

## **Bericht des Ratsbüros zur Teilrevision der Ordnung über die Entschädigung des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen vom 25. März 2009**

### **Bericht an den Einwohnerrat**

---

Anlässlich von zwei Sitzungen am 5. und 26. Februar 2014 hat das Ratsbüro die Vorlage des Gemeinderats im Beisein von Gemeindepräsident Willi Fischer und Urs Denzler, Abteilungsleiter Publikums- und Behördendienste, beraten.

#### **1. Generelle Bemerkungen und Fragen**

##### **1.1. Beratung vom 5. Februar 2014**

Mehrheitlich ist die Beurteilung des vorgeschlagenen Gesamtpakets positiv und vor allem die Einführung des § 2<sup>bis</sup> (Abgabepflicht) wird allgemein begrüsst. Die Erhöhung der Entschädigung wird im Grundsatz als richtig erachtet.

Diskutiert wird der Systemwechsel von Pauschale + Sitzungsgeld hin zur Jahrespauschale mit Verzicht auf sämtliche Sitzungsgelder. Auf der einen Seite schafft diese Lösung Klarheit und Vereinfachung, auf der anderen Seite erlaubt sie weniger Differenzierungsmöglichkeiten punkto Belastung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder. Für das Präsidium eröffnet die Entschädigung in der Höhe eines 70%-Pensums grösseren Spielraum, was das übrige Erwerbseinkommen betrifft. Gleichzeitig stellen die erhöhten Ansätze für die Steuerzahlenden auch eine obere Grenze dar.

Konkret werden folgende Fragen von Seiten der Ratsbüromitglieder gestellt und von U. Denzler und W. Fischer wie folgt beantwortet:

*Sind die Beträge in der Vorlage brutto oder netto gemeint?*

Die Beträge sind brutto gemeint.

*Was bedeutet der Wechsel von Pauschale + Sitzungsgeld zur alleinigen Pauschale: Sind es keine Entschädigungen mehr, sondern Löhne? Ist es ein Anstellungsverhältnis aufgrund des Personalgesetzes oder noch immer ein Mandat?*

Es ist kein Anstellungsverhältnis, sondern noch immer ein politisches Mandat. Dies gilt auch für das Präsidium.



Seite 2

*Welches sind die Folgen einer allfälligen Ordnungsänderung in Bezug auf die Pensionskasse (z.B. Einkauf im Hinblick auf die PK-Revision, Laufdauer über die Mandatszeit hinaus?)*

Was die PK-Revision bringt, weiss man noch nicht. Es gibt jedoch sicher keinen Einkauf in die PK. Die Exekutivmitglieder sind bezüglich Pensionskasse den Angestellten der Gemeinde Riehen gleichgestellt (vgl. § 7 der Ordnung).

*Was sind die Folgen der Änderungen in Bezug auf Krankheit, Unfall und Invalidität (Leistungen der PK oder IV über Mandatszeit hinaus?)*

Bezüglich Krankheit und Invalidität sind die Exekutivmitglieder den Angestellten der Gemeinde Riehen gleichgestellt (vgl. § 7 der Ordnung).

*Wird der Präsident/die Präsidentin weiterhin sämtliche Repräsentationsaufgaben wahrnehmen oder wird das verteilt? Stimmt das Machtverhältnis zwischen Präsidium und den restlichen Exekutivmitgliedern?*

Wie das der künftige Gemeinderat regelt, kann nicht vorweggenommen werden. Vgl. dazu nachstehende Ziff. 1.2.

*Wie kommt man bei den Spesen auf die genannten Beträge?*

Bei der Spesenentschädigung wurden keine Änderungen vorgenommen. Diese wurden belassen. Abgegolten werden mit dem Amt verbundene Unkosten wie private Büroinfrastruktur und IT-Ausrüstung, Fahrspesen und Repräsentationskosten.

