

24. Februar 2021

Motion 141 / Adrian Bachmann, FDP

eingereicht am 5. Dezember 2019 – Wortlaut siehe Beilage

Neue Personalaufwandsteuerung

Adrian Bachmann, FDP, hat zusammen mit 17 Mitunterzeichnenden eine Motion mit der Überschrift „Neue Personalaufwandsteuerung“ eingereicht.

Der Motionär stellt in seiner Motion Verbesserungspotenzial für den Prozess rund um die alljährlich im Rahmen der Budgetgenehmigung vom Stadtparlament geführten Debatten im Zusammenhang mit neuen Stellenbegehren fest. Diese erachtet er als nicht stufengerecht und ortet, trotz intensiver Vorbereitung der Begehren durch die Geschäftsprüfungskommission, eine Informationsasymmetrie zwischen Stadtrat und Parlament, was wiederum die Gefahr beinhaltet, dass letzteres Entscheidungen fälle, deren Tragweite es nicht effektiv abzuschätzen vermöge. Eine Lösung dieser Herausforderung findet der Motionär in Anwendung von Art. 41 der Gemeindeordnung (abgekürzt GO), welcher vorsieht, dass Teile der Stadtverwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Public Management) geführt werden. Gleichzeitig verweist der Motionär auf die im Kanton St. Gallen seit 2018 zur Anwendung kommende neue Personalaufwandsteuerung.

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.

Antrag Stadtrat

Die Motion sei in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären.

Begründung

Der Stadtrat teilt im Grundsatz die vom Motionär in seinem parlamentarischen Vorstoss aufgezeichneten Problemstellungen rund um Lohnbudget, Stellenschaffungen, Stellenplan etc.

Ausgangslage

Die Verwaltungsstellen der Stadt Wil sind einer Vielzahl von Funktionen zugeordnet, welche wiederum mit den für jede Funktion zur Verfügung stehenden Stellenprozenten in dem fixen, vom Stadtrat erlassenen Stellenplan zusammengefasst werden. Die Führung dieses Stellenplans sowie übergeordnet die Führung und Organisation der

Verwaltung sind Aufgaben, welche die Gemeindeordnung dem Stadtrat zuweist (Art. 36 Abs. 1 lit. a und c GO). Das Stadtparlament seinerseits beschliesst über Budget und Steuerfuss (Art. 61 Abs. 1 lit. c GO). Diese beiden im Grundsatz klaren Zuständigkeiten, die dem Parlament und dem Stadtrat von Gemeindegesetz und Gemeindeordnung übertragen werden, stehen in der Praxis in einer gewissen „Konkurrenz“, wenn der Stadtrat in Wahrnehmung seiner organisationsrechtlichen Aufgabe die Verwaltung zu führen und zu organisieren, die Neuschaffung von Stellen oder die Verschiebung von Stellenprozenten als notwendig erachtet, solche Vorhaben in der Regel aber auch budgetrelevante, vom Stadtparlament zu bewilligende Ausgaben nach sich ziehen.

Der Stadtrat ist also einerseits für den Erlass des Stellenplans abschliessend zuständig, in dieser Zuständigkeit aber stark von den finanzrechtlichen Budgetbeschlüssen des Parlaments abhängig. Nach gängiger Praxis für die Schaffung von neuen Stellen in der Stadt Wil, wie auch der meisten Anpassungen im Stellenplan, führt dies letztendlich dazu, dass sich die Verwaltung und der Rat alljährlich auf einen mehrmonatigen und mehrstufigen Prozess begeben, der in der Beratung der Stellenbegehren und -anpassungen im Parlament mündet. Zumindest für einen Teil dieser Geschäfte rund um den Stellenplan ist dieser Prozess nicht effizient, letztlich aber die gewollte Zuständigkeits- und Kompetenzregelung. Die Behandlung und Diskussion jedes einzelnen Stellenbegehrens im Parlament erachtet der Stadtrat ebenfalls weder notwendig, noch als sach- oder stufengerecht.

Kantonale Lösung

Einen interessanten Lösungsansatz bietet die neue Personalaufwandsteuerung des Kantons St. Gallen. Es handelt sich dabei um ein Regelwerk, welches die Zuständigkeiten für neue Stellen und Stellenplananpassungen festlegt, teilweise abhängig davon, welche externen Einflüsse die Schaffung von neuen Stellen verursachen. Ganz rudimentär erläutert, triagiert die neue Personalaufwandsteuerung den Personalaufwand in zwei unterschiedliche Gruppen. Kriterium für die Triage ist, wie weit die Regierung die Festsetzung des entsprechenden Personalbedarfs selber beeinflussen kann. Vom Personalaufwand werden somit diejenigen Bereiche abgezogen, welche die Regierung aufgrund exogener Faktoren (Schülerdemographie, Arbeitslosigkeit, Migrationsbewegungen etc.) nur bedingt aktiv steuern kann. Die nach Abzug der erwähnten Bereiche verbleibenden Personalaufwendungen bezeichnet der Kanton St. Gallen als Sockelpersonalaufwand. Nebst den individuellen und den allgemeinen Lohnmassnahmen werden strukturelle Stellenanpassungen von der Regierung nur für den Sockelpersonalaufwand, zusammengefasst pro Departement, ausgewiesen und dem Kantonsrat beantragt. Strukturelle Stellenanpassungen im Nicht-Sockelbereich werden der politischen Diskussion entzogen, da sie für Rat und Verwaltung ohnehin nicht beeinflussbar sind. Zudem wurden die Möglichkeiten für die Verwaltung geschaffen, nicht genutzte Stellen innerhalb der Departemente zu verschieben sowie Mutationsgewinne zu verwenden.

