



Aarau, 30. April 2012
GV 2010 - 2013 /253

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Stabilo 2, Gewährung eines Investitionskredits

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Ausgangslage

Mit gleichzeitiger Botschaft betr. "*Stabilo 1, Projektbericht und Massnahmenpaket*" unterbreitet der Stadtrat dem Einwohnerrat einen Bericht über verschiedene, kurz- bis mittelfristig umzusetzende Massnahmen, welche längerfristig eine Stabilisierung des Finanzhaushalts der Stadt bewirken sollen - unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Prosperität. In Bezug auf

- die Ausgangslage betr. die Finanzlage der Stadt Aarau,
- deren Beurteilung durch den Stadtrat,
- die im Geschäft Stabilo 1 vorgeschlagenen Massnahmen und
- deren erwarteten Erfolg

verweist der Stadtrat deshalb auf die parallel zugestellte Botschaft betr. Stabilo 1.

Da die im Rahmen des Projekts Stabilo 1 vorgeschlagenen Massnahmen nicht ausreichen, um die angestrebte Stabilisierung des städtischen Finanzhaushalts zu erreichen, ist der Stadtrat überzeugt, dass ein Projekt "Stabilo 2" in Angriff zu nehmen ist.

II. Gegenstand von Stabilo 2

1. Mögliche Massnahmen im Allgemeinen

Im "*Projektbericht Stabilisierungsprozess 2012-2018 (Stabilo)*" vom 30. April 2012 ist in Ziff. 2.1 schematisch aufgezeigt, welche Massnahmen in einem Projekt Stabilo 2 möglich sind. Dieses ist im Gesamtprojekt "Stabilo" von allem Anfang an vorgesehen gewesen für den Fall, dass die im Projekt Stabilo 1 umzusetzenden Massnahmen letztlich nicht zum anvisierten Ziel führen würden (vgl. "*Vorgehenskonzept*" Stand 19. Oktober 2011, Ziff. 2.1). Gegenstand eines Projekts Stabilo 2 sind Massnahmen, die in verschiedener Hinsicht grösserer Natur sind: Zum einen geht es um Massnahmen, die einen erheblichen Aufwand verursachen,

mehr Zeit in Anspruch nehmen und sowohl bezüglich der Abklärung als auch nachher bezüglich der Umsetzung finanziell aufwendig sind, weil vertiefere Untersuchungen nötig sind. Diese Massnahmen sind nicht selten einschneidender Natur, weil sie **Organisation, Struktur und Arbeitsabläufe** der Verwaltung betreffen. Schliesslich geht es auch darum zu prüfen, auf welche **Aufgaben/Leistungen** in Zukunft - ganz oder zum Teil - verzichtet werden soll. Aber auch bei den Investitionen ist zu prüfen, ob sie alle im vorgegebenen Umfang und im beabsichtigten Zeitraum vorgenommen werden sollen.

Aus der vorstehenden Darstellung der möglichen Massnahmen ergibt sich, dass diese teilweise technischer/organisatorischer Natur, teilweise aber hoch politischer Natur sind. Die Massnahmen können wie folgt aufgelistet werden (vgl. *"Projektbericht Stabilisierungsprozess 2012-2018 [Stabilo]"* vom 30. April 2012, S. 6):

- **"Leistungen (Produkte der Laufenden Rechnung)**
 - Effizienzsteigerung [technisch]
 - Reorganisation und strukturelle Massnahmen [technisch]
 - Leistungsabbau [politisch]
 - Leistungsanpassungen [politisch]
 - Ertragsoptimierungen [technisch/politisch]

- **Investitionen (Investitionsrechnung)**
 - Verzichtsplanung [politisch]
 - Optimierung Investitionen [politisch/technisch]"

2. Inhalt des beabsichtigten Projekts Stabilo 2 im Besonderen

Nachdem mit dem Projekt Stabilo 1 die Stabilisierungsziele des Stadtrates nicht erreicht werden können, dieser jene aber nach wie vor erreichen will, schlägt der Stadtrat dem Einwohnerrat ein Projekt mit den zwei gleichwertigen Programmteilen

- Effizienzsteigerung und
- Aufgaben- bzw. Leistungsabbau

vor. Falls nötig, wären noch ergänzende Massnahmen zu treffen.