*Wurde geprüft, das Präsidium zur Vollzeitstelle (100%) umzugestalten und im Gegenzug beispielsweise die Pensen der anderen Gemeinderatsmitglieder zu reduzieren?*

Nein, ein Modell mit präsidialem Vollamt für Riehen wurde nicht in Betracht gezogen. Vgl. dazu nachstehend Ziff. 1.2.

*Ist die Belastung auf Basis eines 70%-Pensums für Milizarbeit nicht zu hoch?*

100% zu arbeiten ist heute keine obere Schallgrenze mehr.

*Was bedeutet eine Erhöhung des Pensums von 50% auf 70%: Ist das Präsidium damit klar der Haupterwerb und somit eine Nebenbeschäftigung noch tolerierbar? Wird das kontrolliert resp. kann man das kontrollieren? Sollte bei diesem Pensum das Präsidiumsmandat nicht der Personalordnung unterworfen werden, um dadurch eine bessere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit zu erlangen? Wurde das alte Modell hinterfragt und wenn nein, wieso nicht?*

Vgl. dazu nachstehend Ziff. 1.2.

*Wurden Überlegungen gemacht, ob die vorliegende Lösung mit einer Pauschale und Verzicht auf ein aufwandabhängiges Entgelt (Sitzungsgeld) für alle gerecht ist? Haben wirklich*



Seite 3

*alle Gemeinderatsmitglieder gleich viel zu tun? Gäbe es nicht auch die Möglichkeit, den Grundbetrag zu erhöhen und die Sitzungsgelder zu belassen?*

Zu Beginn der Legislatur sollte bei der Aufteilung darauf geachtet werden, dass sieben resp. sechs ungefähr gleich grosse Geschäftskreise verteilt werden. Dies kann im Verlauf der Legislatur natürlich im Detail variieren. Es hängt auch vom einzelnen Gemeinderatsmitglied ab, wie gearbeitet wird. Nicht alle gehen mit gleicher Intensität an die Arbeit.

*Wurde abgeklärt, wie vergleichbare Gemeinden die Angelegenheit lösen?*

Die verschiedenen Modelle sind bekannt; im Einzelnen präsentieren sich die konkreten Rahmenbedingungen und Ausprägungen der politischen Arbeit allerdings sehr unterschiedlich. Es wurden deshalb keine vertieften Abklärungen gemacht.

*Was ist gemäss § 8 und § 9 der Ordnung die Rolle des Ratsbüros? Hätte das Ratsbüro nicht Teil der paritätischen Kommission sein sollen?*

Genau deshalb findet nun die Vorberatung in diesem Rahmen im Ratsbüro statt. Das Ratsbüro ist die für das Geschäft zuständige vorberatende Kommission und wird seinen Bericht an den Einwohnerrat richten.

*Wurde nicht übersehen, dass die §§ 1,4 und 6 der Ordnung infolge der Änderung des Systems auf die ausschliessliche Pauschale anzupassen sind?*

Ja, trifft bedauerlicherweise zu. Es folgt ein Korrigendum.

*Wird durch die lineare Anhebung der Pensen die Differenz zwischen den Gemeinderatsmitgliedern und dem Präsidium nicht grösser? Will man nicht eher eine Verkleinerung dieser Differenz?*

Momentan ist das der Entschädigung zu Grunde gelegte Arbeitsvolumen des Präsidiums auf 50% und das der restlichen Exekutivmitglieder auf 20% eingestuft. Bei einer Erhöhung auf 70% resp. 35% wird die Differenz sogar kleiner und nicht grösser.

*Wurde hinterfragt, ob die Gemeinderatsmitglieder mehr Kompetenzen bei der Personalführung wahrnehmen sollten, ob sie gar die Linienführung übernehmen sollten? Wurde ein Systemwechsel überdacht? Stimmt das CEO-System für Riehen noch?*

Vgl. dazu nachstehend Ziff. 1.2.

Nach dieser ersten Fragerunde wurde ersichtlich, dass es Zusatzinformationen braucht, damit die Ratsbüromitglieder alle Fragen aus den Fraktionen beantworten können.

