

**STADTRAT**

STADTHAUS  
8200 SCHAFFHAUSEN  
TEL. 052 - 632 51 11  
FAX 052 - 632 52 53  
www.stadt-schaffhausen.ch

An den  
Grossen Stadtrat  
8200 Schaffhausen

Zwischenbericht und Antrag des Stadtrates vom 3. März 2015

## **Überführung Controlling in den Bereich Finanzen, Einführung Projektcontrolling**

### **Zwischenbericht GPK-Postulat «Wirksames Projektcontrolling zur Verhinderung von Kostenüberschreitungen» vom 23. August 2013**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage zur Überführung des Controllings in den Bereich Finanzen und zur Einführung eines übergeordneten Projektcontrollings.

#### **1. Einleitung und Übersicht**

Dieser Zwischenbericht zeigt auf, wie – in Erledigung des GPK-Postulates «Wirksames Projektcontrolling zur Verhinderung von Kostenüberschreitungen» – im Bereich Finanzen für Projekte und andere Aufgaben ein Controlling aufgebaut werden kann.

Gleichzeitig soll die Stabsstelle «Controlling & Organisation» (C&O) weiterentwickelt, und die Aufgaben zwischen dem C&O und den Finanzen sollen entflechtet werden, wie das bereits in den Legislatorschwerpunkten 2013-16 als Zielsetzung definiert wurde.

Hauptziele sind:

- Verbesserung des Projektcontrollings über alle Referate
- Abstützung des Projektcontrollings über mehrere Referate (4-Augen-Prinzip)
- Schaffen von Grundlage für eine erweiterte, proaktive Steuerungsmöglichkeit über alle finanziell bedeutenden Aktivitäten der Stadt
- Entflechtung der Aufgaben zwischen C&O und den Finanzen
- Neuausrichtung C&O
- Standardisierung der Projektabwicklung allgemein.

## 2. Die Vorlage im Einzelnen

### 2.1. Ausgangslage

#### a) Parlamentarischer Auftrag

- Verschiedene Bauabrechnungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass im Bereich der Projektabwicklung und -überwachung ein Verbesserungspotenzial besteht.
- Das GPK-Postulat «Wirksames Projektcontrolling zur Verhinderung von Kostenüberschreitungen» vom 22. August 2013 wurde am 21. Januar 2014 mit 28 : 1 Stimmen vom Grossen Stadtrat erheblich erklärt.  
Es verlangt im Wortlaut:

**Der Stadtrat wird eingeladen, dem Grossen Stadtrat in einer Vorlage aufzuzeigen, wie das Projektcontrolling verbessert werden kann, um Mehrausgaben und Terminverzögerungen in Zukunft möglichst zu verhindern.**

Die Vorlage soll folgenden zwei Hauptanliegen Rechnung tragen:

1. Für das Projektcontrolling ist grundsätzlich der Gesamt-Stadtrat zuständig. Projekte ab einer kritischen Grösse und solche im Eskalationsmodus müssen zwingend an den Gesamt-Stadtrat rapportiert werden. Kleinere Projekte mit geringer Komplexität und geringem Risiko können auch auf Referatsebene gesteuert werden.
2. Als Berichterstattung an das Parlament und die GPK ist der Abschnitt «Verpflichtungskreditkontrolle» in der Rechnung in Absprache mit der kantonalen Gemeindefaufsicht in ein aussagekräftiges Projektreporting (mit Angaben zu Termin- und Kostentreue, Forecast für Restlaufzeit, Risikobeurteilung mit Gegenmassnahmen, Nachträgen etc.) weiterzuentwickeln.