Es ist durchaus die Frage erlaubt, weshalb der Stadtrat die Überprüfung der Aufgaben/Leistungen zeitlich nicht vor dem Programmteil Effizienzsteigerung durchführen will. Folgende Beweggründe sind für den Stadtrat hierzu massgebend gewesen: Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass die Überprüfung von Aufgaben und Leistungen nicht wenig Zeit in Anspruch nehmen wird und dadurch der Beginn des Effizienzsteigerungsprogramms unnötig hinausgeschoben würde. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass in einigen Verwaltungsbereichen vorwiegend gesetzlich vorgeschriebene Verwaltungsaufgaben erfüllt werden, über deren Nichterfüllung nicht diskutiert werden kann (bspw. in den Bereichen Steuern, Sozialhilfe, Baubewilligungswesen, etc.). Hier bleibt einzig zu prüfen, ob die Arbeiten effizient ausgeführt werden. Der Stadtrat ist sich allerdings sehr wohl bewusst, dass es bei einer parallelen Ausführung des Effizienzsteigerungsprogramms und der Überprüfung von Aufgaben/Leistungen notgedrungen zu Rückkoppelungen unter diesen beiden Bereichen kommen wird, die dann halt ad hoc berücksichtigt werden müssen.

a. Die einzelnen Projektteile

aa. Effizienzsteigerung in der Verwaltung

aaa. Inhalt der Massnahme

Der Stadtrat ist überzeugt, dass es richtig ist, die Verwaltung auf Effizienzpotential hin zu untersuchen. Die Durchführung eines Effizienzsteigerungsprogramms macht nicht nur Sinn unter dem Eindruck des Sparen-Müssens, sondern sie ist auch generell von Zeit zu Zeit angezeigt. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Verwaltung möglichst schlank bleibt und dass allfällige aufwandsteigernde Eigenheiten, die sich über die Jahre hinweg evtl. gebildet haben, erkannt und wieder abgebaut werden können. Das Suchen nach Effizienzpotential darf nicht verwechselt werden mit dem Hinterfragen von Personalressourcen, die haben bereitgestellt werden müssen, weil die Politik dem Stadtrat bzw. der Verwaltung entsprechende Aufgaben übertragen hat; hier geht es um Fragen, die Gegenstand der Überprüfung der Leistungen sind.

Im Rahmen des Effizienzsteigerungsprogramms sollen die Organisation, die Struktur einzelner Abteilungen oder anderer Verwaltungsbereiche sowie die Arbeitsabläufe überprüft werden. Offen ist im heutigen Zeitpunkt, ob die Projektanlage auf die vom Stadtrat beschlossene Änderung in der Führung der Stadtverwaltung allenfalls noch abzustimmen ist.

bbb. Umfang

Im Prinzip erachtet der Stadtrat eine flächendeckende Überprüfung der Verwaltung auf vermutetes Effizienzpotential hin als angebracht. Er anerkennt jedoch auch, dass es gewisse Verwaltungsbereiche gibt, wo eine solche Untersuchung keinen Sinn (mehr) macht. Ihr Einbezug könnte sich allenfalls dann als nötig erweisen, wenn sich Schnittstellenfragen stellen oder organisatorische Anpassungen aufdrängen. Folgende Verwaltungsbereiche sollen deshalb im Rahmen von Stabulo 2 - unter dem soeben gemachten Vorbehalt - nicht überprüft werden:

- *Stadtkanzlei im engeren Sinne*: Dieser Verwaltungsbereich wird aus Anlass einer Pensionierung und wegen des Wegfalls der stadträtlichen Vormundschaftsgeschäfte bereits in diesem Jahr einer externen Überprüfung unterzogen.
- *Stadtbüro*: Dieses ist bereits vor rund 1¹/₂ Jahren im Zusammenhang mit der Überführung einer befristeten Stelle in eine unbefristete extern überprüft worden. Ein Einbezug des Stadtbüros kann sich im Zusammenhang mit der parallel laufenden Aufgaben- und Leistungsüberprüfung als nötig erweisen.
- *Werkhof*: Dieser wird gegenwärtig extern überprüft.
- *Altersheime*: Bei diesen ist eine Überprüfung im Rahmen von Stabulo 2 nicht sinnvoll, da den Heimen vom Departement Gesundheit und Soziales in Bezug auf die personellen Ressourcen in der Pflege Vorgaben gemacht werden. Es würden somit noch der Hausdienst, die Küche und der Service bleiben. Aber auch hier steht eine Überprüfung nicht im Vordergrund, da es sich bei den Altersheimen um Eigenwirtschaftsbetriebe handelt. Der Stadtrat ist indes offen, die Altersheime ganz oder in Teilen in einem Separatprogramm zu überprüfen, wobei dann die entsprechenden finanziellen Aufwendungen über die Altersheimrechnung abzurechnen wären.

