



12-306 B3.5.4

Postulat von Dominic Müller (CVP) und 10 Mitunterzeichnende
Überprüfung der exekutiven Milizämter
Beantwortung (GR Geschäft Nr. 133/2012)

Ausgangslage

Gemeinderat Dominic Müller (CVP) und 10 Mitunterzeichnende reichten am 5. März 2012 folgendes Postulat ein:

„Der Stadtrat wird eingeladen die exekutiven Milizämter der Stadt Dübendorf zu überprüfen – insbesondere die Position des Stadtpräsidenten, aber auch der Stadträte sowie der Präsidentin der Primarschulpflege. Die Überprüfung soll folgende Inhalte abdecken:

- Zusammenstellung der Pflichtenhefte und zugehörigen Aufgaben pro Position
- Zusammenstellung der geschätzten Aufwände für die einzelnen Aufgaben sowie der Summen pro Position
- Bisherige Gesamtkosten (Basisentschädigung, Sitzungsgelder und weitere Zulagen) pro Position über die letzten 10 Jahre
- Voraussetzungen und Konsequenzen einer Professionalisierung der einzelnen Positionen mit fixen Pensen inklusive Pensen- und Entschädigungsvorschlag
- Voraussetzungen und Konsequenzen einer Professionalisierung des Stadtpräsidentenamts mit einem fixen Pensum von 80-100 % wie in Dietikon oder Uster
- Konsequenzen der Überprüfung bezüglich der Vereinbarkeit der Positionen mit anderen politischen Mandaten auf kantonaler und/oder nationaler Ebene

Begründung

Dübendorf wird mit immer grösseren und komplexeren Herausforderungen auf allen Ebenen konfrontiert. Den exekutiven Ämtern, insbesondere dem Amt des Stadtpräsidenten, kommen dabei zentrale Rollen zu. Sie umfassen nicht nur die Führung der Verwaltung, sondern auch der Kommunikation mit den unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Bürger, Unternehmer, Bauherren, ...). Die Exekutive übernimmt zudem wachsende Aufgaben in immer wichtigeren Themenbereichen wie Stadtentwicklung, Standortmarketing und Wirtschaftsförderung.

Die aktuellen Diskussionen rund um die Vereinbarkeit unterschiedlicher Ämter mit dem Nationalratsamt zeigen auf, dass die Pflichten sowie die damit verbundenen Erwartungen an diese Ämter offensichtlich unklar sind.

Das Zusammenstellen von Pflichtenheften mit detaillierten Aufgabenpositionen sowie die Ableitung eines realistischen Pensenbedarfs schafft die notwendige Transparenz und kann die entsprechenden Diskussionen versachlichen. Es dient als Entscheidungsgrundlage, ob und wenn ja welche Positionen sinnvollerweise mit fixen Pensen und entsprechenden Entschädigungen versehen werden. Dies ist wiederum die Grundlage, um eine professionelle politische Führung von Dübendorf sicherzustellen.“

Erwägungen

Das Postulat wurde an der Gemeinderatssitzung vom 7. Mai 2012 dem Stadtrat überwiesen. Der Stadtrat hat gestützt auf Art. 49 der Geschäftsordnung innert sechs Monaten nach der Überweisung, d. h. bis spätestens 7. November 2012, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.



Beschluss

1. Das Postulat von Dominic Müller vom 5. März 2012 wird wie folgt beantwortet:

Einführende Bemerkungen

Die Frage nach der richtigen Behördenorganisation ist eine politische Frage. Folglich liegt es im politischen Ermessen, ob Behördenämter als Vollämter, als Hauptämter oder als Teilämter in einer Milizfunktion definiert werden sollen.

Die drei Varianten können wie folgt beschrieben werden:

Bei einem **Vollamt** (100 %) geht man davon aus, dass der Inhaber dieses Amtes seine ganze Arbeitskraft in den Dienst der jeweiligen Gemeinde stellt und keinen zusätzlichen Erwerbstätigkeiten mehr nachgeht. Somit leistet auch ein Amtsinhaber im Vollamt wohl deutlich mehr als 100 % (42 Wochenstunden), da er auch am Abend und an Wochenenden Verpflichtungen wahrnehmen muss. Bei einem Vollamt ist von einer Anstellung mit einer der Funktion entsprechenden Entlohnung auszugehen.

