

## Antrag und Weisung KP an das Kirchgemeindepapament

Sitzung vom: 10. März 2021  
Traktandum Nr.: 3  
Ressort: Präsidiales und Personal

KP2021-398

### Globalbudget-Verordnung und Globalbudget Streetchurch, Antrag und Weisung an das Kirchgemeindepapament

3.12.1 Allgemeines

IDG-Status: Öffentlich

#### I. Ausgangslage

Die Kirchenpflege verabschiedete am 10. Februar 2021 den Antrag und die Weisung an das Kirchgemeindepapament mit dem Titel «Streetchurch, Überprüfung Führungsstrukturen und Finanzierungsformen (Globalbudget)». Dieser Titel kam aufgrund der bisherigen internen Projektbezeichnung zustande und floss irrtümlich in den generierten Protokollauszug an das Kirchgemeindepapament ein. Es handelte sich dabei um ein Versehen. Der Titel des an der Sitzung traktandierten Dokuments lautete «Antrag und Weisung KGP, Globalbudget-Verordnung und Globalbudget Streetchurch» und hätte so auch in den Protokollauszug übernommen werden sollen. Um dem Kirchgemeindepapament formell korrekte Anträge zu unterbreiten, wird der bereits gefasste Beschluss in Wiedererwägung gezogen und der Titel abgeändert.

#### II. Beschluss

*Die Kirchenpflege,*

gestützt auf § 100 des Gemeindegesezes,

*beschliesst:*

- I. Der Beschluss KP2021-394 vom 10. Februar 2021 wird in Wiedererwägung gezogen und hinsichtlich des Titels mit dem Wortlaut dieses Beschlusses ersetzt. Der Antrag bleibt im Übrigen unverändert.
- II. Antrag und Weisung zum Erlass einer Globalbudget-Verordnung für die Kirchgemeinde Zürich und zur Einführung eines Globalbudgets für die Streetchurch ab 1. Januar 2022 werden genehmigt und dem Kirchgemeindepapament zur Beschlussfassung unterbreitet.
- III. Mitteilung an:

- Kirchgemeindepapament, Parlamentsdienste (unter Beilage der Dokumente gemäss separatem Aktenverzeichnis)
- Streetchurch, Leitung
- GS Finanzen, Bereichsleitung
- Akten Geschäftsstelle

## **Antrag und Weisung an das Kirchgemeindepament**

### **Antrag**

Die Kirchenpflege beantragt dem Kirchgemeindepament folgende Beschlüsse (*Referentin: Annelies Hegnauer, Ressort Präsidiales und Personal*):

- I. Die Globalbudget-Verordnung für die Kirchgemeinde Zürich wird erlassen und per 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt.
- II. Die Streetchurch wird ab 1. Januar 2022 als Globalbudgetbetrieb geführt.

### **Weisung**

#### **Ausgangslage**

Die Streetchurch ist als Institution Teil der Kirchgemeinde Zürich und der Kommission Institutionen & Projekte (KI&P) unterstellt. Geleitet wird die Streetchurch durch eine Co-Geschäftsleitung mit einer Pfarrperson und einem Betriebsleiter. Bereits heute verfügt die Streetchurch innerhalb eines Leistungsauftrags über eine gewisse Autonomie bezüglich Stellenschaffung (sog. eigenfinanzierte Stellen). Zudem verfügt die Streetchurch über eine eigenständige ICT-Lösung. Mit einem Umsatz von rund 4,5 Mio. Franken und etwa 35 Mitarbeitenden hat die Organisation eine Grösse erreicht, welche die heutigen Führungsstrukturen in Frage stellt. Die Kommission Institutionen & Projekte, die Streetchurch selbst und die Geschäftsstelle signalisieren, dass die heutige Organisationsform hinsichtlich Agilität und Steuerung unbefriedigend und vor allem mit Blick auf die Zukunft nicht geeignet ist.

