

Vorlage Stadtparlament

Datum 27. Februar 2018
Beschluss Nr. 1506
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Michael Hugentobler, Felix Keller, Christoph Wettach, Karin Winter-Dubs: Zunahme der Verwaltungsstellen durch Änderung der Budgetpraxis in den Griff bekommen; schriftlich

Michael Hugentobler, Felix Keller, Christoph Wettach, Karin Winter-Dubs sowie 31 Mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 12. Dezember 2017 die beiliegende Interpellation „Zunahme der Verwaltungsstellen durch Änderung der Budgetpraxis in den Griff bekommen“ ein. Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Interpellantinnen und Interpellanten führen aus, dass die Planstellen der Verwaltung der Stadt St.Gallen in den letzten Jahren ein stetiges Wachstum aufweisen. Der Bestand der Planstellen betrug gemäss der Budgetierung für das Jahr 2018 rund 1'918 Stellen (inkl. Betriebe).

Wird das Planstellenwachstum in einem etwas grösseren Zeitraum betrachtet, so ist klar ersichtlich, welche Bereiche die treibenden Kräfte für dieses Wachstum waren (vgl. Grafiken Entwicklung Personalbestand 2009 bis 2018 auf Seite 3).

Die grössten Treiber für das Wachstum sind auf die einzelnen Direktionen bezogen an der untenstehenden Tabelle ablesbar (Quelle aller Daten: Personaldienst, Zahlen gerundet):

Direktion	Planstellen absolut		Differenz absolut 2009 – 2018
	2009	2018	
BB	21.1	24.5	3.4
DIF	127.8	146.6	18.8
DBF	229.2	311.1	81.9
DSSI	366.7	431.4	64.7
DTB	509.9	669.9	160.0
DPB	330.8	334.8	4.0
Total	1585.5	1918.3	332.8

Eine Differenzierung der Direktion Technische Betriebe zeigt folgendes Bild:

Direktion	Planstellen absolut		Differenz absolut
DTB	2009	2018	2009 – 2018
DTB ohne Werke	69.7	77.2	7.5
Stab	9.7	3.0	-6.7
Entsorgung	60.0	65.5	5.5
Umw./Energie	0	8.7	8.7
DTB Werke	440.2	592.7	152.5
sgsw	212.0	272.3	60.3
VBSG	198.0	290.2	92.2
KHK	30.2	30.2	0
DTB total	509.9	669.9	160

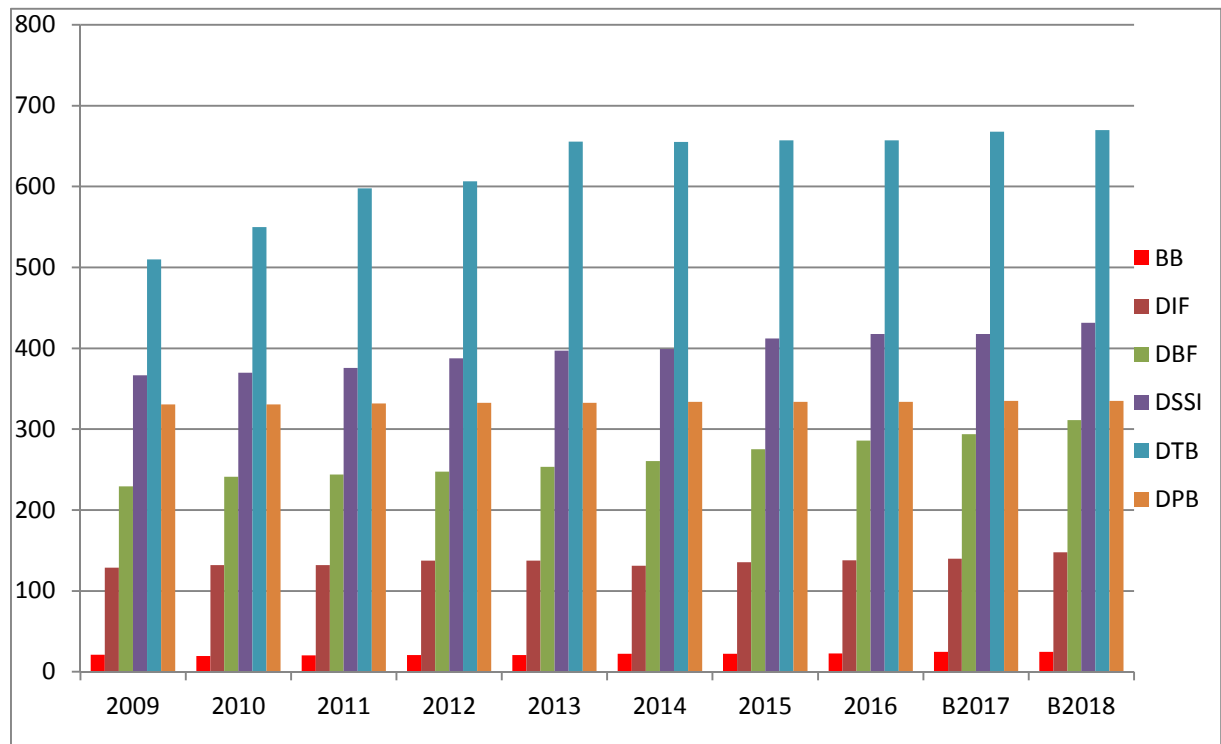
Wie die Daten zeigen, sind die grössten Treiber die DTB, die DBF und die DSSI. Betrachtet man die DTB differenzierter, so sind die VBSG und die sgsw als die grössten Wachstumsbereiche des dargestellten Zeitraums zu orten.