Bei einem **Hauptamt** (> 70 %, < 100 %) wird vom Inhaber wohl erwartet, dass er (z. B. bei 80 %) primär für die Gemeinde tätig ist und dies während vier Arbeitstagen (während der üblichen Geschäftszeit). Wenn er während diesen vier Tagen auch noch vier Abendveranstaltungen (Sitzungen, Repräsentation) hat, wird ihm dies nicht an das Pensum angerechnet (analog Abend-/Wochenend-Verpflichtungen beim Vollamt). Wie beim Vollamt ist von einer Entlohnung auszugehen.

Bei einem **Teilamt** (< 70 %) geht man davon aus, dass der Inhaber primär seiner beruflichen Erwerbstätigkeit nachgeht und die Aufgaben des Amtes nach Massgabe seiner eigenen Möglichkeiten und den Erfordernissen des Amtes selbst einteilt. Man kann dann ebenfalls davon ausgehen, dass der Amtsinhaber ca. einen bis eineinhalb Tage während der üblichen Geschäftszeiten für amtliche Verrichtungen verfügbar ist. Auch beim Teilamt ist von einer Anstellung und einer Entlohnung für das geleistete Teilpensum auszugehen.

Eine reine **Milizfunktion** (keine %-Definition) definiert sich wie ein Teilamt, weist jedoch kein definiertes Pensum für die amtlichen Verrichtungen aus. Folglich erfolgen auch keine Anstellung und keine Entlohnung. Der Aufwand wird einerseits mit einer pauschalen Entschädigung und andererseits mit Sitzungs- und/oder Taggeldern abgegolten.

Zusammenstellung der Pflichtenhefte

Die Aufgaben des Stadtpräsidiums, der Stadträte und des Schulpräsidiums stützen sich auf die gesetzlichen Grundlagen im Gemeindegesetz, in der Gemeindeordnung und im Organisationsreglement.



Gemäss § 64 des Gemeindegesetzes kommen der Exekutivebehörde zu:

1. die Ausführung der ihr durch die Bundes- und kantonale Gesetzgebung übertragenen Aufgaben und der Aufträge der Behörden des Bundes und des Kantons,
2. die Besorgung der Gemeindeangelegenheiten, soweit nicht eine andere Behörde oder die Gemeindeversammlung zuständig ist,
3. die Vorberatung der an die Gemeindeversammlung zu bringenden Geschäfte und die Antragstellung darüber,
4. die Vornahme der ihr übertragenen Wahlen und Ernennungen.“

In der Gemeindeordnung (GO) der Stadt Dübendorf sind in den Art. 34 ff. die Aufgaben und Befugnisse geregelt, aus denen sich das ganze Spektrum der Tätigkeiten der Behördenmitglieder ergeben. Insbesondere in Art. 34 GO sind die Aufgaben wie folgt geregelt:

„Soweit nach eidgenössischem und kantonalem Recht oder nach Gemeindeordnung nicht andere Behörden zuständig sind, obliegen dem Stadtrat:

1. der Vollzug der durch Gesetze oder Behörden des Bundes und des Kantons der Gemeinde übertragenen Aufgaben
2. die Besorgung der Stadtangelegenheiten, vor allem die gesamte ökonomische Verwaltung der Stadt
3. die Vorberatung sämtlicher Geschäfte und Anträge an den Gemeinderat und an die Gemeinde
4. der Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderates, soweit nicht andere Behörden damit beauftragt sind
5. die Erstattung des Geschäftsberichtes
6. die Erstellung einer langfristigen Planung mit Leitbild für die Stadt, über die jeweils nach Vorliegen neuer Ergebnisse der Gemeinderat zu orientieren ist
7. die Vertretung der Stadt nach aussen
8. Grenzveränderungen, soweit es sich nicht um Wohnbauten handelt.“

Auch aus den Wahlbefugnissen in Art. 35 GO, den allgemeinen Befugnissen in Art. 36 GO sowie den finanziellen Befugnissen in Art. 38 GO gehen die Behördenaufgaben detailliert hervor, wobei auf der Aufzählung in der Postulatsbeantwortung verzichtet wird.