#### b) Bereits umgesetzte Massnahmen

- Das Baureferat präzisierte im Sommer 2013 in Absprache mit der GPK das Reglement für Baukommissionen (als Kontrollorgan für Bauprojekte). Die Finanzkontrolle hat das überarbeitete Reglement mit Bericht an die GPK überprüft.
- Das Hochbauamt führte zwischen Mai 2012 und Sommer 2013 ein umfassendes Management- und Projektcontrolling-System ein. Dazu gehören definierte Kern- und Teilprozesse im Bereich «Planen und Bauen» sowie «Gebäudeunterhalt». Das System beinhaltet unter anderem einen Leitfaden, ein bereichsinternes Projektcontrolling und Vorlagen für verschiedene im Projektlauf relevante Dokumente wie der Auftragsbeschreibung und die Projektgenehmigung. Zusätzlich wurde die bestehende Finanzkompetenzordnung mit einer Dokumentenunterschriftenregelung für den Bereich HBA ergänzt, die den Lauf- und Genehmigungsweg festlegt.  
Zur Unterstützung des Projektmanagements und -controllings wurde die Bauadministrations-Software «Peterer Bau» eingeführt. Diese Bauadministrationssoftware beinhaltet die Projekt- und Adressverwaltung, den Kostenvoranschlag, die Baubuchhaltung und die Bauabrechnung. Es können jederzeit aktuelle Baukostenprognosen erstellt werden und in das Projektreporting einfließen.
- Die Verpflichtungskreditkontrolle wurde vom Bereich Finanzen überarbeitet.
- Übergreifende (andere Abteilungen und Referate) organisatorische Änderungen wurden bisher nicht vorgenommen.

c) Beurteilung der Ist-Situation

- Die Vorgaben für das Projektcontrolling funktionieren heute in den Referaten nach heterogenen Vorgaben.
- Bei Projekten mit einer Baukommission ist die Kostenkontrolle mit Prognose ein Standardtraktandum.
- Das Finanzreferat hat auf die Finanzen von Projekten in anderen Referaten keinen Einfluss (es ist quasi «blind»). Ausnahme ist die Ausführung von Zahlungen (Kontrolle der Belege und der Zahlungsauslösungen).
- Die dem Präsidiatreferat unterstellte Stabsstelle C&O führt ein übergeordnetes Projektcontrolling durch. Darunter ist ein Zusammenzug aller Projekte in einer Excel-Liste zu verstehen, die in der Regel halbjährlich dem Gesamtstadtrat vorgelegt wird.

d) Vorgaben von HRM2

- Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) macht im Mustergesetz Vorgaben zum Controlling und dies insbesondere auch für «übergreifende Projekte».

## 5. Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene

### 5.1. Controlling

#### Art. 58 Begriff

<sup>1</sup> Für die Verwaltungseinheiten sowie für übergreifende Projekte wird ein angemessenes Controlling eingesetzt. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist das Controlling obligatorisch.

<sup>2</sup> Das Controlling umfasst in der Regel eine Zielfestlegung, die Planung der Massnahmen, die Steuerung und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

#### Art. 59 Bereiche

<sup>1</sup> Das Controlling erstreckt sich in der Regel über die folgenden Bereiche:

- a. Leistungen,
- b. Wirkungen,
- c. Finanzen,
- d. Personal.

<sup>2</sup> Die Verwaltungseinheiten sind in ihren Aufgabenbereichen für das Controlling selbst zuständig.

<sup>3</sup> Die Einhaltung der Vorgaben wird periodisch durch ein übergeordnetes Controlling überprüft. Sind die Vorgaben verletzt, wird die zuständige Stelle darauf aufmerksam gemacht, und es werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abgegeben.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere.

Auszug aus dem Mustergesetz (MFHG) der kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden», Ausgabe vom 25. Januar 2008, Seite 123.

e) Weitere, für die Ausgangslage wichtige Parameter

- Für referatsübergreifende Projekte ist es schwierig, interne Ressourcen mit Projektleitungskompetenz zu finden. Um Belastungsspitzen auszugleichen werden externe [Beratungs-]Mandate vergeben.