- *Regionales Zivilstandsamt:* Hier ist eine Überprüfung nicht angezeigt, da das regionale Zivilstandsamt bei einer vom Kanton angestellten Untersuchung in Bezug auf das Verhältnis erledigte Fälle pro Mitarbeiter/-in gesamtkantonal klar am besten abgeschnitten hat.

Sämtliche übrigen Verwaltungsbereiche sollen überprüft werden. Es wird dann Sache des Stadtrates sein, mit dem zu beauftragenden Projektleiter zusammen den Ablauf der Untersuchung festzulegen. Der Stadtrat behält sich allerdings vor, situativ und im Einzelfall definitiv zu entscheiden, ob ein Bereich von der Untersuchung erfasst werden soll oder nicht. Der Stadtrat will sich auch vorbehalten, im Einzelfall auf den quantitativen und qualitativen Umfang der Überprüfung Einfluss zu nehmen

bb. Aufgaben- und Leistungsüberprüfung

Sowohl der externe Experte im Projekt Stabilo 1, Herr Dr. U. Bolz, als auch der Stadtrat geht davon aus, dass das finanzielle Ergebnis aus der Effizienzüberprüfung nicht ausreichen wird, um nachhaltig eine Selbstfinanzierung von 100 % der Investitionen zu erreichen. D. h., dass parallel zur Effizienzüberprüfung in bestimmten Bereichen eine (strategische) Aufgaben- und Leistungsüberprüfung durchzuführen ist. Bei dieser wird es sich um eine (hoch) politische Angelegenheit handeln. Der Stadtrat wird deshalb eine Liste von zu überprüfenden Aufgaben/Leistungen aufstellen und diese dann im Rahmen eines Begleitgremiums, welchem Mitglieder des Einwohnerrates und des Stadtrates angehören werden, beraten. Dabei wird es um Fragen eines gänzlichen oder lediglich eines teilweisen Leistungsabbaus (Frage nach dem Standard einer Leistungserbringung) gehen. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass allfällige Einschränkungen bei den Aufgaben bzw. bei den Leistungen auch Auswirkungen auf die Verwaltung bzw. auf die Art und Weise, wie jene ihre Aufgaben erfüllt, haben können.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Politikplans hat der Stadtrat das Investitionsprogramm wohl überarbeitet und dort, wo er es als sinnvoll erachtet hat, entsprechende Korrekturen vorgenommen. Und obwohl nicht primär die Investitionen Gegenstand von Stabilo 2 sind, ist er der Meinung, dass auch im Projekt Stabilo 2 die Jahrestanchen für die Investitionen noch einmal diskutiert werden müssen, weil im Zieljahr 2018 die (negative) Differenz bei der Selbstfinanzierung 6 Mio. Franken beträgt und zudem bis zu diesem Jahr die im Investitionsprogramm vorgesehenen Nettoinvestitionen immer noch massiv über den vom Stadtrat anvisierten 15 Mio. Franken liegen.

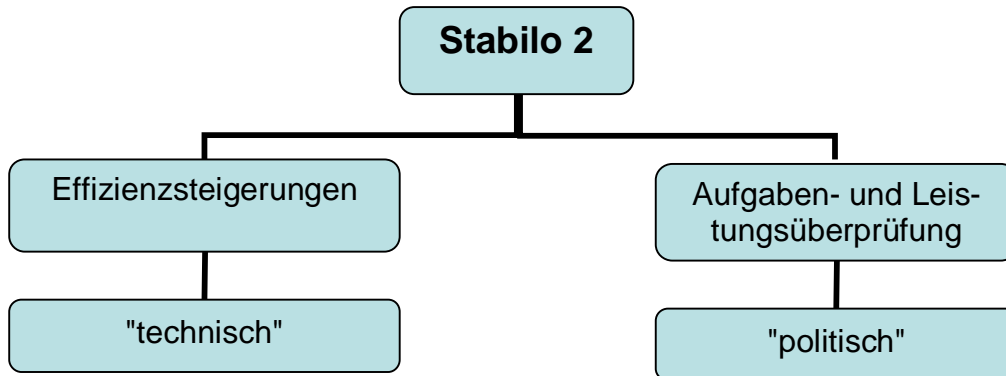
Die Aufgabe des Begleitgremiums "Aufgaben/Leistungen" wird es letztlich auch sein, im Rahmen seiner Beratungen stets die vom Stadtrat anvisierte Prosperität der Stadt im Auge zu behalten und so gut als möglich zu berücksichtigen.