## **1.2 Beratung vom 26. Februar 2014 (mit vorliegendem Korrigendum)**

In der Beratung vom 5. Februar 2014 waren verschiedene Fragen aufgeworfen worden, die teilweise nähere Abklärungen erforderten. Beigezogen wurde seitens des Gemeinderats auch die Sicht des externen Experten, Dr. Daniel Arn, der gegenwärtig die ARGE Optimierung PRIMA begleitet.



Folgende Stellungnahme wurde dem Ratsbüro seitens des Gemeinderats schriftlich vorgelegt:

*Ist ein 70%-Pensum nicht einer Anstellung mit allen Rechten und Pflichten gleich zu stellen und damit nach dem ordentlichen Personalrecht zu regeln?*

Aus Sicht des externen Experten erscheinen Pensen bis 50% noch als Teilämter mit einem hohen Milizanteil, weshalb hier das Personalrecht nur ausnahmsweise zur Anwendung gelangt. Wird hingegen der "Beschäftigungsgrad" angehoben, ist die Nähe zum Personalrecht grösser: Obschon es bei Behörden nicht um eine personalrechtliche Anstellungen geht (Statusverhältnis), handelt es sich doch um ein Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde und Behördenmitglied, welches ein berufliches Einkommen sichert und damit im Grundsatz die personalrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung gelangen. Das Personalrecht kann allerdings nicht integral und nur "sinngemäss" zur Anwendung kommen, damit den Besonderheiten des Behördenstatus angemessen Rechnung getragen werden kann. Bestimmungen etwa zur Probezeit, zur Arbeitszeit, zur Arbeitsleistung, zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses sind naturgemäss nicht relevant.

In der bestehenden Ordnung werden die personalrechtlichen Bestimmungen über die Leistungen bei *Krankheit* und *Unfall* sowie über die *berufliche Vorsorge* für *sinngemäss anwendbar* erklärt. Mit diesem Verweis ist als wichtigster Punkt die soziale Sicherheit für die Gemeinderatsmitglieder geregelt.

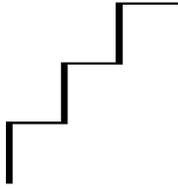
*Stimmt das Machtverhältnis zwischen Präsidium und GR-Mitglied (starkes Präsidium, schwache GR-Mitglieder)?*

#### *Professionalisierung der politischen Ämter*

In der Schweiz zeichnet sich bezüglich der Abgeltung von Behördenmitgliedern ein Wandel ab. Nach wie vor erscheint die milizmässige Tätigkeit von Gemeindebehörden in der politischen Wahrnehmung sehr wichtig. Allerdings darf "milizmässig" nicht mit "ehrenamtlich" gleichgesetzt werden. Unter "milizmässig" wird viel mehr verstanden, dass Behördenmitglieder neben der Politik beruflich nach wie vor einer zivilen Tätigkeit nachgehen, damit die zivilgesellschaftlichen Erfahrungen in den politischen Alltag einfließen können. Gleichzeitig werden indessen milizmässig ausgestattete Gemeinderatsmandate teilweise in erheblichem Ausmass abgegolten. Viele Gemeinderatsmitglieder in grösseren Gemeinden reduzieren ihr zivilberufliches Pensum zugunsten ihrer politischen Tätigkeit, was nur möglich ist, wenn der entsprechende Verdienstausfall durch eine angemessene Behördenentschädigung kompensiert werden kann.