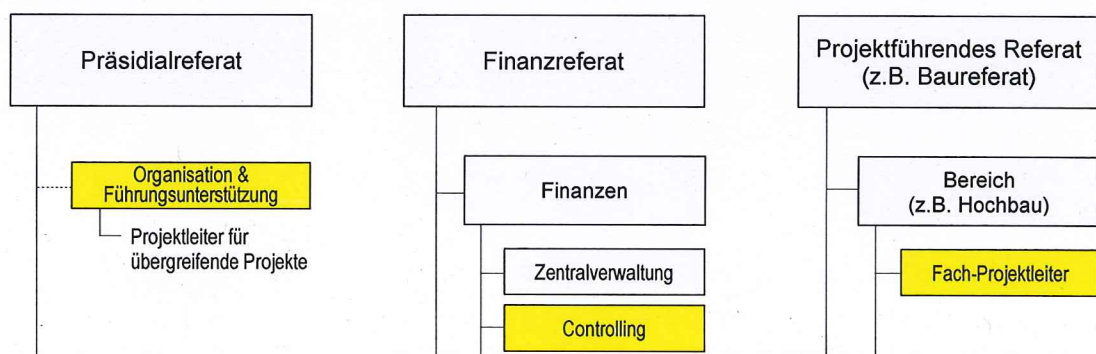


- Im Hinblick auf die absehbare personellen Veränderung bei der Stabsstelle C&O bietet sich die Möglichkeit einer Neuorientierung dieses Aufgabenbereichs und die Entflechtung der Aufgaben (z.B. Finanzplan, Nachtragskredite usw.) an.
- Die Stadt führt grundsätzlich keine Betriebsbuchhaltung (nur Finanzbuchhaltung). In Projekten werden nur die externen Kosten verfolgt.

## 2.2 Konzept

### 2.2.1 Zielstruktur für die Aufbauorganisation

- Um das bereits gut vernetzte Finanzreferat zu stärken und gleichzeitig mehr in Pflicht zu nehmen, werden die bisher vom C&O ausgeführten Aufgaben im Gebiet des Finanzcontrollings ins Finanzreferat übertragen und ein Projektcontrolling aufgebaut.
- Das Projektcontrolling dient als interne Dienstleistungsstelle für kaufmännische Abwicklungen und agiert als vom projektführenden Referat unabhängige Controllingstelle (4-Augen-Prinzip). Im Eskalationsfall rapportiert das Projektcontrolling die Linie hoch im Finanzreferat und der Projektleiter zum Vertreter seines Referates im Lenkungs-Ausschuss des Projektes.
- Die heutige Stabsstelle C&O bleibt als «Organisations- und Führungsunterstützung» im Präsidialreferat. Neben der Führungsunterstützung für den Stadtrat erfüllt es Aufgaben im Gebiet Organisation. Im Bereich der Projektabwicklung übernimmt es die Aufgaben eines klassischen «Project Management Office (PMO)». Es führt wie heute schon das Programm-Management (Übersicht über alle laufenden Projekte). Das PMO kann Qualitätsvorgaben machen sowie Projektleiter für referatsübergreifende Projekte und Reorganisationsprojekte stellen.
- Projektintensive Referate (wie z.B. das Hochbauamt) führen weiterhin Fach-Projektleiter, wodurch der Vorteil des direkten Unterstellungsverhältnisses in der Linie erhalten bleibt.