Der starke, aber notwendige Ausbau des Angebotes an öffentlichem Verkehr (ÖV) und der Ausbau der Angebote der Stadtwerke mit Fiber to the Home (FTTH), der Fernwärme und anderen Dienstleistungen (Contracting, Alternativenenergien) führen zum grössten Wachstum in absoluten Zahlen gemessen. Dieses Wachstum ist aber nichts anderes als die Folge der von der Stadt als Gesamtes (Volk, Parlament, Stadtrat und Verwaltung) verfolgten Politik und der Umsetzung bekannter Strategien und Konzepte. An zweiter Stelle ist die Direktion Bildung und Freizeit (DBF) zu nennen. Die Einführung der obligatorischen und freiwilligen Schulhausangebote usw. lässt sich nicht ohne ein Plus an Personal bewältigen. Auch hier setzt die städtische Verwaltung bzw. der Stadtrat nichts anderes als die vom Parlament definierte und vom Volk sanktionierte Politik um. Der dritte Wachstumsbereich ist in der Direktion Soziales und Sicherheit zu finden. Hier sind es vor allem der Sozialbereich (Soziale Dienste) und der Bereich der Sicherheit (Stadtpolizei), welche ein grosses Stellenwachstum ausweisen. Vor allem bei den Sozialen Diensten und der Stadtpolizei musste in den vergangenen Jahren der Personalbestand ausgebaut werden. Bei den Sozialen Diensten war sowohl im Bereich der Sozialhilfe als auch bei der Berufsbeistandschaft ein substanzielles Fallwachstum zu verzeichnen. Die gesetzlichen Vorgaben lassen hier nur wenig Spielraum zu. Der Sicherheitsbereich ist geprägt von einer stetigen Zunahme der zu erledigenden Aufgaben (Zunahme der Veranstaltungen, komplexe Sicherheitsdispositive, Zunahme Verkehrsvolumen, Zunahme der Ansprüche bezüglich der Prävention usw.). Der Aufstockung des Polizeicorps wurde im Parlament bis jetzt jeweils zugestimmt. Die drei genannten Direktionen machen zusammen rund 92 % des Wachstums des Personalbestandes aus.