cc. Ertragsoptimierungen

Im Rahmen von Stabilo 1 sind bereits verschiedene Ertragsoptimierungen in die Wege geleitet, teilweise ja sogar umgesetzt worden. Der Stadtrat verzichtet deshalb darauf, im Rahmen von Stabilo 2 ein spezielles Ertragssteigerungsprogramm durchzuführen. Er schliesst aber nicht aus, dass im Zusammenhang mit der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung noch der eine oder andere Hinweis gemacht werden kann, der eine Ertragssteigerung bezweckt. Es wäre dann von Fall zu Fall zu entscheiden, ob, und wenn ja, wie die Ertragssteigerung realisiert werden könnte.

b. Die Untersuchungsbereiche im Überblick

Das unter dem Begriff "Stabilo 2" verstandene Projekt kann graphisch wie folgt dargestellt werden:



III. Organisation und Aufwand des Projekts Stabilo 2

1. Organisation

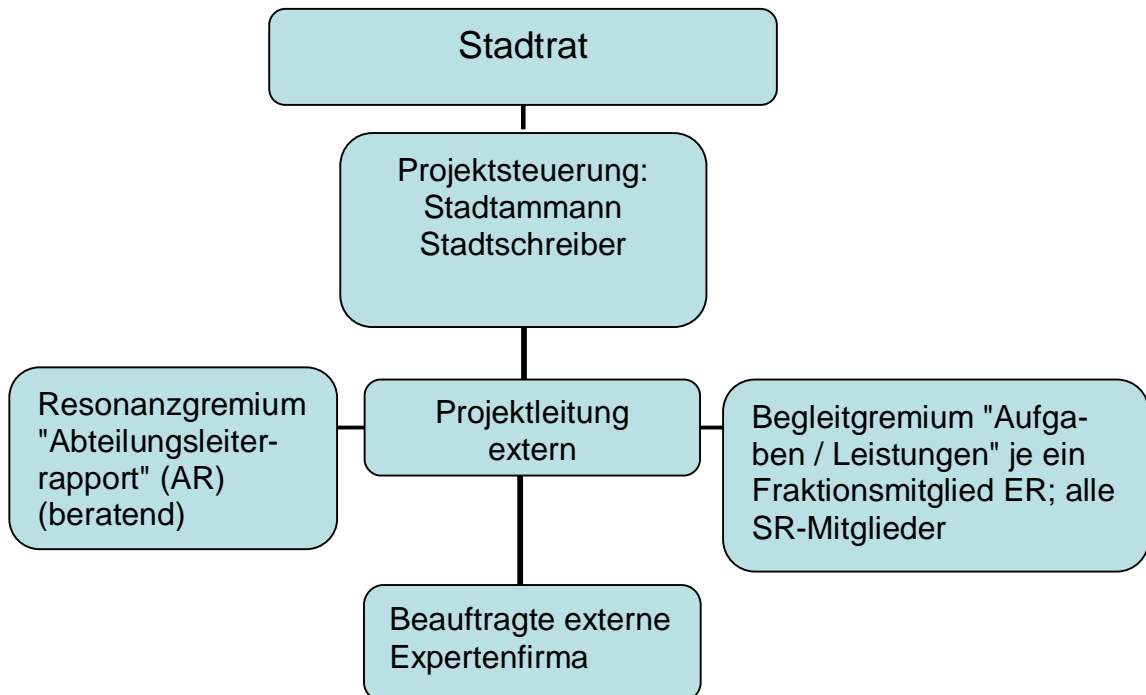
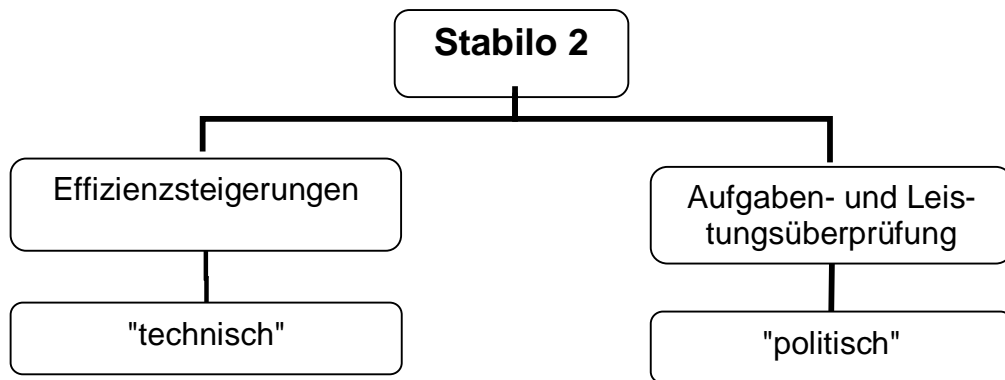
Das Projekt Stabilo 2 wird unter der Verantwortung des Stadtrates ablaufen. Vorgesehen ist, dass dieser eine **Projektsteuerung** einsetzt, die unter der Leitung des Stadtammanns steht und welcher noch der Stadtschreiber angehört. Aufgabe der Projektsteuerung ist, die Projektleitung zu führen und in Zusammenarbeit mit diesem das ganze Projekt zu steuern. Dazu gehört, dass die Unterlagen für die Ausschreibung des Auftrags an eine externe Expertenfirma ausgearbeitet und dem Stadtrat zur Verabschiedung unterbreitet werden, eine (oder mehrere) externe Expertenfirma ausgewählt und dem Stadtrat zum Entscheid über die Auftragserteilung vorgelegt wird, der Geschäftsablauf geplant wird, Zwischenschritte festgelegt und nötige administrative Arbeiten ausgeführt werden. Die Projektsteuerung wird insb. auch die Scharnierfunktion zwischen dem Projekt und dem Stadtrat wahrzunehmen haben. Die der Projektsteuerung unterstellte **externe Projektleitung** ist für den geordneten Ablauf und die administrative Führung des Projekts zuständig. Zu den Aufgaben der Projektleitung gehört, zu Beginn des Projekts fundierte Unterlagen auszuarbeiten, gestützt auf die der Auftrag an eine externe Firma vergeben werden kann. Die Projektleitung ist weiter zuständig für die Betreuung der der einst beauftragten Expertenfirma sowie des Begleitgremiums "Aufgaben/Leistungen" und des Resonanzgremiums "Abteilungsleiterrapport" (AR). Sie muss deshalb mit einer ausgewiesenen Fachperson besetzt sein, die auch als Persönlichkeit überzeugend wirkt. Der Stadtrat schliesst nicht aus, dass das Projekt gestützt auf die konkreten Ratschläge der externen Projektleitung noch die eine oder andere Änderung erfahren kann.