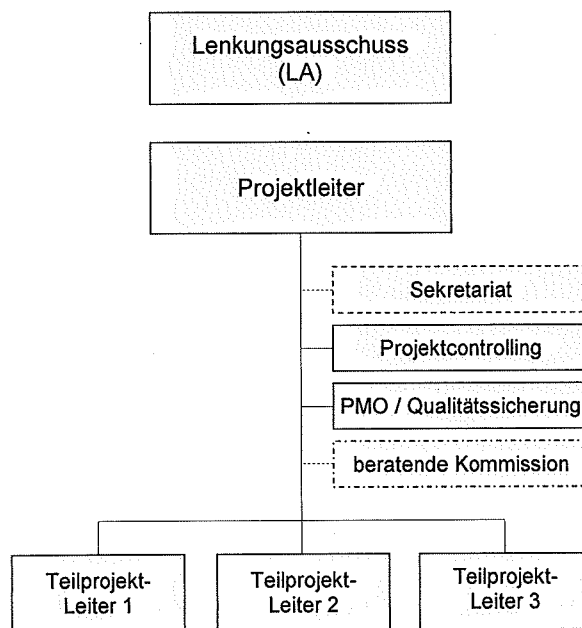
## 2.2.2 Zielstruktur für Projekte

### Projekt-Organisation

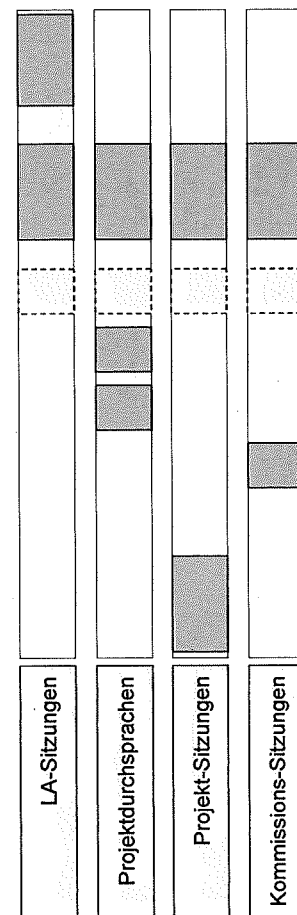
Die Organisation von Projekten wird gestrafft und die Verantwortungs-Linien geschärft:

- Der Projektleiter führt das Projekt. Dem Projektleiter können Teilprojektleiter und Projektmitarbeiter hierarchisch direkt unterstellt werden. Der Projektleiter bleibt wie bisher verantwortlich für die Krediteinhaltung.
- Projektcontrolling, PMO / Qualitätssicherung, Sekretariat (optional) und beratende Kommission (optional) werden als Support- und Dienstleistungsstellen beigelegt. Eine Kommission hat explizit nur beratende Funktion.
- Der Projektleiter rapportiert an den Lenkungsausschuss. Der Lenkungsausschuss ist das Entscheidungs- und Genehmigungsgremium. Im Lenkungsausschuss nimmt zwingend der Sponsor (= Budgetverantwortlicher) Einsitz. Bei Bauprojekten ist der Bauherr der Sponsor. Im Lenkungsausschuss sind je nach Grösse und Wichtigkeit des Projektes Stadträte, Bereichs- und / oder Abteilungsleiter vertreten. Wichtig ist, dass in diesem Gremium mindestens eine Vertretung des projektführenden Referats und eine Vertretung des Finanzreferates Einsitz nehmen.

#### Projektorganisation



#### Sitzungen



Die Finanzkontrolle von Kanton und Stadt Schaffhausen nimmt ihre Aufsichtsfunktion wahr und wird nur in Ausnahmefällen in die operative Projektabwicklung einbezogen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Schaffhausen).

#### *Sitzungen im Zusammenhang mit Projekten*

- *Sitzungen Lenkungsausschuss:* Der Projektleiter rapportiert den Projektstatus inkl. Risiken, beantragt die Freigabe von Meilensteinen (Phasenabschluss) und beantragt Nachträge zu Kosten, Termin und Qualität des Projektes.  
Sitzungskadenz: Bei Erreichung von wichtigen Meilensteinen / periodisch / bei Bedarf; ca. 1h
- *Projektdurchsprachen:* Gemeinsames Erstellen des Projektberichts mit Aussagen zu:
  - Kostentreue
  - Termintreue
  - Qualität
  - RisikenDas Projektcontrolling führt in Zusammenarbeit mit dem Projektleiter ein zusammengefasstes, standardisiertes Projekt-Reporting (siehe unten). Der Vertreter von PMO / Qualitätssicherung stellt sicher, dass der Prozess (Checklisten, Meilensteinerklärungen etc.) eingehalten wird.  
Sitzungskadenz: Periodisch (z.B. 1x pro Monat) / vor Meilensteinen; ca. 30 min
- *Projektsitzungen:* Internes Meeting des Projektteams- zur Fortschrittskontrolle und Auftragsvergabe durch den Projektleiter.  
Sitzungskadenz: Nach Bedarf
- *Kommissions-Sitzungen:* Reflexions-Gremium für den Projektleiter z.B. mit Nutzungsvertretern, insbesondere angezeigt bei länger andauernden Projekten mit Änderungen im Projektverlauf.  
Sitzungskadenz: Nach Bedarf

