

Bericht des Gemeinderats zum (altrechtlichen) Parlamentarischen Auftrag Peter A. Vogt/Barbara Graham und Kons. betreffend Einführung eines eigenen Produktebereichs für die Strukturkosten der Gemeinde Riehen

(in geänderter Fassung vom Einwohnerrat überwiesen am 25. Juni 2014)

A. Ursprünglicher Wortlaut des Vorstosses

"Die in den einzelnen Leistungsaufträgen aufgeführten Strukturkosten sind für den Einwohnerrat zu wenig transparent. Der Einwohnerrat hat kaum Möglichkeiten auf die jeweiligen Strukturkosten Einfluss zu nehmen. Zur besseren Entscheidungsfindung und als Entscheidungsgrundlage verlangen wir die Neuschaffung eines Produktebereichs „Strukturkosten“, in welchem alle in der Gemeinde anfallenden Strukturkosten separat ausgewiesen und transparent dargestellt werden. Damit würden auch die sogenannten Overheadkosten transparenter dargestellt. Auch die Themen Sitzungsgelder und Entschädigungen könnten dadurch ein Teil des Produktkatalogs Strukturkosten bilden.

Für den Produktebereich „Strukturkosten“ soll der Einwohnerrat neu, einen eigenen Globalkredit mit Leistungsauftrag und eigenen Leistungszielen bewilligen. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Einwohnerrat vor dem nächsten Leistungsauftrag, aber spätestens bis 31. Dezember 2014 den Produktebereich Strukturkosten vorzulegen.“

sig. Peter A. Vogt
Barbara Graham-Siegenthaler
Christian Griss

Karl Schweizer
Andreas Tereh
Andreas Zappalà

B. Überwiesener Wortlaut des Vorstosses

In der Beratung des Einwohnerrats vom 25. Juni 2014 wurde der Wortlaut des Vorstosses geändert und schliesslich wie folgt an den Gemeinderat überwiesen:

Wortlaut:

„Die in den einzelnen Leistungsaufträgen aufgeführten Strukturkosten sind für den Einwohnerrat wenig transparent. Zur besseren Entscheidungsfindung und als Entscheidungsgrundlage verlangen wir, dass alle in der Gemeinde anfallenden Strukturkosten, soweit sie nicht sinnvoll den einzelnen Produktbereichen zugeordnet werden können, detailliert nach Kosten- und Verwaltungsberichten aufgelistet werden. Zum Beispiel wären sie separat in einem Anhang zum Geschäftsbericht und zum Politikplan auszuweisen und transparent darzustellen. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Einwohnerrat jeweils mit dem Geschäftsbericht und dem Politikplan die entsprechenden Anhänge mit den Details zu den Strukturkosten vorzulegen.“



C. Bericht des Gemeinderats

1. Der Planungsauftrag (altrechtlich: Parlamentarischer Auftrag)

Der Planungsauftrag (und identisch auch der altrechtliche „Parlamentarische Auftrag“¹) dient dem Einwohnerrat dazu, auf die wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung durch Gemeinderat und Verwaltung Einfluss zu nehmen. Er kann auf diese Weise auf die „Planungsmaterie“ einwirken. Im *eigenen Zuständigkeitsbereich* kann der Einwohnerrat direkt eine Vorlage zur Umsetzung seines Auftrags einfordern – z. B. konkret eine inhaltliche Ergänzung eines Leistungsauftrags als Nachtrag zu einem bestehenden Leistungsauftrag oder im Hinblick auf eine neue Leistungsauftragsperiode verlangen. Im *Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats* bedeutet der Auftrag, dass der Gemeinderat zu prüfen hat, ob er selber eine entsprechende Massnahme ergreifen will (z. B. Aufnahme des Anliegens in den nächsten Politikplan). In jedem Fall hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat entweder die verlangte Vorlage zu unterbreiten oder über das Ergebnis seiner Prüfung zu berichten.

2. Zuständigkeit des Gemeinderats für die Produktionsstrukturen der Verwaltung

Die Gemeindeordnung (GO) enthält einen abschliessenden Katalog der Zuständigkeiten des Einwohnerrats (§ 21). Ihm kommt u. a. die Oberaufsicht über Gemeinderat und Verwaltung zu. Konkret nimmt er diese durch seine Geschäftsprüfungskommission wahr. Der Gemeinderat ist die oberste leitende Gemeindebehörde; u. a. ist er zuständig für die Verwaltungsorganisation (§§ 24 und 28 GO) und die Rechnungslegung (§ 39). Er beschliesst die Leistungs- und Kostenrechnung (§ 19 Finanzhaushaltordnung).