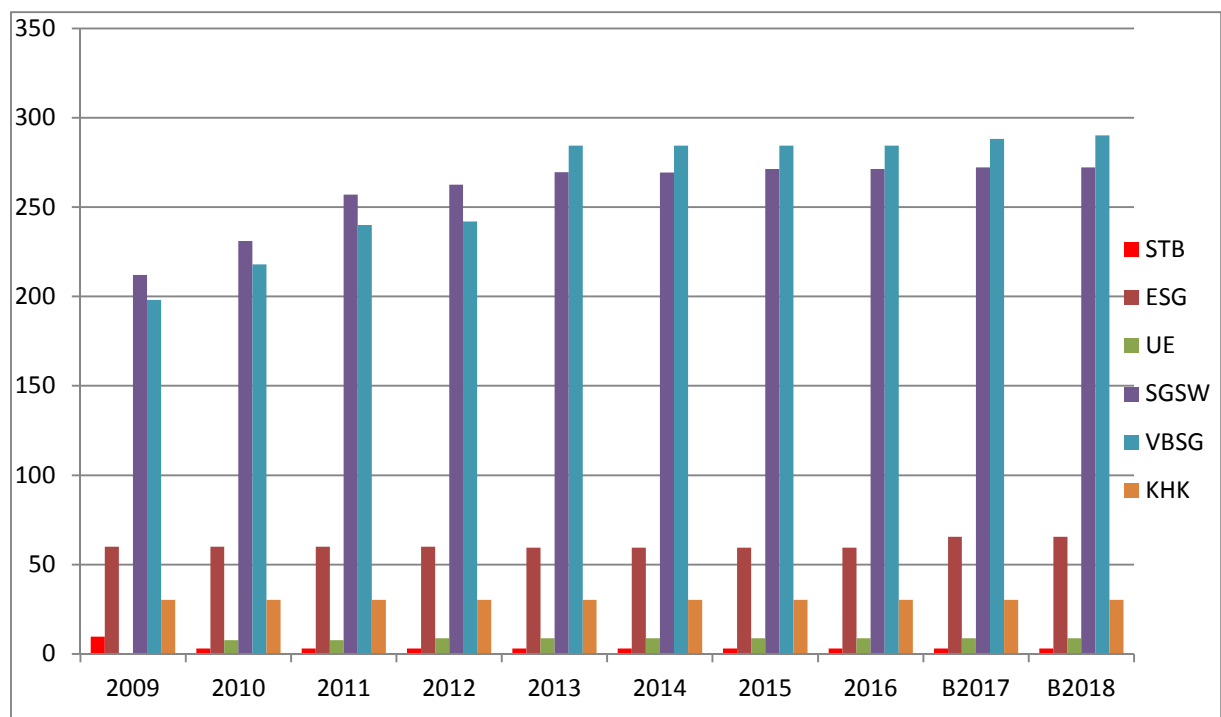
Die Direktionen Inneres und Finanzen sowie Bürgerschaft und Behörden sind, weil zu grossen Teilen als Querschnittsdienstleister definiert (Kanzleidienste, Finanzen, Personal, Informatik, Kommunikation), vom Wachstum der anderen Direktionen determiniert. Einzig der Direktion Planung und Bau ist es gelungen, ihren Personalbestand praktisch auf dem Niveau von 2009 zu halten, obwohl auch hier die Aufgaben und die zu verarbeitenden Volumen zugenommen haben. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang das gesteigerte Investitionsvolumen, die Zunahme der Finanzliegenschaften, die Zunahme beim Unterhalt und bei der Reinigung der Strassen usw. Zusammen machen die Direktion

Inneres und Finanzen, Bürgerschaft und Behörden und die Direktion Planung und Bau acht Prozent des Wachstums aus.

Entwicklung des Personalbestandes der Stadt St.Gallen (ohne Lehrkräfte) von 2009 bis 2018:



Entwicklung des Personalbestandes DTB von 2009 bis 2018:



2 Fragenbeantwortung

Welche Möglichkeit sieht der Stadtrat die Budgetpraxis der Verwaltungsstellen entsprechend dem formulierten Vorschlag anzupassen?

Die Einführung eines Rahmenkredites oder eines Globalkredites über die gesamte Verwaltung für die Personalkosten ist rechtlich nicht zulässig und würde zudem eine weitgehende Delegation der Budgethoheit an die Exekutive bedeuten. Diese Delegation ist als unzulässig zu betrachten: Sowohl in der Gesetzgebung des Kantons als auch in den Reglementen der Stadt ist ablesbar, dass ein Rahmenkredit über eine ganze Gemeinde bzw. über die Stadt St.Gallen hinweg für einen grossen Bereich des Haushaltes (hier Personal) als nicht zulässig zu taxieren ist:

