direkten Zusammenhang zum Subziel aufweisen und für die Zielerreichung zwingend berücksichtigt werden müssen.

Ressourcenschätzung

Summe aller Sach- und Personalaufwände, welche für die Umsetzung der Legislaturmassnahmen schätzungsweise benötigt werden.

Literaturverzeichnis

- Bachmann, P. (2009). *Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete* (2. Ausg.). Wiesbaden: Gabler.
- Bleicher, K. (2011). *Das Konzept integriertes Management, Visionen - Missionen - Programme* (Bd. 8.). Frankfurt am Main: Campus Verlag GmbH.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., & Schedler, K. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Gemeinderat Dübendorf. (26. September 2022). Gemeindeordnung. Dübendorf: Gemeinderat Dübendorf. Von https://www.duebendorf.ch/_docn/4191859/20220515-VO-Gemeindeordnung_Stadt_Dubendorf.pdf abgerufen
- Gemeinderat Dübendorf. (7. März 2022). Geschäftsordnung des Gemeinderates. Dübendorf: Gemeinderat Dübendorf. Von https://www.duebendorf.ch/_docn/3825293/20220307-VO-Geschäftsordnung_Gemeinderat_Dubendorf.pdf abgerufen
- Hirsch, B., Weber, J., Huber, R., Gisch, C., & Erfort, M. (2013). *Strategische Steuerung in öffentlichen Organisationen. Politische Ziele - Strategieentwicklung - Erfolgsfaktoren*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Ingold, A. (27. Februar 2023). Interview mit dem Stadtpräsidenten. (M. Vogt, Interviewer) Dübendorf.
- Kanton Zürich. (1. April 2023). *Website des Kantons Zürich: Grundsätze des Verwaltungsrechts*. Abgerufen am 1. April 2023 von <https://www.zh.ch/de/arbeiten-beim-kanton/fuer-hr-profis/handbuch-personalrecht/definition/grundlagen/grundsaeetze-des-verwaltungsrechts.html>
- Kanton Zürich. (1. April 2023). *Website des Kantons Zürich: Initiativen, Referenden & Anfragerecht*. Abgerufen am 1. April 2023 von <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/initiativen-referenden-anfragerecht.html>
- Kantonsrat des Kantons Zürich. (27. Februar 2005). Kantonsverfassung des Kantons Zürich. Zürich: Kantonsrat des Kantons Zürich. Von [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/9729AD0511B9ED4EC125897800406503/\\$File/101_27.2.05_120.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/9729AD0511B9ED4EC125897800406503/$File/101_27.2.05_120.pdf) abgerufen
- Kantonsrat des Kantons Zürich. (20. April 2015). Gemeindegesetz. Zürich: Kantonsrat des Kantons Zürich. Von [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/E015A210ED59771EC12588C30031E1C0/\\$File/131.1_20.4.15_118.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/E015A210ED59771EC12588C30031E1C0/$File/131.1_20.4.15_118.pdf) abgerufen
- Kaplan, R., & Norton, D. (2009). *Der effektive Strategieprozess. Erfolgreich mit dem 6-Phasen-System*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen*. (6. Ausg.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ritz, A., Haldemann, T., & Sager, F. (2019). *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. Basler: NZZ Libro.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. Ausg.). Bern: Haupt.