Der Einwohnerrat hat bei der damaligen Beratung zur Überweisung des Parlamentarischen Auftrags erkannt, dass die Einführung eines vom Einwohnerrat zu beschliessenden „Produktbereichs“ für die Strukturkosten zu einer inkonsistenten politischen Steuerung der Verwaltung führen würde: Die Zuständigkeit für die Steuerung der Ressourcen in einem Teilbereich der Gemeindeverwaltung würde vom Gemeinderat zum Einwohnerrat wechseln. Der Einwohnerrat würde *partiell* von der seit 2003 etablierten Steuerung der durch die Verwaltung zu erbringenden „Produkte“ zurück auf eine Ressourcensteuerung (sog. Input-Steuerung) wechseln. Die Folge wäre eine Vermischung der Zuständigkeiten der beiden Ebenen, mit Reibungsverlusten und Ineffizienzen. Die Steuerung einer „Stadtverwaltung“ in der Grössenordnung der Gemeinde Riehen erfordert klare, verlässliche Führungsstrukturen und Zuständigkeiten sowie betriebswirtschaftliche Professionalität. Diese Aufgabe ist deshalb richtigerweise bei Gemeinderat und Geschäftsleitung der Verwaltung angesiedelt.

Der vom Einwohnerrat an den Gemeinderat überwiesene (abgeänderte) Auftrag nimmt deshalb folgerichtig den Gedanken eines „Produktbereichs für die Strukturkosten“ nicht auf, sondern legt den Finger auf die *Transparenz* der Strukturkosten für den Einwohnerrat.

¹ Mit Beschluss des Einwohnerrats vom 28. Januar 2015 wurde mit Änderung der Geschäftsordnung der begrifflich missverständliche Name ersetzt. Damit wurde verdeutlicht, dass es bei diesem Instrument um die Einflussnahme auf die *inhaltliche Aufgabenerfüllung* geht.



3. Was sind Strukturkosten?

Strukturkosten (auch Overheadkosten genannt) beinhalten gesamtbetriebliche, nicht direkt den einzelnen Produkten zuzuordnende Aufwendungen. Es sind einerseits Sachkosten und andererseits Personalkosten für interne Querschnittleistungen zugunsten aller Produktgruppen. Dazu zählen namentlich die klassischen Supportfunktionen im Bereich der Finanzen, des Personalwesens, der IT, der Administration, der Organisation, der Infrastruktur sowie der Führung, einschliesslich der Stabsaufgaben in den Bereichen Personal, Recht, Controlling, Kommunikation sowie des Zentralsekretariats. Rund 80 % der Strukturkosten sind Personalkosten. Zu den Sachkosten gehören neben den Kosten für Infrastruktur (z. B. Gebäude- und Mobiliarkosten für das Gemeindehaus) auch extern eingekaufte Beratungsleistungen.

Diese nicht unmittelbar produktbezogenen Kosten stehen in einem Zusammenhang mit den kostentreibenden Einflussgrössen: Verändert sich der Personalbestand der Gesamtverwaltung, gibt es neue gesetzliche Vorgaben für geordnete Geschäftsführung (z. B. für das Rechnungswesen oder das Interne Kontrollsystem IKS) oder werden neue politische Vorgaben gemacht und Aufträge erteilt, so hat dies Folgewirkungen. Mit anderen Worten: Veränderungen von Gemeindeaufgaben in der Breite oder Tiefe haben nebst direkten, produktbezogenen Folgen auch Auswirkungen hinsichtlich der zentralen Verwaltungsressourcen und damit auf die Strukturkosten. Konsequenterweise sind die Strukturkosten gemäss Finanzhaushaltordnung denn auch Bestandteil der Globalkredite, verteilt auf die einzelnen Produktgruppen nach deren finanziellem Gewicht².

Die Strukturkosten sind keine fixen Grössen: So können sich etwa die nicht den Produkten direkt verrechneten „Reststunden“ von Mitarbeitenden in allgemeinen Supportfunktionen bzw. Querschnittleistungen jährlich verändern, z. B., wenn in einem Jahr mehr oder weniger Stunden für ein bestimmtes Projekt bzw. Produkt geleistet werden.