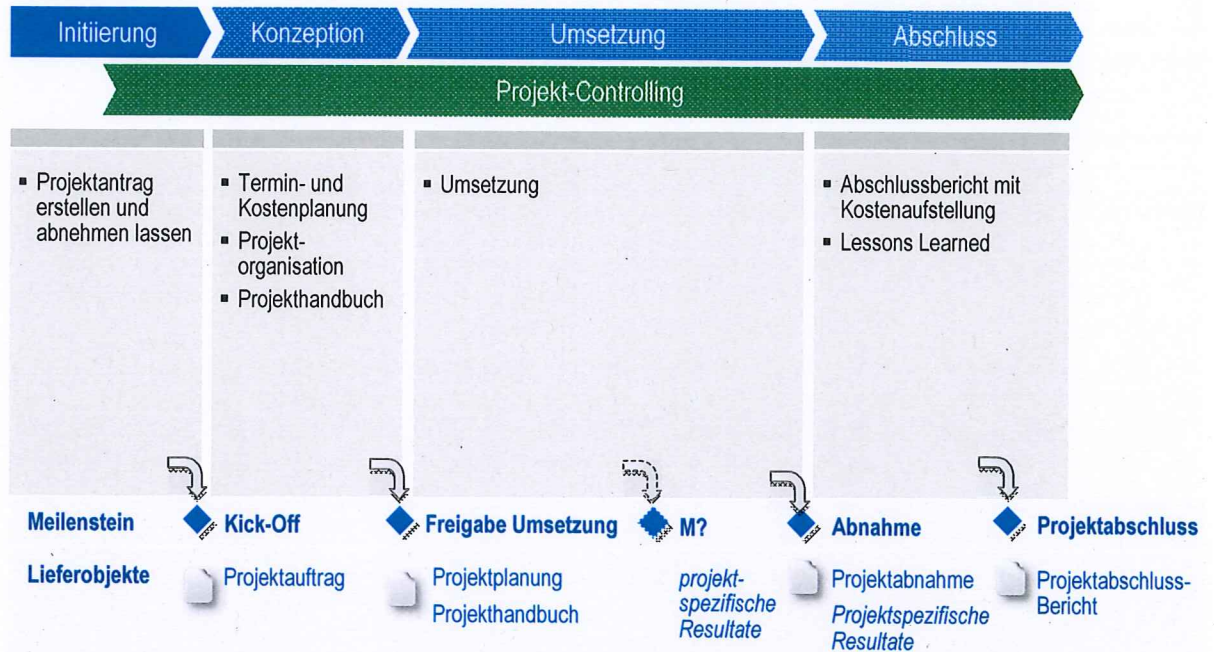
#### *Projekt-Reporting*

- **Kostentreue**
  - aufgelaufene Ist-Kosten
  - Prognose (Forecast anstehender Kosten)
  - Nachträge
- **Termintreue**
  - Basisplan
  - rollierende Planung
  - Nachträge
- **Qualität**  
Beschreibung
- **Risiken**
  - Eintretenswahrscheinlichkeit
  - Impact
  - Massnahmen

## Grundprozess für Projekte: Phasen und Meilensteine

Basis für das Projektcontrolling soll ein einheitlicher, pragmatisch gehaltener Standardprozess sein. Dieser Standardprozess kann für Referate (z.B. für Hochbau) spezialisiert werden.

Rohbeispiel:



Der Standard-Prozess soll auf dem Intranet/Projektportal übersichtlich dargestellt und sämtliche Vorlagen (Templates) und Checklisten sollen zum Download zur Verfügung gestellt werden.

## 2.3 Aufgaben-Entflechtung

Hauptaufgaben (Die Liste ist nicht abschliessend)	Organisation & Führungsunterstützung (heute: Controlling & Organ.)		Controlling (neu, im Bereich Finanzen)
Projektcontrolling (Kontrollieren und Transparent-machen)	○	⇒	●
Programm-Management (Zusammenzug Reporting aller Projekte)	● ●		
Projektrentabilitäts-Prüfung (für Kredite in der IR und in Kredit-Vorlagen)			○ ● ) <sup>2</sup>
Projektleiter (für referats-übergreifende Projekte & Reorgan.)	●		
Verpflichtungskreditkontrolle			○ ● ) <sup>1</sup>
Nachtragskreditwesen	●	⇒	●
Finanzplan	●	⇒	●
Bereitstellung Finanz-Kennzahlen	○	⇒	●
Konsolidierung aller Kennzahlen (Balanced Score Card, BSC)	○ ●		
Internes Kontroll-System (IKS)			● ) <sup>3</sup>
Risikomanagement			● ) <sup>3</sup>
Führungsunterstützung Stadtrat (Legislaturziele, Organisation Klausuren, ...)	● ●		
Stiftungsaufsicht	●	⇒	●