- Schedler, K., & Siegel, J. (2004). *Strategisches Management in Kommunen*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schreyögg, G., & Koch, J. (2020). *Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte – Funktionen – Fallstudien* (8. Ausg.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schweizer Radio und Fernsehen. (30. März 2023). Die SVP, Dübendorf und die 10-Millionen-Schweiz. Dübendorf, Zürich, Schweiz. Abgerufen am 10. April 2023 von <https://www.srf.ch/news/schweiz/bevoelkerungswachstum-die-svp-duebendorf-und-die-10-millionen-schweiz>
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (1. April 2023). *ch.ch*. Abgerufen am 1. April 2023 von <https://www.ch.ch/de/politisches-system/politische-rechte>
- Schweizerische Normen-Vereinigung. (2009). *Leiten und Lenken für den nachhaltigen Erfolg einer Organisation - Ein Qualitätsmanagementansatz (ISO 9004:2009)*. Winterthur: Schweizerische Normen-Vereinigung.
- Stadt Dübendorf. (21. Dezember 2022). *Objektblätter Gesamtverkehrskonzept*. Abgerufen am 29. März 2023 von https://www.duebendorf.ch/_docn/4302644/20230120-DO-GVK-Objektblatter_Aktualisierung2022_definitiv.pdf
- Stadt Dübendorf. (2023). *Beschlussvorlage Stadtrat*. Dübendorf: Stadt Dübendorf.
- Stadtrat Dübendorf. (26. November 2018). Massnahmenblätter zum Legislaturprogramm 2018 - 2022. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf.
- Stadtrat Dübendorf. (2021). *Geschäftsbericht 2020*. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf. Abgerufen am 18. März 2023 von https://www.duebendorf.ch/_docn/3145721/20210101-BE-Geschäftsbericht_2020.pdf
- Stadtrat Dübendorf. (2021). *Kommunikationskonzept*. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf. Abgerufen am 10. April 2023 von https://www.duebendorf.ch/_docn/3476158/20220101-KO-Kommunikationskonzept_Stadt_Duebendorf.pdf
- Stadtrat Dübendorf. (30. Juni 2022). Geschäftsreglement Stadtrat Dübendorf. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf. Von https://www.duebendorf.ch/_docn/3825263/20220630-RE-Geschäftsreglement_Stadtrat.pdf abgerufen
- Stadtrat Dübendorf. (2023). *Geschäftsbericht 2022*. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf. Abgerufen am 8. April 2023 von https://www.duebendorf.ch/_docn/4378699/20230101-BE-Geschäftsbericht_2022.pdf
- Stadtrat Dübendorf. (2023). Legislaturprogramm 2022 bis 2026 Stadtrat Dübendorf. Abgerufen am 25. Januar 2023 von <https://www.duebendorf.ch/publikationen/418049>
- Stadtrat Dübendorf. (12. Januar 2023). Organisations- und Verwaltungsreglement. Dübendorf: Stadtrat Dübendorf. Von <https://www.duebendorf.ch/gesetzessammlung/sammlung/1799354> abgerufen
- Steiner, P. (20. Februar 2023). Interview mit dem Präsidenten der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission. (M. Vogt, Interviewer) Dübendorf.
- Weber, J., & Schäffer, U. (2022). *Einführung in das Controlling* (17. Ausg.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Woodtli, S. (2. März 2023). Interview mit dem Stadtschreiber ad interim. (M. Vogt, Interviewer) Dübendorf.

RechtsquellenverzeichnisKanton Zürich

GG, Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015

KV, Kantonsverfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005

Stadt Dübendorf

Geschäftsreglement Stadtrat Dübendorf vom 30. Juni 2022

GO, Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 26. September 2022

GO GR, Geschäftsordnung des Gemeinderates vom 7. März 2022

Organisations- und Verwaltungsreglement vom 12. Januar 2023

Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit als nicht erfüllt bzw. mit Note 1 bewertet wird und dass die Universitätsleitung bzw. der Senat zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Abschlusses bzw. Titels berechtigt ist. Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.

Bülach, 24. April 2023

Mathias Vogt

Über den Autor

Mathias Vogt arbeitet seit 2010 bei der Stadtverwaltung Dübendorf und seit 2018 als Leiter Behördendienste. In dieser Funktion führt er vier Mitarbeitende und ist unter anderem verantwortlich für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, die Leitung der Kommunikationsstelle sowie die Leitung von Organisationsentwicklungsprojekten. 2015 schloss Mathias Vogt den Diplomlehrgang «DAS Gemeindeschreiber» bei der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Winterthur ab. Ab 1. Mai 2023 übernimmt er bei der Stadtverwaltung Dübendorf die Funktion als Stadtschreiber. Als Stadtschreiber wird er unter anderem für die operative Geschäftsführung des Stadtrates, die Aufsicht der politischen Geschäftsführung aller Verwaltungsabteilungen sowie die Koordination zwischen Stadtrat und Stadtverwaltung zuständig sein. Mathias Vogt ist verheiratet und wohnt in Bülach ZH.