Mit Beschluss vom 11. März 2020 hat die Kirchenpflege auf Gesuch der Kommission Institutionen & Projekte eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, um die aktuelle Situation der Streetchurch zu überprüfen, insbesondere hinsichtlich Führungsstrukturen und Finanzierung. Als Ziel wurde definiert, dass die Arbeitsgruppe Lösungen ausarbeiten soll, die im Hinblick auf die Budgetierung 2022 umgesetzt werden können. Die Arbeitsgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

Hannes Aeppli, Präsident KI&P, Vorsitz  
Claudia Bretscher, KP Ressort Diakonie und Migration  
Res Peter, KP Ressort Finanzen und IT (seit November 2020, zuvor vertrat Annelies Hegnauer die Kirchenpflege in der Arbeitsgruppe)  
Marlies Müller, Mitglied KI&P  
Philipp Nussbaumer, GL Streetchurch  
Marcel Peter, inoversum ag (externe Projektbegleitung)

#### **Aufgaben der Kommission Institutionen & Projekte (KI&P)**

Gemäss Kirchgemeindeordnung ist die KI&P für die Führung der ihr von der Kirchenpflege zugewiesenen Institutionen und Projekte zuständig. In diesen Zuständigkeitsbereich fällt die Erarbeitung von Leistungsvereinbarungen und Projektaufträgen, in denen insbesondere Aussagen zur mittelfristigen Strategie, Finanzierung, Organisation, Administration und zum Berichtswesen gemacht werden.

Institutionen sind Teil der Kirchgemeinde Zürich und werden von ihr weitgehend vollfinanziert. Sie können keinem Kirchenkreis zugeordnet werden. Die KI&P führt sie mittels Leistungsvereinbarung und ist verantwortlich für die Linienführung ihrer Betriebsleitungen. Institutionen sind gegliedert in Betriebsleitung, Angestellte und Freiwillige. Als fachberatendes Organ kann der Organisation ein Beirat zugeordnet werden, deren Mitglieder von der KI&P gewählt werden.

Die Betriebsleitung führt die Mitarbeitenden und ist zuständig für die Freiwilligen. Sie ist verantwortlich für die operative Umsetzung der Leistungsvereinbarung. Sie handelt im Rahmen ihres Auftrages und einer in der Leistungsvereinbarung aufgeführten Kompetenzenregelung selbstständig. Sie hat Antragsrecht in der KI&P in Personalfragen und bei der Wahl des Beirates. Die Betriebsleitungen der einzelnen Institutionen oder Projekte werden von einem Mitglied der KI&P direkt personell geführt.

### **Strukturelle Herausforderungen und Defizite bezüglich Streetchurch**

Die Streetchurch sieht sich mit nachfolgenden Herausforderungen und Defiziten konfrontiert:

- Ein Führungskonzept mit klaren Leistungsvereinbarungen (inkl. messbare Indikatoren und Standards) und Handlungsspielraum bei der Leistungserbringung fehlen derzeit.
- Die Streetchurch verfügt momentan über wenig betriebliche Handlungsfreiheiten, auch bezüglich Stellenplan, Rechnungslegung und Bildung von Reserven/Rückstellungen.
- Die Co-Geschäftsleitung wünscht sich eine stärkere Führung/Begleitung/Beratung vonseiten der strategischen Führungsebene.
- Die strategische Steuerung und Aufsicht über eine grosse Organisationseinheit wie die Streetchurch erfordert spezifische Kenntnisse in verschiedenen Fachgebieten.
- Zwischen der KI&P und dem operativen Betrieb der Streetchurch besteht eine grösser werdende Distanz. Dies einerseits aufgrund des stetig wachsenden Betriebs der Streetchurch und andererseits aufgrund der Konstellation, dass die Mitglieder der KI&P zeitlich und punktuell auch fachlich nur Teile der Anforderungen an die Steuerung eines Betriebs in dieser Grössenordnung abdecken können.

Die aktuell sehr gute Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich (verschiedene Leistungsvereinbarungen) und das Projekt «Haus der Diakonie», welches künftig durch die Streetchurch betrieben werden soll, zeigen auf, dass die Streetchurch weiter wachsen und die erwähnten Herausforderungen nicht kleiner werden dürften. Deshalb ist es allen Beteiligten ein grosses Anliegen, die Führungs- und Finanzierungsstrukturen der Streetchurch rasch den aktuellen Anforderungen entsprechend anzupassen.

### **Abklärungen der Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe hat in den vergangenen Monaten verschiedene im öffentlich-rechtlichen Umfeld bewährte Organisationsformen von Betrieben geprüft und einander gegenübergestellt. Dabei wurden einerseits Lösungsansätze für eine **Ausgliederung** der Streetchurch und andererseits Ansätze für den **Erhalt** der Streetchurch in der Kirchgemeinde Zürich in die Betrachtungen mit einbezogen.

Abklärungen bei der Landeskirche haben ergeben, dass bezüglich Rechtsformen und Rechnungslegung sämtliche für Städte und Gemeinden im Kanton Zürich möglichen organisatorischen Lösungen auch für Kirchgemeinden denkbar sind.

