

19. Dezember 2023

Berichterstattung an das Stadtparlament

Postulat 124 / Adrian Bachmann, FDP
eingereicht am 5. Dezember 2019 – Wortlaut siehe Beilage

Neue Personalaufwandsteuerung

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgenden Antrag/folgende Anträge:

1. Es sei festzustellen, dass das Stadtparlament vom vorliegenden Bericht Kenntnis genommen hat.
2. Das Postulat "Neue Personalaufwandsteuerung" sei als erledigt abzuschreiben.

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Postulatsbericht legt der Stadtrat dar, weshalb eine Lösung nach kantonalem Vorbild zurzeit in der Stadt Wil nicht umgesetzt werden kann. Gleichzeitig präsentiert er aber auch mögliche Lösungsansätze, mit denen aus seiner Sicht die vom Postulanten monierte Situation entschärft werden könnte. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass nach Einschätzung des Amts für Gemeinden und Bürgerrecht nicht alle Lösungsansätze auch umgesetzt werden können. Es sei denn, das Gemeindegesetz wird angepasst.

1. Ausgangslage

Adrian Bachmann, FDP, reichte am 5. Dezember 2019 zusammen mit 17 Mitunterzeichnenden die Motion "Neue Personalaufwandsteuerung" ein. Aus der Sicht der Motionäre habe der Stadtrat bis anhin keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, die Art. 41 der Gemeindeordnung eröffne, wonach Teile der Stadtverwaltung nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden könnten. Statt mit Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets werde die Stadtverwaltung weiterhin mit einer detaillierten, inputorientierten Aufwandsteuerung geführt. Aus ihrer Sicht träten die Schwierigkeiten des aktuellen Systems in der alljährlichen Budgetdebatte zu Tage, namentlich wenn das Parlament die neuen Stellenbegehren des Stadtrats berate. Denn trotz intensiver Vorbereitung durch die Geschäftsprüfungskommission lasse sich die Informationsasymmetrie zwischen Stadtrat und Parlament nicht vollständig beheben. Dies führe dann immer wieder dazu, dass das Parlament Entscheidungen fälle, ohne deren Tragweite respektive Konsequenzen tatsächlich abschätzen zu können. Ausserdem sei die detaillierte Diskussion im Parlament um jedes Stellenprozent nicht stufengerecht. Aus diesen Gründen sei eine Anpassung des heutigen Systems angezeigt.

Aus der Sicht der Motionäre legten der Kantonsrat und die Regierung des Kantons St. Gallen mit der "neuen Personalaufwandsteuerung" eine elegante Lösung vor, mit der die erwähnten Herausforderungen gemeistert werden könnten. Gemäss diesem Konzept mache der Kantonsrat lediglich noch Vorgaben über die Höhe des gesamten Personalaufwands. Die Verteilung der Mittel auf die Departemente und Dienststellen bis hin auf die einzelnen Stellen obliege dann der Regierung. Nach Meinung der Motionäre führt dieses Vorgehen nicht nur zu einer angemessenen Aufgabenteilung zwischen Parlament und Exekutive, sondern erhöht auch den Spielraum der antragsstellenden Behörden im Budgetprozess. Dieses System habe sich auf Ebene des Kantons insgesamt gut bewährt. Die Motionäre vertreten daher die Ansicht, dass es mehr als prüfenswert wäre, dieses System auch in der Stadt Wil anzuwenden. Sie formulieren daher folgenden Auftrag:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Parlament Bericht und Antrag für ein neues Verfahren zur Personalaufwandsteuerung für die Stadt Wil vorzulegen. Als Basis soll dabei das Verfahren beigezogen werden, wie es seit 2018 im Kanton St. Gallen zur Anwendung kommt.

Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme vom 24. Februar 2021 festgehalten, dass er sich der von den Motionären aufgeworfenen Fragen- und Problemstellungen durchaus bewusst sei und sich einer neuen Lösung nicht verschliesse. Gleichzeitig hat er aber auch darauf hingewiesen, dass wegen auf kantonaler Ebene fehlender rechtlicher Grundlagen eine Lösung, wie sie der Kanton St. Gallen kennt, nicht möglich sei. Daher hat der Stadtrat beantragt, die Motion sei vor der Erheblicherklärung in ein Postulat umzuwandeln. Das Parlament hat diesem Antrag an seiner Sitzung vom 1. April 2021 mit 31 Ja, 1 Nein und 0 Enthaltungen zugestimmt.

Infolge diverser Vakanzen, insbesondere im Bereich Finanzen und Verwaltung, konnte das Postulat über einen längeren Zeitraum nicht bearbeitet werden, weshalb der Stadtrat mit seinem Bericht und Antrag zum Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse 2021 im Februar 2022 dem Parlament eine Fristverlängerung bis Ende 2023 beantragt hat. Dieser hat das Parlament an seiner Sitzung vom 9. Juni 2022 zugestimmt. Der Stadtrat legt nun fristgerecht dem Parlament den Postulatsbericht zur Kenntnisnahme vor.

2. Zuständigkeit des Stadtrats

Die Führung des Stellenplans sowie auch die Führung und Organisation der Verwaltung sind gemäss der Gemeindeordnung Aufgaben des Stadtrats (Art. 36 Abs. 1 lit. a und c GO). Im Gegensatz dazu beschliesst aber das Parlament über das Budget und den Steuerfuss (Art. 61 Abs. 1 lit. c GO). Dies führt in der Praxis dazu, dass die Schaffung von neuen Stellen oder die Verschiebung von Stellenprozenten budgetrelevante und damit vom Parlament zu bewilligenden Ausgaben zeitigen. Damit ist der Stadtrat in seiner Aufgabe, die Verwaltung zu führen und zu organisieren, sehr stark von den finanzrechtlichen Budgetbeschlüssen des Stadtparlaments abhängig. Dies führt dazu, dass in der alljährlichen Budgetdebatte die einzelnen Stellenbegehren beraten werden.

Der Postulant bemerkt – aus Sicht des Stadtrats zu Recht –, dass die Behandlung und Diskussion jedes einzelnen Stellenbegehrens im Rahmen des Budgetdebatte des Stadtparlaments weder notwendig noch sach- oder stufenrecht sind, aber letztlich Ausdruck der gewollten Zuständigkeits- und Kompetenzregelung sind.

3. Lösung des Kantons - Personalaufwandsteuerung

Die Personalaufwandsteuerung des Kantons St. Gallen würde einen interessanten Lösungsansatz bieten. Dabei handelt es sich um ein Regelwerk, das die Zuständigkeiten für neue Stellen und Stellenanpassungen festlegt, wobei ein spezielles Augenmerk darauf gelegt wird, welche externen Einflüsse die Schaffung von neuen Stellen nötig machen. Konkret wird der Personalaufwand in zwei Gruppen unterteilt. Eine Gruppe beinhaltet den Personalaufwand, den die Regierung aufgrund externer Faktoren nur bedingt aktiv steuern kann (z. B. wegen der Demographie, Arbeitslosigkeit etc.). Diese Kosten werden vom gesamten Personalaufwand in Abzug gebracht. Die verbleibenden Aufwendungen werden Sockelpersonalaufwand genannt. Nur für diesen, zusammengefasst pro Departement, beantragt die Regierung dem Kantonsrat die nötigen Mittel für individuelle und allgemeine Lohnmassnahmen sowie für strukturelle Stellenanpassungen. Strukturelle Anpassungen im Nicht-Sockelbereich werden daher nicht diskutiert, da sie ohnehin kaum beeinflussbar sind. Zudem besteht für die Verwaltung die Möglichkeit, nicht genutzte Stellen innerhalb der Departemente zu verschieben sowie anfallende Mutationsgewinne zu nutzen.