Gemäss der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.2 / FHGV) des Kantons St.Gallen umfasst der Voranschlag laut Art. 4 lit. a die Verwaltungsrechnung der Gemeinde und laut lit. c die Leistungsaufträge und Globalkredite der Verwaltungsstellen mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung. Dies bedeutet einerseits, dass die Verwaltung in Verwaltungsstellen zu gliedern ist. Die Stadt St.Gallen ist vom Kontenrahmen her gesehen in eine sog. Institutionelle Gliederung unterteilt, welche der Logik der Direktionen und Dienststellen folgt. Die Vorgabe der „Verwaltungsstellen“ ist daher eingehalten. Andererseits wäre es möglich, gewisse Verwaltungsstellen (für die Stadt gewisse Dienststellen) mit einem Globalkredit auszustatten. Dieser Globalkredit wäre aber auf die gesamte Verwaltungsstelle zu beziehen und an gewisse Modalitäten gebunden. Die Stadt St.Gallen kennt das Instrument des Globalkredites (für spezifische Verwaltungsstellen) nicht.

Auch das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (sRS 811.1 / Finanzreglement) enthält einige Hinweise darauf, dass eine globale Krediterteilung durch das Parlament nicht möglich ist. Art. 11 Finanzreglement lautet: *„Die mit dem Voranschlag erteilten Kredite sind ausschliesslich für den im betreffenden Konto umschriebenen Zweck zu verwenden. Dagegen haben die für die Budgetaufstellung gemachten ergänzenden Angaben und Begründungen keine kreditrechtliche Wirkung“*. In Art. 42 Ziff. 1 desselben Reglements heisst es zudem: *„Der Budgetkredit ist die Ermächtigung, das entsprechende Konto der Verwaltungsrechnung für den angegebenen Zweck im betreffenden Rechnungsjahr bis zum festgelegten Betrag zu belasten“*. Zum Voranschlag heisst es im Finanzreglement unter Art. 48 Ziff. 2 u. 3: *„Er (der Voranschlag) gliedert sich nach dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und nach dem einheitlichen Kontenrahmen der Verwaltungsrechnung der öffentlichen Haushalte der Schweiz.“* und *„Die in den Voranschlag eingestellten Beträge sind so genau als möglich zu ermitteln.“*

Die oben gemachten Ausführungen lassen nur den Schluss zu, dass der Voranschlag entlang des Aufbaus der Verwaltung (hier Direktionen und Dienststellen) und entlang des vorgegebenen Kontenrahmens aufgebaut sein muss. Ein Sammelkonto für Löhne mit einem „Rahmenkredit“ zur Disposition des Stadtrates ist nicht zulässig.

Welche Massnahmen trifft der Stadtrat, dem ständigen und unaufhaltsamen Stellenausbau entgegenzuwirken?

Die eingangs aufgezeigte Analyse der Stellenexpansion der letzten zehn Jahre zeigt deutlich auf, dass der allergrösste Teil der neuen Stellen auf Parlamentsbeschlüsse und den damit verbundenen Ausbau von Angeboten zurückzuführen ist. Die eigentliche Verwaltung, welche gerne als expansiv bezeichnet wird, ist überschaubar geblieben. Die Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative scheint daher zu funktionieren; der Stadtrat ist ausführendes Organ. Er setzt die Beschlüsse von Parlament und Volk um, z.B. den Postulatsbericht zur Planung und Ausbau der FSA+ - Angebote, welchen das Stadtparlament in der Sitzung vom 21. März 2017 behandelt hat. Der Ausbau der Stellen der DBF ist daher nicht auf die Ausdehnung der Verwaltung zurückzuführen, sondern auf den Ausbau der operativen Tätigkeit der Betreuungsangebote. Das heisst, es wurde ein politisch gewollter und bestellter Mehrwert für die Bevölkerung geschaffen. Ein Beispiel für die Reduktion von Stellen ist das Projekt der Geothermiebohrung. Waren für dieses Projekt ursprünglich sechs Personen beschäftigt, ist heute nur noch eine Person teilweise mit dem Monitoring und anderen mit der Geothermie noch verbleibenden Aufgaben befasst.

Wie würde Stadtrat einem Plafond von 2'000 Planstellen oder einem Maximalbetrag in Bezug auf diese Anzahl Stellen gegenüberstehen?