Bezüglich **Ausgliederung** der Streetchurch wurden die Rechtsformen der Gemeindeanstalt und der Stiftung geprüft. Die Arbeitsgruppe und die Kirchenpflege kamen zum Schluss, dass eine Ausgliederung, auch aufgrund der durchgeführten Prüfung, kein Thema ist und die Streetchurch weiterhin Teil der Kirchgemeinde Zürich bleiben soll.

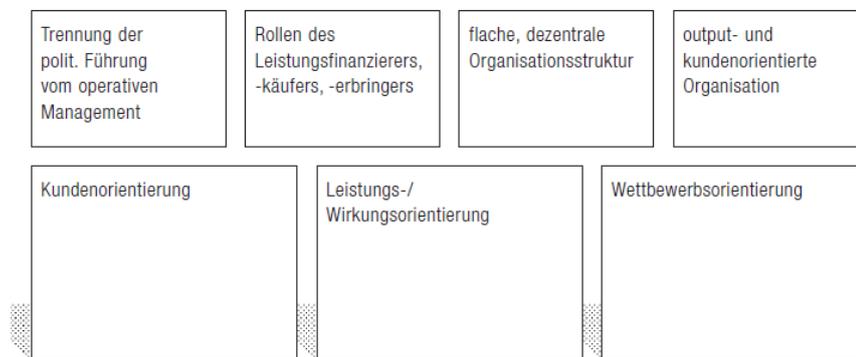
### *Erhalt in der Kirchgemeinde mittels Einführung Globalbudget*

Damit die Gemeinden ihre Verwaltung flexibel und betriebswirtschaftlich ausgestalten können, ermöglicht der Kanton resp. die Landeskirche die Haushaltführung mit Globalbudgets.

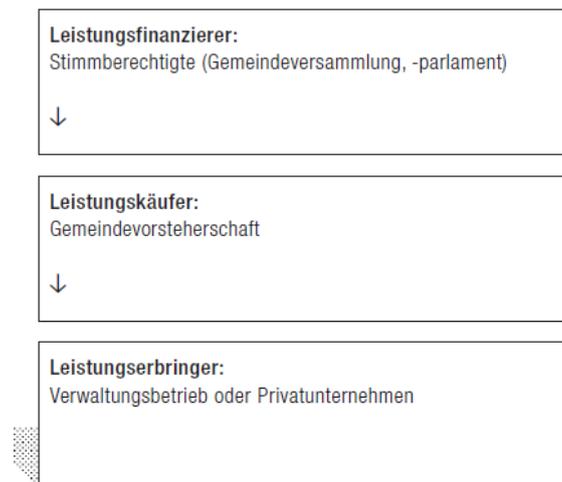
Mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung soll erreicht werden, dass der Ressourceneinsatz durch eine zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Führung möglichst nutzbringend erfolgt, sowohl bezogen auf heutige als auch im Hinblick auf künftige Bedürfnisse. Bei der Haushaltsführung mit Globalbudget handelt es sich folglich nicht einfach um eine neue Philosophie des Rechnungswesens, sondern um eine neue Form der betrieblichen Steuerung, die alle Ebenen und Funktionen einer Organisation betrifft. Projekte zur Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entwickeln sich gerne zu eigentlichen Organisationsentwicklungs- oder «Business Reengineering»-Vorhaben. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Projektverantwortlichen mit allen Aspekten der Führung und Organisation eines Betriebes auseinandersetzen.