### Zeichenerklärung:

Zuständigkeit heute	Zuständigkeit neu	
○		begrenzter Zuständigkeitsbereich (heute)
●	●	erweiterter/voller Zuständigkeitsbereich

### Ergänzungen:

)<sup>1</sup> Verpflichtungskredite werden vom Bereich Finanzen kritisch hinterfragt, um die Anzahl Kredite zu verkleinern und den Projektcharakter der Verpflichtungskredite zu schärfen (weg vom Kredit für Daueraufgaben, hin zu Verpflichtungskrediten für klar definierte und terminierte Zwecke). Eine Institutionalisierung der Verpflichtungskredit-Kontrolle zu diesem Zweck steht noch aus.

)<sup>2</sup> Projektrentabilitäts-Rechnungen und Finanzierbarkeits-Untersuchungen werden heute vor allem für finanzintensive Projekte ad-hoc vom Bereich Finanzen vorgenommen. Der Stadtrat möchte die Entscheidungsgrundlagen für Projekte im Rahmen von Mitberichten aus dem Bereich Finanzen verstärken.

)<sup>3</sup> IKS und Risikomanagement werden von HRM2 vorgeschrieben. Der Stadtrat plant eine schlanke, zweckmässige Umsetzung.

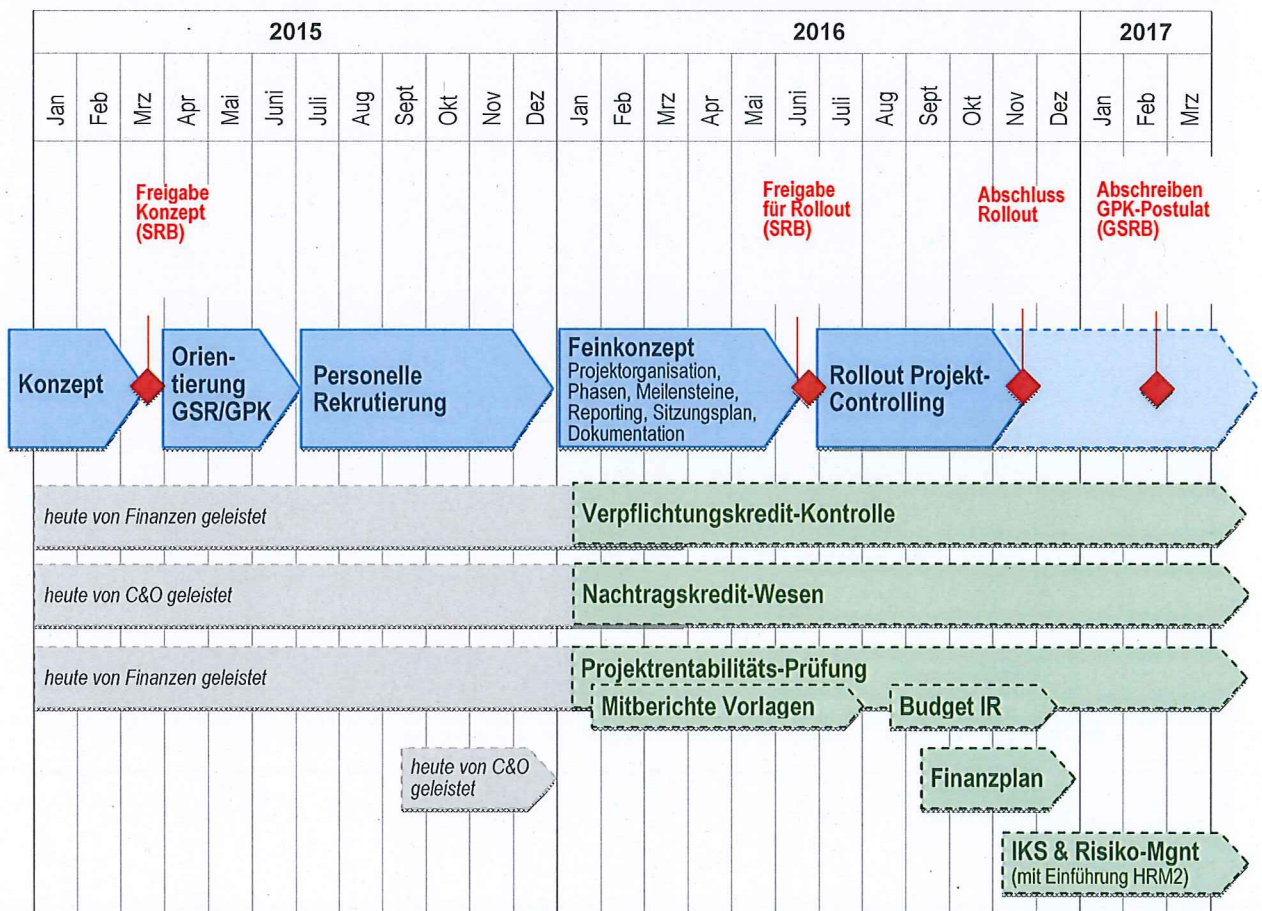


## 2.4 Geplante Herangehensweise

Der Aufbau des Controllings im Bereich Finanzen soll folgenden Phasen erfolgen:

1. *Konzept*: Mit dem hier vorliegenden (Grob-)Konzept werden die künftigen Aufgabengebiete und Ziele des Controllings für die Einführung aufgezeigt.
2. *Orientierung GSR/GPK*: Als Zwischenbericht zum GPK-Postulat «Wirksames Projektcontrolling zur Verhinderung von Kostenüberschreitungen» erhält der Grosse Stadtrat eine erste Information. Allfällige Rückmeldungen aus dem Parlament und der GPK können in die folgenden Phasen einfließen.
3. *Rekrutierung*: Auf der Basis des Grobkonzepts wird die Stelle für das Controlling im Bereich Finanzen ausgeschrieben und besetzt.
4. *Feinkonzept*: Unter Einbezug des neuen Controllers und der Stabsstelle C&O werden die Vorgaben für das Projektcontrolling inkl. Toolunterstützung (u.a. «Peterer Bau» für Hochbau-Projekte) verfeinert und dokumentiert.
5. *Rollout*: Stufenweise Einführung des Projektcontrollings.