#### *Verhältnis Präsidium / übrige Gemeinderatsmitglieder*

Im Allgemeinen dürfte der Trend, das Gemeindepräsidium zu professionalisieren und bei den Gemeinderatsmitgliedern am Milizstatus festzuhalten (bei zunehmender Entschädigung), jedenfalls in kleineren Gemeinden anhalten. Auch wenn in der Schweiz das Gemeindepräsidium immer noch *primus inter pares* bleibt, wird dessen Rolle doch immer wichtiger, so beispielsweise in der Verantwortung für die Ressourcen, aber auch bezüglich der Beanspruchung in der „Aussenpolitik“. Es gibt aber auch ein Gegenbeispiel: In einer



bekanntes Tourismusgemeinde wurde die Idee einer Vollprofessionalisierung des Gemeindepräsidiums verworfen, mit dem Argument, die Kluft zwischen den "Milizgemeinderäten" und dem Profigemeindepräsidium werde zu gross. An Stelle einer Vollprofessionalisierung des Präsidiums wurde den Verwaltungskaderfunktionen übergeordnet die Stelle eines Verwaltungsdirektors geschaffen, welchem auch die strategische Beratung des Gemeinderats übertragen wurde. Dieses Modell funktioniert heute in der Praxis ausgezeichnet.

*Stimmt das CEO-Modell für Riehen noch oder müsste das PRIMA-Modell revidiert werden?*

Vereinfacht dargestellt, gibt es drei Grundtypen von Führungsmodellen:

- Das Gemeindepräsidium führt die Kader (Abteilungsleitenden) der Verwaltung
- CEO-Modell mit einer Verwaltungsleiterin oder einem Verwaltungsleiter, der/dem die weiteren Verwaltungskader unterstellt sind
- Departementsmodell (jedem Mitglied des Gemeinderats obliegt die Führung des Personals seines Departements - vgl. z.B. Kanton Basel-Stadt)

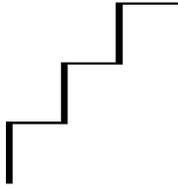
Der Gemeinderat hat sich im Zuge der Aktualisierung des Organisationsreglements u.a. auch mit der Frage des Führungsmodells befasst. In Übereinstimmung mit der Beurteilung durch den externen Experten erscheint für die Gemeinde Riehen als grosse Gemeinde mit Milizsystem des Gemeinderats das CEO-Modell nach wie vor richtig und zwar zusammengefasst aus den folgenden Gründen:

- Einheitliche und professionelle Personalführung aus einer Hand
- Die Milizgemeinderatsmitglieder beschränken sich auf die politische Führung der Geschäfte, sie müssen keine Personalführungsaufgaben wahrnehmen; Vermeidung unterschiedlicher Führungs- und Betriebskulturen in den einzelnen Abteilungen
- Die Querschnittfunktionen werden einheitlich und unter einem "Führungsdach" geführt
- Der Gemeinderat als Kollegialbehörde wird gestärkt
- Die Kontinuität der Verwaltungsführung ist auch bei Neuwahlen gewährleistet.

*Wurde abgeklärt, wie vergleichbare Gemeinden die Angelegenheit lösen?*

Rückfragen bei den Gemeinden *Allschwil* und *Reinach* haben gezeigt, dass das Riehener Modell kein Ausnahmmodell ist, sondern einer gängigen Praxis für Gemeinden in der Grösse Riehens entspricht. Diese Aussage gilt bezüglich der Überlegungen betreffend

- Vollzeitstelle des Präsidiums? (→ verneint)
- bestehende Regelungen zur Nebenbeschäftigung? (→ verneint)
- Ferienregelung für Gemeinderatsmitglieder? (→ verneint)
- Departementsmodell mit Linien- bzw. Personalverantwortung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder? (→ verneint)
- Unterstellung unter das Personalrecht? (→ verneint; es bleibt ein Mandat)



Seite 6 *Wurde nicht übersehen, dass die §§ 1, 4 und 6 der Ordnung infolge Änderung des Systems auf die ausschliessliche Pauschale anzupassen sind?*

Es ist richtig, dass § 1 Abs. 1 und § 6 ebenfalls angepasst werden müssen, da diese noch auf das bisherige System der Sitzungsgelder Bezug nehmen. Im Beschlussesentwurf, der diesem Bericht beigefügt ist, sind die entsprechenden *Korrekturen enthalten*. Nicht richtig ist, dass auch § 4 (Ausserordentliche Entschädigung) angepasst werden muss. Diese Bestimmung soll unverändert beibehalten werden.