## Globalbudget

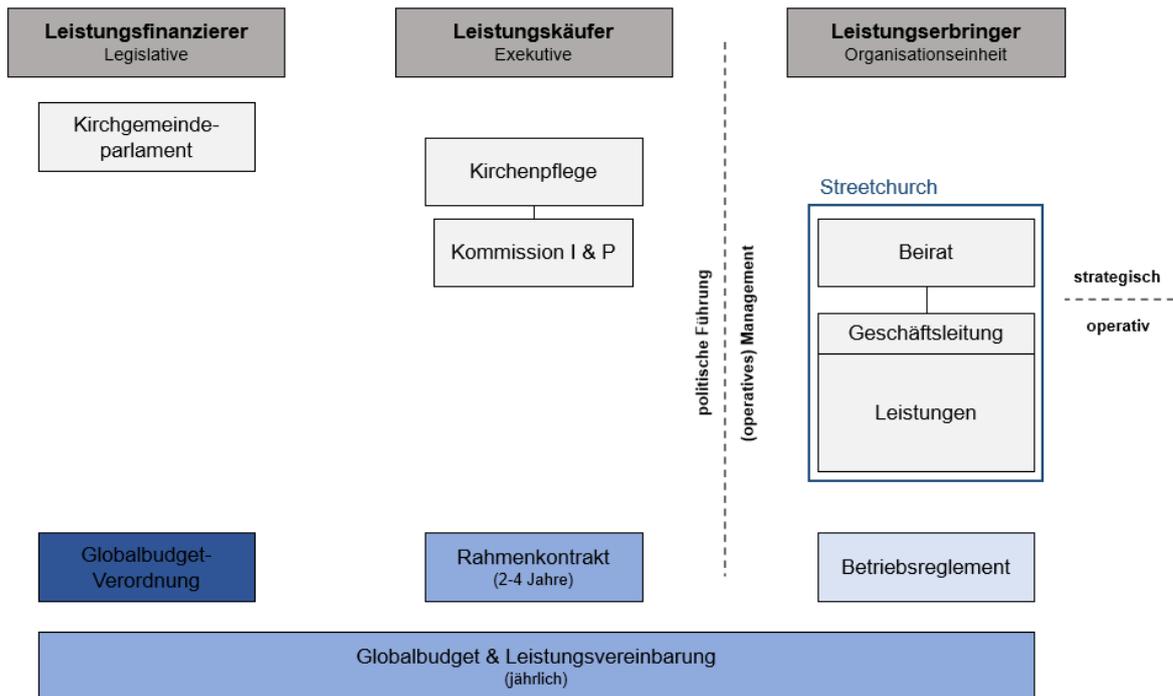
Ein Globalbudgetbetrieb charakterisiert sich folgendermassen:



Die Akteure des politisch-administrativen Systems übernehmen die Rollen des Leistungsfinanziers, des Leistungskäufers und des Leistungserbringers.



Quelle: Schedler, K., Proeller, I.: New Public Management. Bern 2000, S. 85



Die Einführung eines Globalbudgets bedingt gemäss § 100 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich einen Gemeindeerlass, welcher vom Parlament genehmigt werden muss:

- Globalbudget § 100. <sup>1</sup> Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament kann für einen Verwaltungsbereich ein Globalbudget beschliessen, das Aufwand und Ertrag zu einem Globalkredit zusammenfasst.
- <sup>2</sup> Verwaltungsbereiche mit Globalbudget müssen Einheiten der institutionellen oder funktionalen Rechnung entsprechen. Das Globalbudget erfasst nur die Erfolgsrechnung.
- <sup>3</sup> Ein Gemeindeerlass regelt die Haushaltsführung mit Globalbudgets.

Ein Globalbudgetbetrieb verfügt über keine eigenen Mittel resp. über keinen unabhängigen Finanzhaushalt. Jedoch können beispielsweise positive Betriebsergebnisse von einem Jahr auf das nächste übertragen werden, um dem Globalbudgetbetrieb einen gewissen Handlungsspielraum zu gewähren. Auch der Stellenplan kann in einem gewissen Rahmen autonom festgesetzt werden. Die zu erbringenden Leistungen werden von der Leistungskäuferin (Kirchenpflege) vorgegeben.

### Zusammenfassung und Fazit der Arbeitsgruppe

Die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt bedingt fundierte Abklärungen und eine fundierte Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen. Dieser Prozess dürfte, wenn er umgehend angegangen wird, mindestens ein Jahr dauern, bevor vertiefte Grundlagen vorliegen, welche dem Parlament und der Urnenabstimmung unterbreitet werden können.

Die Einführung eines Globalbudgets ist kurzfristiger umsetzbar. Die Arbeitsgruppe hat bereits verschiedene Dokumente erarbeitet, um sich ein Bild über Ausmass und Auswirkungen eines Globalbudgets zu machen. So liegen bereits der Entwurf der Globalbudget-Verordnung, der Entwurf des Rahmenkontraktes und einer exemplarischen Leistungsvereinbarung vor. Sollte das Parlament der Globalbudget-Verordnung im Juni 2021 zustimmen, könnte das Budget 2022 der Streetchurch erstmalig im Rahmen eines Globalbudgets erstellt werden.

## **Globalbudget-Verordnung**

Wie bereits erwähnt, bedingt die Einführung eines Globalbudgets für eine Organisationseinheit einen Gemeindeerlass. Dieser Gemeindeerlass wird üblicherweise «Globalbudget-Verordnung» genannt. In einer solchen Verordnung sind die wesentlichen Grundlagen, welche für alle in der Gemeinde geführten Globalbudget-Betriebe gelten, festzuhalten.