Möglichkeiten und Grenzen

Das Budget der Stadt Wil wird vom Parlament gemäss Art. 113 GO auf der fünfstelligen Funktions- und Kostenart beschlossen. Die Option des Gemeindegesetzes, das Budget auf der dritten Stufe der Artengliederung vorzusehen, sieht die Gemeindeordnung (noch) nicht vor. Heute werden die neuen Stellen auf der Kontenart 30109 pro Funktion ausgewiesen und die beantragten Personalkredite können vom Parlament gekürzt oder gestrichen werden, sofern es sich um neue Ausgaben handelt. Bei gebundenen Personalausgaben kann der Stadtrat bereits heute Stellen streichen, falls diese nicht mehr notwendig sind; er kann die damit verbundenen Kredite aber nicht innerhalb der Funktionen verschieben. Gemäss Stellungnahme der kantonalen Gemeindeaufsicht sind neue Stellen, die eine neue Ausgabe darstellen, vom Parlament mit dem Budget auf der entsprechenden Stufe (fünfstellige funktionale und fünfstellige Artengliederung) zu genehmigen. Eine anderweitige Verwendung dieser Kredite habe den

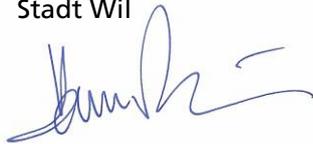
Verlust der qualitativen Bindung des Kredits zur Folge, womit die Ausgaben nicht für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet würde. Der Stadtrat steht dieser kantonalen Beurteilung kritisch gegenüber.

Das Gemeindegesetz sieht die Möglichkeit von Globalkrediten in Art. 124 Abs. 2 lit. c im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vor. Das Globalbudget ist aber pro Organisationseinheit und nicht pro Kostenart zu verstehen und umfasst den gesamten Aufwand und Ertrag netto pro Organisationseinheit. Eine Personalaufwandsteuerung über ein Globalbudget auf eine Kontenart oder eine Funktion ist vom Gemeindegesetz so nicht vorgesehen. Zudem wäre gemäss kantonaler Gemeindeaufsicht eine Übertragung von Krediten unter den Organisationseinheiten auch mit einem Globalbudget ohne die Genehmigung der neuen Ausgaben (Schaffung von neuen Stellen) nicht zulässig.

Prüfungsauftrag

Der Stadtrat vertritt die Meinung, dass die Einführung und Umsetzung einer auf die Stadt Wil adaptierten Personalaufwandsteuerung nach kantonalem Vorbild eine Entflechtung der Zuständigkeiten sowie einen effizienteren und sachgerechteren Prozess für die Entwicklung der Personalaufwendungen und des Stellenplans nach sich ziehen kann. Die Einführung eines derartigen Instruments bedingt allerdings die Unterstützung des Parlaments. Nach heutiger Einschätzung des Stadtrats nicht tangiert von einer solchen neuen Personalaufwandsteuerung sind die Lohnaufwendungen im Volksschulbereich, da diese vom kantonalen Recht abschliessend vorgegeben sind. Der Stadtrat will die Chance nutzen, den bestehenden Prozess im Lichte des berechtigten Motionsanliegens überprüfen und den vorhandenen Spielraum im Sinne eines effizienten Prozesses und einer stufengerechten Entscheidung ausloten, um letztlich die bestehenden finanzrechtlichen Kompetenzen des Parlaments mit den organisationsrechtlichen Kompetenzen des Stadtrats besser in Einklang zu bringen. Wichtig erscheint dem Stadtrat, dass dem Parlament neben der finanziellen Dimension der Personalausgaben eine leistungsorientierte Steuerungsgrösse für die Bewilligung von Personalausgaben zur Verfügung steht – dies in Analogie zum kantonalen Modell. Er ist deshalb bereit, das Anliegen als Prüfungsauftrag entgegenzunehmen und beantragt deshalb die Umwandlung in ein Postulat und dessen Erheblicherklärung. Lehnt der Motionär die Umwandlung ab, so wird dem Parlament beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären, weil sich der Motionsinhalt im vorgegebenen rechtlichen Rahmen nicht direkt umsetzen lässt.

Stadt Wil



Hans Mäder
Stadtpräsident



Philipp Gemperle
Stadtschreiber-Stellvertreter