Gemäss Art. 113 Abs. 3 des Gemeindegesetzes GG; sGS 151.2) beschliesst das Wiler Parlament das Budget auf der fünfstelligen Funktions- und Kostengliederungsebene. Das heisst, dass neue Stellen pro Funktion ausgewiesen und die beantragten Kredite vom Parlament gekürzt oder gestrichen werden können, wenn es sich um neue Ausgaben handelt. Gebundene Personalausgaben können vom Stadtrat gestrichen oder gekürzt werden, wenn die Stellen nicht mehr benötigt werden. Allerdings dürfen die dadurch freiwerdenden Kredite nicht für andere Stellen verwendet werden, da dies einen Verlust der qualitativen Bindung des Kredits zur Folge hätte, womit die Ausgaben nicht mehr für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet würden.

Zwar sieht das Gemeindegesetz in Art. 124 Abs. 2 lit. c die Möglichkeit von Globalkrediten im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vor. Allerdings ist das Globalbudget pro Organisationseinheit und nicht pro Kostenart zu verstehen, wodurch ein Globalbudget den gesamten Aufwand und Ertrag pro Organisationseinheit umfasst. Zudem ist auch eine Übertragung von Krediten unter den Organisationseinheiten mit Globalbudget nicht zulässig, da auch diese die Genehmigung von neuen Ausgaben (Schaffung von neuen Stellen) bedingt.

4. Mögliche Lösungsansätze

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass eine Personalaufwandsteuerung, wie sie der Kanton St. Gallen praktiziert, infolge einer fehlenden rechtlichen Grundlage im Gemeindegesetz auf Gemeindeebene zurzeit nicht möglich ist. Daher wurden andere, möglicherweise praktikable Lösungsansätze geprüft.

Erhöhung der Finanzbefugnisse

Momentan müssen sämtliche Stellenbegehren mit dem Budget beantragt werden, wobei neue Stellen, die jährlich wiederkehrend mehr als Fr. 100'000.-- kosten, im Budget als separater Antrag gestellt werden müssen, der dann dem fakultativen Referendum untersteht.

Um die vom Postulanten monierte fehlende Sach- und Stufengerechtigkeit zu beheben, wäre beispielsweise denkbar, dass die Finanzbefugnisse des Stadtrats in Sachen wiederkehrende Ausgaben angehoben werden. Beispielsweise könnte die Genehmigung neuer wiederkehrender Ausgaben bis Fr. 150'000.-- in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrats übertragen werden. Dadurch würden sich die Stellenbegehren im Budget auf Anträge über Fr. 150'000.-- beschränken, wodurch die Debatte entlastet werden könnte.

Mit einer solchen Änderung würden allerdings alle wiederkehrenden Ausgaben bis Fr. 150'000.--, nicht nur Ausgaben im Personalbereich, in der abschliessenden Kompetenz des Stadtrats liegen. Daher wäre zu prüfen, ob die Delegation der Finanzbefugnisse für neue wiederkehrende Ausgaben lediglich für den Personalbereich zu schaffen wären. Die Finanzbefugnisse im Anhang der Gemeindeordnung wären um eine entsprechende Ziffer für neue wiederkehrende Ausgaben im Personalbereich zu erweitern.

Jegliche Änderung der Finanzbefugnisse würde einen Bericht und Antrag sowie eine obligatorische Volksabstimmung bedingen, weshalb für die Umsetzung mit etwa zwei Jahren zu rechnen wäre. In beiden Fällen könnte aber die vom Postulanten monierte fehlende Sach- und Stufengerechtigkeit dahingehend verbessert respektive hergestellt werden, dass das Parlament in der jährlichen Budgetdebatte nur noch über Stellenbegehren, die jährlich wiederkehrende Kosten über Fr. 150'000.-- verursachen, debattiert und befundet, wodurch die Budgetdebatte entlastet werden könnte.