Parallel zum Aufbau des neuen Projektcontrollings können zusätzliche Arbeiten übernommen und ausgebaut / institutionalisiert werden. Dabei können die bisher vom Stabsstellenleiter C&O geleisteten Arbeiten während einer Budget-/Finanzplanperiode optimal an den neuen Controller bzw. die neue Controllerin übergeben werden.



## 2.5 Kosten/Nutzen-Betrachtung

### *Kosten:*

- + Ein Vollzeitpensum (1 FTE) im Bereich Finanzen
- Kompensation von transferierten Aufgaben von der heutigen Stabsstelle C&O (ca. 40 – 50 % Stellenprozent, 0.4 - 0.5 FTE)

### *Nutzen:*

- Das Risiko von Kostenüberschreitungen wird durch ein verbessertes, über die Referatsgrenzen abgestütztes und mit klaren Prozessen strukturiertes Finanzcontrolling reduziert.
- Der Bereich Finanzen gewinnt eine zusätzliche oder verbesserte Steuerungsmöglichkeiten über finanziell bedeutende Aktivitäten wie Projekte, Verpflichtungskredite, Nachtragskredite, den Finanzplan und Risiken.
- Projekte können effizienter abgewickelt werden dank klaren Strukturen, Prozessen und der Abkehr vom Silodenken hin zu einer Kultur mit interdisziplinären Projektteams über Bereichs- und Abteilungsgrenzen hinweg.
- Die Dienstleistungen des Bereichs Finanzen werden verbessert (aktive Bewirtschaftung von Verpflichtungskrediten, Projektrentabilitätsrechnung).
- Schnittstellen werden im Vergleich zur heutigen Organisation reduziert.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

### **Anträge:**

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht und Antrag des Stadtrates vom 3. März 2015 «Überführung Controlling in den Bereich Finanzen, Einführung Projektcontrolling».
2. Die Frist bis zur Behandlung des Berichts des Stadtrates zum GPK-Postulat «Wirksames Projektcontrolling zur Verhinderung von Kostenüberschreitungen» im Grossen Stadtrat wird verlängert bis zum Abschluss der Umsetzung des vorliegenden Konzepts, das heisst bis 31. Dezember 2017.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm  
Stadtpräsident



Christian Schneider  
Stadtschreiber