Die Aufgaben und demzufolge die Zusammensetzung des Begleitgremiums "Aufgaben/Leistungen" und des Resonanzgremiums "AR" sind unterschiedlich. Das **Begleitgremium "Aufgaben/Leistungen"** wird die einzelnen Aufgaben- und Leistungsüberprüfungsvorhaben **materiell diskutieren**. Seine anspruchsvolle politische Aufgabe wird es sein, sich in möglichst vielen Punkten, in denen es um einen Aufgaben- und Leistungsverzicht bzw. -abbau geht, einigen zu können. Da sich hier vor allem **politische Fragen** stellen werden, geht

der Stadtrat davon aus, dass dem Begleitgremium "Aufgaben/Leistungen" je ein Mitglied einer jeden Einwohnerratsfraktion sowie die Mitglieder des Stadtrates angehören sollen. Daneben wird das **Resonanzgremium "AR"** ein Gremium sein, in dem die verschiedensten, vorwiegend prozesstechnischen und organisatorischen Themen, die sich im Zusammenhang mit der Überprüfung stellen werden, diskutiert werden können. Es wird das Gefäss sein, in dem Fragen, die sowohl die Projektsteuerung, die externe Projektleitung als auch letztlich die mit der Untersuchung beauftragte Expertenfirma betreffen werden, besprochen werden können. Dem AR gehören denn auch vorwiegend Abteilungsleiter/-innen an.

Die eigentliche Überprüfung soll einer **externen Expertenfirma** übertragen werden.

Nachstehend wird das aus heutiger Sicht ins Auge gefasste Organigramm, aufbauend auf den Projektaufgaben, wiedergegeben.



2. Aufwand

Die Durchführung des Projekts Stabilo 2 wird überall bei den betroffenen Verwaltungseinheiten grossen, zusätzlichen Aufwand verursachen, der selber zu erbringen sein wird und der nicht von Dritten erbracht werden kann.