In den Artikeln 4 bis 7 der vorliegenden Verordnung wird definiert, dass ein Globalbudget stets aus einem Globalkredit (Budget) und einer Leistungsvereinbarung besteht. Die Form und die Inhalte einer Leistungsvereinbarung werden ebenso geregelt wie der Globalkredit pro Organisationseinheit. Wesentlich ist, dass Investitionen (> CHF 50'000) nicht Gegenstand eines Globalbudgets sind.

In den Artikeln 10 ff. werden die Rahmenbedingungen für den Rahmenkontrakt, der zwischen der Kirchenpflege und der Organisationseinheit abgeschlossen wird, festgehalten.

Das Berichtswesen (Art. 15 ff.) ist ein wesentliches Element eines Globalbudgets und soll die Transparenz gegenüber der Exekutive wie auch der Legislative verstärken. Die Steuerungsvorgaben (Indikatoren) sind wichtig zur Messung der Leistungen und deren Wirkungen. Damit können die eingesetzten Mittel den erzielten Leistungen und Wirkungen gegenübergestellt werden.

Ein wesentlicher Unterschied zur konventionellen Rechnungslegung besteht bei Globalbudgets darin, dass Kredit- und Leistungsabweichungen durch den Globalbudget-Betrieb finanziert werden resp. dem Globalbudget-Betrieb im Rahmen von Rücklagen zugewiesen werden. Solche Rücklagen, sofern sie in den Vorjahren erwirtschaftet werden konnten, können zur Erfüllung des Leistungsauftrages der Organisationseinheit verwendet werden (beispielsweise zur Finanzierung zusätzlicher Arbeitsintegrationsplätze oder einer zusätzlichen Kaffeemaschine für die öffentliche Cafeteria). Der Umgang mit Zielabweichungen ist in den Artikeln 18 und 19 der Verordnung geregelt.

## **Erwägungen der Kirchenpflege**

Die vorbereitende Arbeitsgruppe und die Kirchenpflege sind klar der Meinung, dass die Streetchurch weiterhin eine kirchliche Prägung aufweisen und auch deshalb Teil der Kirchgemeinde Zürich bleiben soll. Weder die Streetchurch selbst noch die KI&P streben eine Auslagerung an. Der junge, dynamische Betrieb und dessen Ausstrahlung sind förderlich für die Kirche generell und für die Kirchgemeinde Zürich im Speziellen.

Um die kirchliche Prägung und den in den vergangenen Jahren deutlich gewachsenen Betrieb der Streetchurch zu stärken, soll sie ab 2022 mit einem Globalbudget ausgestattet werden. Das ermöglicht der Streetchurch mehr Spielraum bei der Leistungserbringung und der Kirchgemeinde mehr Transparenz über die erbrachten Leistungen und deren Wirkungen im Kontext zu den eingesetzten Mitteln.

Mit der Einführung des Globalbudgets per 01.01.2022 sollen die Führungsstrukturen überprüft werden. Eine Möglichkeit ist dabei, die Streetchurch mit einem strategischen Begleit- oder Führungsgremium in Form eines Beirats auszustatten. Dieses Gremium soll den Betrieb in betriebswirtschaftlichen, politischen und theologischen Fragen unterstützen resp. beraten und gewährleisten, dass die Umstellung von der konventionellen Rechnungslegung hin zum Globalbudget ideal gelingt.

Zu prüfen ist, ob das Globalbudget mittelfristig auch für die Kirchenkreise ein taugliches Instrument wäre. Dabei gilt es zu bedenken, dass zwischen Streetchurch und den Kirchenkreisen erhebliche Unterschiede bestehen, weil die zu erbringenden Leistungen in den Kirchenkreisen noch nicht genau definiert und auch nur schwer messbar sind. Damit hier weitere Erkenntnisse gewonnen werden können, ist es sinnvoll, den Start ins «Globalbudget-Zeitalter» mit dem heute schon recht eigenständigen Betrieb der Streetchurch zu beginnen.

## **Rechtliches**

Gemäss § 100 des Gemeindegesetzes liegt die Kompetenz zur Festsetzung einer Globalbudget-Verordnung und die Definition, welche Organisationseinheiten mit Globalbudget geführt werden, bei der Legislative resp. dem Kirchgemeindepapament.

## **Fakultatives Referendum**

Für den vorliegenden Antrag besteht kein Ausschluss vom fakultativen Referendum gemäss Art. 21 der Kirchgemeindepapament.