## **2. Schlussfolgerungen**

Was die Fragen zur Darstellung der Pensen in Prozenten angeht, ist festzuhalten, dass es sich bei den Stunden, die dem Pensum zugrunde liegen, um Schätzungen handelt. Es ist lediglich ein Abbild dessen, was momentan gearbeitet wird und dient der Bemessung der Entschädigung, welche für die Exekutivarbeit zur Verfügung stehen soll. Oft arbeiten die Exekutivmitglieder auch abends oder am Wochenende. Folglich lässt sich eine Teilzeitarbeit tagsüber durchaus bewältigen.

Es handelt sich also nicht um ein definiertes Arbeitspensum wie in einem Arbeitsvertrag, sondern um eine *Richtgrösse*, um die pauschale Entschädigung festzulegen. Im Gesetzestext werden die Pensumsprozente nicht verankert. Relevant ist einzig die in § 2 neu fixierte Jahrespauschale. Diese erachtet das Ratsbüro für angemessen.

## **3. Beschlussfassung und Antrag**

### Beschlussfassung

Bei den Beratungen der Vorlage waren alle Mitglieder des Ratsbüros anwesend. Sie stimmten mit 5:0 Stimmen bei 2 Enthaltungen der vorgeschlagenen Teilrevision zu.

### Antrag

Das Ratsbüro beantragt dem Einwohnerrat, die Änderung der Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen gemäss nachstehendem Beschlussesentwurf zu erlassen.

Riehen, 7. März 2014

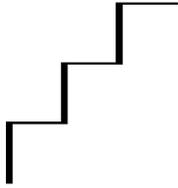
Im Namen des Ratsbüros

Der Präsident:

Heinrich Ueberwasser

Das Ratssekretariat:

Katja Christ



## **Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen**

---

Änderung vom

Der Einwohnerrat Riehen beschliesst auf Antrag des Gemeinderats und des Ratsbüros:

I.

Die Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen vom 25. März 2009 wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Gemeinderats werden für ihre Amtstätigkeit mit einer Jahrespauschale entschädigt. Vorbehalten bleibt eine ausserordentliche Entschädigung gemäss § 4.

§ 2 Abs. 1 und 2 erhalten folgende neue Fassung:

<sup>1</sup> Die Jahrespauschalen der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats werden wie folgt festgesetzt:

a) Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident: CHF 130'000

b) Vizepräsidentin oder Vizepräsident: CHF 74'000

c) Übrige Mitglieder des Gemeinderats: CHF 68'000

<sup>2</sup> Mit den Jahrespauschalen werden sämtliche Sitzungen des Gemeinderats sowie die Teilnahme an den Sitzungen von Einwohnerrat, Kommissionen und Arbeitsgruppen mit Vor- und Nachbereitung, Aktenstudium, Besprechungen mit den zuständigen Mitarbeitenden der Verwaltung, Erledigung der reglementarischen Geschäfte sowie Kommunikations- und Repräsentationsaufgaben entschädigt.

Nach § 2 wird folgender § 2<sup>bis</sup> samt Titel eingefügt:

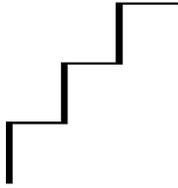
§ 2<sup>bis</sup> Abgabepflicht

<sup>1</sup> Für Entschädigungen, welche einem Mitglied des Gemeinderats aus einem Mandat zufließen, welches ihm vom Gemeinderat erteilt worden ist, besteht eine Abgabepflicht zuhanden der Gemeindekasse.

§ 3 wird aufgehoben.

§ 6 erhält folgende neue Fassung:

<sup>1</sup> Die Jahrespauschale wird in 12 monatlichen Teilzahlungen vergütet. Die Spesen werden halbjährlich ausbezahlt.



Seite 8

II.

Diese Änderung wird publiziert. Sie unterliegt dem Referendum und wird per 1. Mai 2014 wirksam.

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Das Ratssekretariat:

Heinrich Ueberwasser