Im Weiteren erlässt der Stadtrat gestützt auf Art. 36 Ziff. 1.1 und 1.2 ein Geschäftsreglement, das die einzelnen Aufgabenbereiche der Ressorts, die Stadtratssitzungen sowie die Vertretungen der Stadtratsmitglieder in Ausschüssen und Kommission regelt. Auf eine Aufstellung wird in der Postulatsbeantwortung verzichtet, da die Aufgaben und Zuständigkeiten jederzeit in übersichtlicher Weise im Geschäftsreglement nachgeschlagen werden können.

Ebenfalls Bestandteil der Aufgaben der Stadträte sind die Delegationen und Abordnungen in Organisationen, Vereine und Verbände, die jeweils im Konstituierungsbeschluss des Stadtrates zu Beginn der Amtsperiode festgelegt werden.

Wie oben erwähnt wird auf eine detaillierte Zusammenstellung der Pflichtenhefte und Aufgaben pro Position verzichtet, da mit der Konsultierung der Gemeindeordnung und des Geschäftsreglementes des Stadtrates bereits eine ausführliche und ausreichende Grundlage eines „Pflichtenheftes“ besteht.



Zusammenstellung der Aufwände

Eine Zeiterfassung des Stadtpräsidenten, der Stadträte und der Primarschulpräsidentin liegt nicht vor. Der Aufwand eines Stadtrates bewegt sich im Schnitt um 40 %, wobei rund die Hälfte innerhalb ordentlicher Geschäftszeiten anfällt. Der Aufwand des Stadtpräsidiums und des Primarschulpräsidiums beläuft sich auf etwa 60 %. Auch hier fällt die eine Hälfte in ordentliche Geschäftszeiten und die andere Hälfte auf Abende und Wochenenden.

Eine Aufgliederung der Aufgaben der Stadtratsmitglieder auf die einzelnen Ressorts ist nicht notwendig, da die Belastung der einzelnen Ressorts ungefähr gleich gross ist. Der Stadtrat ist in eigener Kompetenz darum bemüht, die zeitlichen Belastungen ausgeglichen zu gestalten.

Bisherige Gesamtkosten

Die Auszahlungen an Behördenentschädigungen über die letzten 10 Jahre setzen sich wie folgt zusammen:

Behördenentschädigung	2002	2003	2004	2005	2006
Entschädigung	452'665	438'046	438'246	439'691	414'230
Sitzungsgelder	103'440	126'900	130'080	134'160	110'040
Taggelder	7'460	9'720	6'480	4'680	2'400
Total	563'565	574'666	574'806	578'531	526'670

Behördenentschädigung	2007	2008	2009	2010	2011
Entschädigung	398'724	398'724	398'724	398'873	398'724
Sitzungsgelder	88'440	94'380	113'400	93'300	115'890
Taggelder	4'200	4'680	3'720	3'240	3'960
Total	491'364	497'784	515'844	495'413	518'574

Durchschnittliche Behördenentschädigung	Jährlicher Durchschnitt	Spareinlagen Pensionkasse	Arbeitgeber- Sozialvers.beiträge	Totalkosten
Entschädigung	417'665			
Sitzungsgelder	111'003			
Taggelder	5'054			
Total	533'722	67'331	39'481	640'534

Bei der Aufstellung ist zu berücksichtigen, dass der Stadtrat bis zum Ende der Amtsdauern im Jahr 2006 acht Mitglieder umfasste. Eine Erhöhung der Entschädigungen und Sitzungsgelder ist in diesem Zeitraum nicht erfolgt.

Eine Aufteilung der Behördenentschädigungen pro Position wäre nur mit ausserordentlichem Aufwand möglich. Die pauschale, jährliche Entschädigung beträgt seit 2002 für das Stadtpräsidium sowie seit 2006 für das Primarschulpräsidium je Fr. 64'000.00 und für ein Stadtratsmitglied Fr. 53'000.00. Das Sitzungsgeld beträgt Fr. 60.00 pro Sitzung und 2 Stunden. Das Taggeld beträgt Fr. 240.00 für einen ganzen Tag und Fr. 120.00 für einen halben Tag. Die Entschädigungen sind in der Entschädigungsverordnung der Stadt Dübendorf geregelt.