Abklärungen beim Amt für Gemeinden haben ergeben, dass unter dem heute geltenden Gemeindegesetz separate Befugnisse für neue wiederkehrende Ausgaben nicht möglich sind, auch nicht im Personalbereich. Denn nach Art. 117 Abs. 3 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) können dem Rat nur Kompetenzen für unvorhersehbare neue Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe erteilt werden. Für vorhersehbare neue Ausgaben sieht das Gemeindegesetz keine entsprechende Kompetenzdelegation vor.

Das Gemeindegesetz müsste deshalb dahingehend geändert werden, dass die Gemeindeordnung vorsehen kann, dem Rat Kompetenzen für die Sprechung neuer Ausgaben zu übertragen. Gegebenenfalls könnte das Gemeindegesetz auch dahingehend geändert werden, dass die Gemeindeordnung den Rat ermächtigen kann, Ausgaben für bestimmte Zwecke bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen, beispielsweise im Personalbereich.

Separater Bericht und Antrag zu Stellenbegehren

Ein weiterer Lösungsansatz wäre, dem Parlament vorgelagert zum Budget einen separaten und ausführlichen Bericht und Antrag zu allen Stellenbegehren vorzulegen (beispielsweise im November zusammen mit dem Finanzplan). Dies würde die Budgetdebatte zeitlich entlasten und das Parlament könnte sich vertiefter mit den einzelnen Stellenbegehren auseinandersetzen.

In den bisherigen Abläufen würde dies zu keinen grösseren Verwerfungen führen, da der angedachte Bericht und Antrag im Rahmen des Budgetprozesses erarbeitet werden kann. Zudem könnte dieser bereits vor dem Budget durch den Stadtrat verabschiedet werden, wodurch die Geschäftsprüfungskommission, wenn sie denn als vorbereitende Kommission dafür amten sollte, sich noch vor dem Budget mit den Stellenbegehren auseinandersetzen könnte. Selbstverständlich würden die Stellen weiterhin im Budget angezeigt und müssten bei einem Streichungsentscheid durch das Parlament dann aus dem Budget entfernt werden (z. B. mittels eines gelben Blatts).

Das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht erachtet diese Lösung grundsätzlich als möglich respektive umsetzbar. Dafür müssten allerdings die notwendigen rechtlichen Grundlagen auf Gemeindeebene erlassen werden; einerseits würde dies vermutlich die Anpassung der Gemeindeordnung (Zuständigkeiten des Stadtparlaments) und andererseits die Anpassung des Geschäftsreglements des Stadtparlaments erfordern.

Für das Amt stellt sich in diesem Zusammenhang aber die Frage, ob eine zeitliche Entlastung nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnte. Konkret wäre beispielsweise die Aufteilung der Budgetdebatte auf zwei aufeinanderfolgende Abende, die Beschlussfassung auf der dritten Stufe der Artengliederung oder eine genaue Überprüfung der neuen Stellen dahingehend, ob es sich nicht teilweise um gebundene Ausgaben handelt, denkbar.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) für die Stadt Wil

Bereits heute sieht das Gemeindegesetz in Art. 124 Abs. 2 lit. c die Möglichkeit von Globalkrediten im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) vor. Allerdings ist das Globalbudget pro Organisationseinheit und nicht pro Kostenart zu verstehen, wodurch ein Globalbudget den gesamten Aufwand und Ertrag pro Organisationseinheit umfasst.

Denkbar wäre aber, sämtliche Dienststellen respektive Organisationseinheiten der Stadt Wil mit Globalbudgets zu versehen. Dadurch würde die Steuerung der gesamten Verwaltung verändert, indem der Stadtrat gemäss Art. 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung für alle Organisationseinheiten, die WOV geführt sind, einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan, ein Controlling sowie eine angemessene Berichterstattung sicherstellen muss. Das klassische Budget, wie es bisher erstellt wurde, würde durch Globalbudgets abgelöst und der Fokus der jährlichen Budgetdebatte würde sich auf die einzelnen Aufgaben verlagern.