4. Transparenz der Strukturkosten als legitimes Anliegen

Nichts spricht gegen Transparenz der Strukturkosten - mit detaillierten Informationen namentlich zuhanden der parlamentarischen Oberaufsicht (GKP). Der Gemeinderat hat denn auch die im Einwohnerrat geäusserte Kritik zum Anlass genommen, die entsprechenden Kapitel im Politikplan und insbesondere auch im Geschäftsbericht auszubauen. Im Geschäftsbericht 2015 umfasst das entsprechende Kapitel 12 Seiten. Neu (seit dem Geschäftsbericht für das Jahr 2013) wird im Geschäftsbericht und Politikplan eine Liste der beschäftigten Personen (Anzahl Mitarbeitende sowie Vollzeitäquivalente (full time equivalent, FTE) aufgeführt, aufgeteilt auf die Verwaltungsabteilungen und differenziert nach Kernbestand und Spezialstellen (z. B. Lernende sowie Mitarbeitende in Praktika oder im Arbeitsintegrationsprogramm). Seit dem Geschäftsbericht 2014 wurde pro Kostenart ein erweiterter Veränderungs-/ Abweichungskommentar hinzugefügt. Zudem wird (wie bisher) für jede Kostenart eine grundsätzliche Information zum Inhalt mitgeliefert.

² § 17a Finanzhaushaltordnung



Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass mit diesem Detaillierungsgrad dem im vorliegenden Auftrag geäusserten Informationsbedürfnis stufengerecht Rechnung getragen wird. Eine weitere Detaillierung in den beiden (öffentlich publizierten) Hauptberichten Politikplan und Geschäftsbericht würde zu einer falschen Fokussierung der Berichterstattung führen: Im Vordergrund des allgemeinen Interesses stehen die für die Bevölkerung zu erbringenden bzw. erbrachten Gemeindeleistungen - weniger die detaillierten Angaben über die Produktionsmittel der „Fabrik“.

Über diese standardmässige Information hinaus stehen der Gemeinderat und die Fachleute der Verwaltung bei Bedarf für weitere Detailinformationen oder bei Unklarheiten und Verständnisfragen gerne der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkoordinationskommission bzw. den Sachkommissionen des Einwohnerrats zur Verfügung. Je nach Wesentlichkeit solcher zusätzlicher Informationen kann die betreffende Kommission - soweit einer Veröffentlichung nichts entgegensteht - dem Einwohnerrat über die Thematik berichten; bei der GPK ist dies bereits ständige Praxis.

Gerne bietet der Gemeinderat auch Hand zu einer gemeinsamen Definition der jährlich benötigten „Standartauswertungen“ der einzelnen Kommissionen. Die gezielte, kommissionsgerechte Standardisierung der Mehrjahresinformationen, die direkt vor Ort vom Controller erläutert werden könnten, erscheinen dem Gemeinderat zielführender, als die öffentlichen Hauptberichte der Gemeinde mit Details zu ergänzen, deren Aufbereitung einen nicht zu unterschätzenden Mehraufwand bedeutet. Auch hier ist in der GPK dieser Modus ein Stück weit bereits etabliert.

D. Zusammenfassung und Antrag

Der Gemeinderat kann das im vorliegenden Auftrag artikulierte Informationsbedürfnis, was die Strukturkosten der Gemeindeverwaltung betrifft, nachvollziehen. Er ist der Auffassung, diesem legitimen Anliegen mit den erweiterten Informationen in den öffentlich publizierten Hauptberichten (Politikplan und vor allem Geschäftsbericht) stufengerecht nachgekommen zu sein. Für die gezielte Information zu weiterführenden Details sind die einwohnerrätlichen Kommissionen - insbesondere die Geschäftsprüfungskommission und auch die Finanzkoordinationskommission - der richtigere Ort. Falls erwünscht, ist der Gemeinderat gerne bereit, eine kommissionsgerechte Standardisierung der Mehrjahresinformationen zu definieren, die dann jeweils direkt vor Ort vom Controller erläutert werden können.

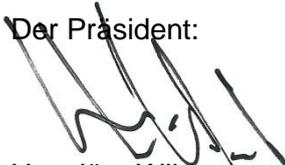


Seite 5 Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, von den vorstehenden Ausführungen Kenntnis zu nehmen und den Parlamentarischen Auftrag als erledigt **abzuschreiben**.

Riehen, 30. Mai 2016

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:



Hansjörg Wilde

Der Gemeindeverwalter:



Andreas Schuppli