Professionalisierung von Behördenfunktionen (inkl. Stadtpräsidium) mit fixen Pensen

- Voraussetzungen

Neben den Grossstädten Zürich und Winterthur kennt die Stadt Dietikon seit 1969 das Vollamt für das Stadtpräsidium, das auch in der Gemeindeordnung verankert ist. Die Stadt Uster mit rund 32'000 Einwohnern hat im Jahr 2010 das Hauptamt für das Stadtpräsidium und für das Schulpräsidium mit je 80 % sowie Teilämter für die Stadträte mit je 50 % eingeführt. Dies ist über eine Anpassung der Entschädigungsverordnung und nicht der Gemeindeordnung erfolgt. Die Schaffung von Haupt- oder Teilämtern lässt sich somit auf Verordnungsstufe im Rahmen einer Änderung der Entschädigungsverordnung rechtlich ausreichend regeln. Hingegen wäre bei der Schaffung eines Vollamtes aus Gründen der Rechtssicherheit eine entsprechende Verankerung in der Gemeindeordnung angebracht, so wie es in den Gemeindeordnungen der Stadt Zürich und der Stadt Dietikon (für das Stadtpräsidium) geregelt ist.

- Konsequenzen

Bei einer Professionalisierung der Behördenämter können folgende politischen Aspekte erwogen werden:

Die Erwartungshaltung an voll- und teilamtliche Amtsinhaber bezüglich zeitlicher Verfügbarkeit und Dossierkenntnis steigt.

Die Einflussnahme in Gremien innerhalb und ausserhalb der Stadt steigt, weil die Mehrheit der „Kolleg/innen“ in einer Milizfunktion tätig ist und der „Profi“ dadurch einen Wissensvorsprung erwerben kann. Die Führungsrolle der Stadt in regionalen und nationalen Kooperationsplattformen und Interessenverbänden kann ausgebaut werden.

Die Gefahr einer Zweiklassengesellschaft innerhalb der Kollegialbehörden Stadtrat, Schulpflege oder Sozialbehörde steigt, wenn das Präsidium im Haupt- oder Vollamt und die Mitglieder in einem Teilamt tätig sind. Der haupt- oder vollamtliche Amtsinhaber wird sich zwangsläufig einen Wissens- und dadurch einen Machtvorsprung erarbeiten, was ein gewisses Konfliktpotenzial birgt.

Die Identifikation mit dem Amt (aber nicht zwingend mit der Stadt) steigt, weil die „Kung“ zum angestammten Beruf unterbleibt. Ein vollamtlicher Amtsinhaber denkt immer als Politiker, während der Milizpolitiker laufend einen Rollenwechsel vornehmen muss. Fällt dieser Rollenwechsel weg, besteht aufgrund einer Vermischung von beruflichen, politischen und öffentlichen Interessen ein Gefahrenpotenzial. Der Nachweis einer beruflichen Tätigkeit verschafft eine gewisse Nahbarkeit und Glaubwürdigkeit, die dem „Profipolitiker“ abhandeln könnte.

Im Weiteren kann die Unabhängigkeit der Entscheidungen eingeschränkt werden, weil (politisch heikle und unpopuläre) Entscheidungen auf die Erhöhung der Wiederwahlchancen ausgerichtet werden können.

Die Form der Behördenorganisation hat allenfalls auch Auswirkungen auf die Rekrutierung von Kandidat/innen. Die Schaffung von Voll- oder Hauptämtern mit entsprechender Entlohnung könnte für Kandidat/innen attraktiv werden, die im Rahmen ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit deutlich tiefer entschädigt werden. Personen, die mit ihrem Beruf ein höheres Einkommen erzielen, werden durch ein solches Amt aber eher von einer Kandidatur abgehalten, da sie nebst einer finanziellen Einbusse auch dem politischen Risiko ausgesetzt sind. Ebenfalls wird mit einer Professionalisierung ab einem gewissen Teilamt verunmöglicht, parallel zum politischen Amt auch eine andere berufliche Karriere weiterzuverfolgen.



Bei der Beurteilung der Professionalisierung der Behördenämter sind auch die finanziellen Aspekte zu betrachten:

Mit dem Wegfall oder der Reduktion des Anteils „Ehrenamtlichkeit“ steigen die Kosten unausweichlich. Unter dem Aspekt der Ehrenamtlichkeit sind Behördenmitglieder heute bereit, eine Entschädigung zu akzeptieren, die, wenn man sie in eine effektive Stunden- oder Monatsbesoldung umrechnet, niedriger ist, als die Entlohnung von Kadern in der Verwaltung.