Die Weiterentwicklung der Stadt muss auch in Zukunft möglich sein. Alleine mit dem durch das Parlament beschlossenen Ausbau der freiwilligen Schulhausangebote (FSA+) und dem mit dem Vorschlag 2018 angekündigten Ausbau des Personalbestandes bei der Stadtpolizei werden die Planstellen jenseits der Marke von 1'950 zu liegen kommen. Der noch verbleibende Spielraum wäre dann nur noch sehr klein. Es ist auch fraglich, wie ein solcher Stellenplafonds verbindlich festgehalten werden soll. Die Grundmechanismen der Anpassung des Plafonds müssten wohl reglementarisch verankert werden. Es müsste auch ein Controlling geschaffen werden, welches sämtliche Anträge hinsichtlich des geplanten Stellenausbaus prüft und diesen Stellenausbau entlang der Zeitachse laufend überprüft. Dieses Controlling müsste jährlich die erforderlichen Anpassungen des Plafonds über einen geregelten Mechanismus aufzeigen und diese über einen vorgegebenen Instanzenweg genehmigen lassen. Letztlich müsste sich das Parlament mit diesen Anpassungen ex post passiv einverstanden erklären oder sich aktiv nochmals mit dem notwendigen Stellenausbau auseinandersetzen, falls es aus irgendeinem Grund zu Differenzen kommt, weil zum Beispiel Annahmen in den Vorlagen bezüglich den notwendigen Stellenausbau nicht zutreffend waren.

Beispiele mögen die diesbezüglichen Fragestellungen und Schwierigkeiten aufzeigen: Es ist zu erwarten, dass mit dem Abschluss des Ausbaus des Glasfasernetzes und auch mit der Fertigstellung der zweiten Etappe der Fernwärme bei den sgsw eine Stellenreduktion erfolgen wird. Diese Reduktion von Stellen müsste vom Plafonds in Abzug gebracht werden und zwar so, dass die Veränderungen jährlich wirksam werden. Ein weiteres Beispiel liefert der Ausbau von FSA+. Der Ausbau folgt der Machbarkeit der Umsetzung im infrastrukturellen Bereich. Es kann auch hier nicht davon ausgegangen werden, dass die erforderlichen Stellen in einem Jahr geschaffen werden können. Ein gutes Beispiel ist die Freispielung von Ressourcen durch die Digitalisierung der Prozesse im Steueramt, die heute für die Stelle des Digital Officers verwendet werden können. Schwieriger wird es, wenn öffentliche Aufgaben mit dem Engagement von Dritten bewältigt werden. Das schlägt sich dann nicht bei den Planstellen und damit bei den Löhnen nieder, sondern lässt sich unter anderem bei den „Honoraren

Dritter“ ablesen. Das Controlling müsste auch hier greifen, damit eine Steuerung durch das Parlament im Budgetprozess möglich wäre.

Der Stadtrat erachtet einen solchen Plafond nicht als zielführend, sondern ist der Meinung, dass nicht die Plafonierung zum Ziel führt, sondern die sorgfältige Umsetzung der politischen Aufträge.

Könnte sich der Stadtrat vorstellen, auf einer Parlamentsvorlage inskünftig die mit der Vorlage verbundenen Mehrkosten im Stellen-Rahmenkredit explizit auszuweisen?

Der Stadtrat weist auf die oben gemachten Ausführungen hin, wonach ein „Stellen-Rahmenkredit“ finanzrechtlich nicht zulässig ist. Der Stadtrat erkennt aber die mit dieser Frage verbundene Absicht. Es geht den Interpellantinnen und Interpellanten darum, dass Parlamentsvorlagen bezüglich ihrer Folgekosten und insbesondere bezüglich ihren Auswirkungen auf den künftigen Stellenetat sehr sorgfältig ausgearbeitet sein müssen. Es ist die feste Absicht des Stadtrates, die Parlamentsvorlagen in dieser Hinsicht noch weiter zu verbessern. Es wurden in der Vergangenheit diverse Vorlagen entwickelt, welche in dieser Hinsicht vorbildlich ausgearbeitet waren, z.B. Postulatsbericht zu Planung und Ausbau der FSA+ – Angebote.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 12. Dezember 2017