Wenn alle Organisationseinheiten der städtischen Verwaltung mit Globalkrediten im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt werden sollen, ist dafür mindestens ein Beschluss des Parlaments, wenn nicht sogar eine Änderung der Gemeindeordnung erforderlich. Zudem fallen Initialisierungskosten sowie wiederkehrende Kosten für technische und personelle Ressourcen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung an.

Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Personalaufwandsteuerung im Gemeindegesetz (Vorstoss im Kantonsrat) / Stellenverschiebungen zwischen den Departementen für neue Funktionen

Bisher muss der Stadtrat, wenn er neue Funktionen schaffen will – auch wenn in den Departementen bereits bewilligte, aber nicht besetzte Pensen vorhanden sind –, jeweils mit dem Budget neue Stellen beantragen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass das Parlament mit den Stellenbegehren jeweils einen für einen bestimmten Zweck spezifizierten Betrag bewilligt, der nicht anderweitig verwendet werden darf.

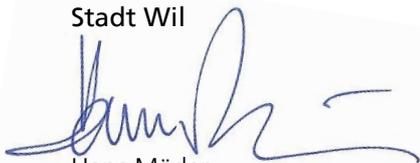
Könnte der Stadtrat zuerst die bereits bewilligten, aber nicht besetzten Pensen in den Departementen zu neuen Stellengefässen zusammenfassen, müsste er folglich dem Parlament weniger Stellenbegehren unterbreiten respektive könnte die vorhandenen finanziellen Ressourcen dafür einsetzen. Dies würde aber bedingen, dass auf kantonaler Ebene eine rechtliche Grundlage für die Bewilligung einer nicht spezifizierten, neuen Ausgabe durch den Rat vorhanden wäre.

Sind der Postulant und die Mitunterzeichnenden weiterhin der Ansicht, dass auch die Stadt Wil eine Personalaufwandsteuerung, wie sie der Kanton St. Gallen kennt, anwenden können sollte, bleibt als einzige Möglichkeit, mit einem politischen Vorstoss im Kantonsrat, mithin mit einer Motion, die Schaffung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage im Gemeindegesetz zu fordern. Diese Ansicht teilt auch das Amt für Gemeinden und Bürgerrecht.

5. Fazit und Würdigung

Der Stadtrat würde eine Kompetenzdelegation für neue wiederkehrende Personalausgaben begrüßen. Das Gemeindegesetz müsste deshalb dahingehend geändert werden, dass die Gemeindeordnung vorsehen kann, dem Rat Kompetenzen für die Sprechung neuer Ausgaben zu übertragen. Gegebenenfalls könnte das Gemeindegesetz auch dahingehend geändert werden, dass die Gemeindeordnung den Rat ermächtigen kann, Ausgaben für bestimmte Zwecke bis zu einer bestimmten Höhe zu beschliessen, beispielsweise im Personalbereich. Als mögliche Alternative sieht der Stadtrat lediglich einen separaten Bericht und Antrag zu den Stellenbegehren, wobei dieser Lösungsvorschlag einen Gesetzgebungsprozess durch das Parlament bedingt, der eine gewisse Zeit beansprucht. Die Einführung von Wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WOV) löst aus Sicht des Stadtrats die vom Postulanten aufgeworfene Fragestellung nur bedingt, da weiterhin neue Ausgaben durch das Parlament zu genehmigen sind. Zudem fallen nicht unerhebliche Initialisierungskosten sowie wiederkehrende Kosten für technische und personelle Ressourcen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung an.

Stadt Wil



Hans Mäder
Stadtpräsident



Janine Rutz
Stadtschreiberin

Beilagen:

- Postulat 124 (ehemals Motion) im Wortlaut
- Stellungnahme des Stadtrats vom 24. Februar 2021