Von zentraler Bedeutung ist die Projektleitung. Diese hat grossen Einfluss auf den geordneten und zeitgerechten Projektablauf. Ihre Kompetenz und ihr Einfluss werden sich auch auf die Qualität der Schlussergebnisse auswirken. Es ist vorgesehen, die Projektleitung einer Drittperson zu übertragen, die entweder im Auftragsverhältnis oder in einem Angestelltenverhältnis tätig sein wird. Die Gründe für diese Lösung sind folgende: Nach Aussagen des externen Experten im Projekt Stabilo 1, Dr. U. Bolz, ist für die Aufgabe der Projektleitung von einem Drittelpensum, verteilt auf etwa 1¹/₂ Jahre auszugehen. Weder die Stadtkanzlei noch die Abt. Finanzen und Liegenschaften verfügen über die Ressourcen, um die Aufgabe der Projektleitung zu übernehmen. Weiter kommt hinzu, dass Verwaltungsbereiche, die überprüft werden, nicht zugleich selber die Funktion der Projektleitung ausüben können.

IV. Kosten, Zeitbedarf

1. Kosten

Der Stadtrat geht aufgrund einer heutigen, groben Schätzung davon aus, dass mit gesamthafte Kosten von rund 550'000 Franken für die Projektleitung und die später noch zu beauftragende externe Expertenfirma gerechnet werden muss. Die Kosten, die intern anfallen werden, sind nicht eingerechnet. Die Kosten, setzen sich wie folgt zusammen:

a. Projektleitung

Der Stadtrat geht davon aus, dass der Beizug einer externen Projektleitung (Drittelpensum) für einen Zeitraum von ca. 1¹/₂ Jahren Kosten von rund 200'000 Franken auslösen wird.

b. Externe Expertenfirma

Für den Stadtrat ist es im heutigen Zeitpunkt äusserst schwierig, die Kosten für die externe Expertenfirma bei einem Geschäft von dieser Grössenordnung zu schätzen. Aufgrund von ähnlichen Fällen, die aber weniger umfangreich gewesen sind, gelangt der Stadtrat zum Schluss, dass die zu erwartenden Kosten etwa 350'000 Franken betragen dürften. Ob der ganze Auftrag einer Firma übertragen wird, oder ob in gewissen Bereichen spezifische Unternehmen eingesetzt werden, wird der Stadtrat nach Rücksprache mit dem externen Projektleiter im Rahmen der Ausschreibung entscheiden. Die heute noch relativ grosse Unsicherheit in Bezug auf den Umfang, die Abwicklung und die Kosten des Auftrags lassen es deshalb nicht zu, dem Einwohnerrat schon jetzt den Kredit für die externe Expertenfirma zu beantragen. Der Stadtrat wird dem Einwohnerrat zu gegebener Zeit den entsprechenden Kredit unterbreiten.

2. Zeitbedarf

Der Stadtrat wird nach dem (positiven) Beschluss des Einwohnerrates über den vorliegenden Antrag die Funktion der Projektleitung besetzen. Deren Aufgabe wird es ja sein, in Absprache mit dem Stadtrat die Unterlagen für die Vergabe des Auftrags vorzubereiten. Es wird damit gerechnet, dass dem Einwohnerrat die Vorlage für die Sprechung des Kredits für die externe Expertenfirma gegen Ende dieses Jahres wird unterbreitet werden können. Die Vergabe des Auftrags an die externe Expertenfirma ist dann für das erste Quartal des Jahres 2013 vorgesehen. Der gesamte Überprüfungsauftrag dürfte Mitte des Jahres 2014 abgeschlossen werden können.

V. Schlussbemerkungen

Der Stadtrat ist sich der Höhe des angebehrten und des später noch folgenden Kredits durchaus bewusst. Er macht indes darauf aufmerksam, dass Untersuchungen wie diejenige des Projekts Stabilo 2 von einer doch aussergewöhnlichen, nicht alltäglichen Dimension sind. Damit jenes den erwünschten Erfolg bringen wird, ist nach Meinung des Stadtrates eine personelle Unterstützung unerlässlich. Der Stadtrat ersucht den Einwohnerrat deshalb, den vorgelegten Antrag gutzuheissen.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

Der Einwohnerrat möge einen Investitionskredit in der Höhe von 200'000 Franken für den Beizug einer externen Projektleitung im Projekt Stabilo 2 gutheissen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES STADTRATES

Der Stadtammann Der Stadtschreiber
Dr. Marcel Guignard Dr. Martin Gossweiler

Aktenauflage:

- "Projektbericht Stabilisierungsprozess 2012-2018 (Stabilo)" vom 30. April 2012 (Aktenbeilage 1)
- "Vorgehenskonzept" Stand 19. Oktober 2011 (Aktenbeilage 2)