Eine Professionalisierung der politischen Ämter und die damit verbundene Reduktion oder Aufgabe der ursprünglichen Erwerbstätigkeit erhöht das Risiko der Erwerbslosigkeit durch unverschuldete Nichtwiederwahl. Aus diesem Grund müsste der Aspekt einer Abfindungssumme oder Rente in Betracht gezogen werden.

Heute verfügen die Amtsinhaber über keinen Büroarbeitsplatz in der Verwaltung, sondern basieren auf ihrer eigenen beruflichen oder privaten Arbeitsplatzinfrastruktur. Dafür erhalten sie heute eine Spesenpauschale. Eine Teil- oder Vollprofessionalisierung bedingt auch die Schaffung entsprechender Infrastruktur. So müssten Büros und IT-Infrastruktur bereitgestellt werden, was kostenwirksam wäre.

- Pensen-/Entschädigungsvorschlag

Im Rahmen einer Postulatsbeantwortung einen Pensenvorschlag für die Behördenfunktionen vorzulegen, wäre unseriös, da ein Systemwechsel weg von der Miliztätigkeit hin zu einer Professionalisierung ganz grundlegende Fragen aufwirft. Vielmehr müsste zuerst die politische Bereitschaft für eine solche Professionalisierung breit diskutiert werden. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass bei einem Voll- und einem Hauptamt neben der Behördentätigkeit keine andere berufliche Tätigkeit mehr möglich wäre.

Auch die Frage nach einem Entschädigungsvorschlag ist sehr weit vorgegriffen. Es kann einzig gemutmasst werden, dass die Behördenfunktionen analog den Verwaltungsangestellten in Lohnklassen einzureihen wären und die Einreihung dann voraussichtlich über der heute höchsten Lohnklasse der Verwaltung liegen würde.

Vereinbarkeit der Behördenfunktionen mit anderen politischen Mandaten

Wie oben ausgeführt, wird mit einer Professionalisierung ab einem gewissen Teilamt und ohnehin bei einem Voll- oder Hauptamt verunmöglicht, einer anderen beruflichen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Gleich würde es sich bei einem Voll- oder Hauptamt mit anderen politischen Mandaten verhalten. Bei einem Teilamt würde es vom Pensum und von der ausgewiesenen oder angenommenen zeitlichen Belastung des anderen politischen Amtes abhängen, ob diese miteinander vereinbar wären. Solange zudem ein Teilamt mit einem Milizamt wie z. B. dem Kantonsrat, dem Nationalrat oder dem Ständerat kombiniert würde, könnte nicht abschliessend beurteilt werden, ob diese zeitlich miteinander vereinbar sind, da eine Milizfunktion gerade dadurch charakterisiert wird, dass sie auch einen Einsatz ausserhalb der ordentlichen Arbeitstage und Arbeitszeiten ein Engagement erfordert.



Schlussfolgerungen

Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Entscheidung für oder gegen einen Systemwechsel von der Miliztätigkeit zu Voll-, Haupt- oder Teilämtern ein rein politischer Entscheid ist. Der Stadtrat sieht gestützt auf die obigen Ausführungen und Erwägungen, die wahrscheinlich bei einer noch vertiefteren Betrachtung nicht einmal vollständig sind, zum heutigen Zeitpunkt keinen Handlungsbedarf, am System der Miliztätigkeit der Behördenmitglieder etwas zu ändern. Die Einführung von Voll-, Haupt- oder Teilämtern würde aus Sicht des Stadtrates in einer Gesamtabwägung keine nennenswerten Vorteile gegenüber der heutigen Milizorganisation bringen.

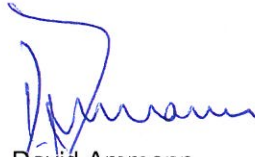
2. Dem Gemeinderat wird beantragt, das Postulat abzuschreiben.

Mitteilung durch Protokollauszug

- Dominic Müller, Gemeinderat, Alpenstrasse 14, 8600 Dübendorf
- Gemeinderatssekretariat – z. H. des Gemeinderates
- Stadtpräsident
- Stadtschreiber
- Akten

Stadtrat Dübendorf


Lothar Ziörjen
Stadtpräsident


David Ammann
Stadtschreiber