

16.04.22/10.07/16.13

Postulat Alfred Schmid betreffend Kostendeckung

Antwort des Stadtrats

Postulat von	Gemeinderat Alfred Schmid
Datum des Postulats	30. November 2010
Titel des Postulats	Kostendeckung
Datum der Begründung und Überweisung im Gemeinderat	24. Januar 2011
Frist für Bericht und Antrag	24. Juli 2011 (Art. 46 Abs. 9 Geschäftsordnung des Gemeinderats)

Wortlaut des Postulats

- *„Dienstleistungen gegenüber Dritten, welche Abteilungen oder Bereiche der Stadtverwaltung erbringen, sind dem Kunden mindestens kostendeckend (gesamte Abteilungskosten und nicht globalbudgetrelevante Umlage der Overheadkosten) in Rechnung zu stellen.*
- *Dienstleistungen gegenüber stadtverwaltungsinternen Stellen sind kostendeckend, d.h. mindestens inkl. globalbudgetrelevanten Umlagen der entsprechenden Abteilung in Rechnung zu stellen*

Die dafür notwendigen Grundlagen sollen vom stadtinternen Controlling sichergestellt werden (Berechnungsgrundlagen mit den entsprechenden prozentualen Kostendeckungsgraden).“

Das Postulat wurde der Abteilung Management Dienste zur Berichterstattung zugewiesen.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Das Postulat von Gemeinderat Alfred Schmid betreffend Kostendeckung wird wie folgt beantwortet:

Grundsätzliches

Die heutige Situation lässt den beiden Gremien, Gemeinderat und Stadtrat, den nötigen Freiraum, diese Aufgaben wahrzunehmen. Der Gemeinderat beschreibt die Wirkungen, welche durch die Verwaltungstätigkeit erreicht werden sollen. Dies formuliert er in den Wirkungszielen, deren Erreichungsgrad mit den Steuerungsgrössen gemessen wird. Zu Handen des Stadtrates definiert der Gemeinderat, welche Leistungen zu erbringen sind und stellt mit den Globalbudgets die entsprechenden Mittel bereit.



Der Stadtrat trägt die operative Verantwortung. Er ist verantwortlich für die Art und Weise, wie die vom Gemeinderat geforderten Leistungen erbracht werden. Dabei stehen Effektivität und Effizienz im Vordergrund. Dazu stehen dem Stadtrat verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Um z.B. das Gesamtbudget der Stadt zu entlasten, kann der Stadtrat der Verwaltung die Möglichkeit geben, zur besseren Auslastung bestehender Kapazitäten Leistungen an externe Dritte zu erbringen. Regeln dazu hat er in seiner Rahmenvereinbarung erlassen. Quantität und Qualität der Leistungserbringung definiert der Stadtrat mit Leistungszielen, deren Erfüllungsgrad mit Leistungsindikatoren gemessen werden.

Mit dem Postulat wird das Thema Preisbildung aufgegriffen. Ein Preis setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen wie Preispolitik, Rahmenbedingungen und Kosten. Mit der Preispolitik können Gemeinderat (Die Wohnplätze für Seniorinnen und Senioren in Bülach sind konkurrenzfähig) und Stadtrat (Mit Dienstleistungen an externe Dritte wird ein Deckungsbeitrag erwirtschaftet) ihren politischen Auftrag wahrnehmen und haben entsprechenden Handlungsspielraum. In der öffentlichen Hand haben die Rahmenbedingungen ein besonderes Gewicht. Viele Leistungen erbringt die Stadt Bülach aufgrund eines gesetzlichen Auftrags von Bund oder Kanton. Oft enthalten diese gesetzlichen Aufträge Gebührentarife (z.B. in der Einwohnerkontrolle) oder Vorschriften zur Gestaltung von Gebühren (Einbürgerungen dürfen kostendeckend sein aber keinen Gewinn erzielen). Hier sind die Möglichkeiten der Preisgestaltung stark eingeschränkt oder nicht gegeben. Die Leistungserbringung im Rahmen der Möglichkeiten effizient und effektiv zu gestalten, liegt in der Verantwortung des Stadtrates.

Die Vorgabe einer vollen Kostendeckung mit unterschiedlicher Kostenbasis für Dienstleistungen an interne und externe Dritte ist aus folgenden Gründen problematisch:

- Der Handlungsspielraum des Gemeinderates würde beschränkt. Aufgrund der Vorgabe eines mindestens 100%igen Kostendeckungsgrades würden politische Diskussionen in einzelnen Themen eingeschränkt.
- Die finanziellen Aspekte erhielten massiv mehr Gewicht, qualitative Kriterien würden in den Hintergrund treten.
- Sie widerspräche der Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Stadtrat. Dem Stadtrat würden Möglichkeiten für Optimierung des Gesamtbudgets entzogen.



Dienstleistungen gegenüber externen Dritten

Flächendeckend für jede Leistung an externe Dritte einen Kostendeckungsgrad von mindestens 100 % einzuführen, erachten wir als grosse Einschränkung der Steuerungsmöglichkeiten des Gemeinderates. Er ist damit nicht mehr in der Lage, die unterschiedlichen Interessen zu berücksichtigen und z.B. bewusst einen tieferen Kostendeckungsgrad als 100 % in Kauf zu nehmen. Beispiele:

- Um die Standortattraktivität zu erhöhen werden die Preise für sportliche und kulturelle Angebote so gestaltet, dass ein Besuch im Schwimmbad/einer kulturellen Veranstaltung für alle erschwinglich ist. Die Differenz trägt der Steuerhaushalt. Ähnlich verhält es sich mit dem Betriebsbeitrag an die Bibliothek.
- Um sicher zu stellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Bülach in Bülach alt werden können, sollen genügend Wohn- und Pflegeplätze geschaffen werden. Diese werden zu konkurrenzfähigen Preisen angeboten, damit Bülacherinnen und Bülach nicht aus Kostengründen ihren Lebensabend in einer anderen Gemeinde verbringen müssen.

Zudem gibt es in verschiedenen Bereichen gesetzlich geregelte Gebührentarife auf kantonaler wie Bundesebene, z.B. für Leistungen des Betreibungsamtes, welche die Steuerungsmöglichkeiten sehr einschränken oder ausschliessen.

Daneben obliegt es dem Stadtrat als Exekutivorgan, den Handlungsspielraum für die Leistungserbringung an externe Dritte zu erlassen. Damit erhält die Verwaltung ein Instrument, welches ihr erlaubt, unternehmerisch zu handeln und betriebswirtschaftlich zu optimieren und z.B. mit Dienstleistungen an externe Dritte einen zusätzlichen Deckungsbeitrag zu erwirtschaften.

Verwaltungsinterne Dienstleistungen

Die innerstädtische Leistungserbringung hat keinen Einfluss auf das Gesamtbudget/die Gesamtrechnung der Stadt Bülach. Durch die Leistungserbringung der Verwaltung fallen diese Kosten an, ganz gleich in welcher Abteilung/in welchem Bereich. Die abteilungsübergreifende innerstädtische Leistungserbringung hat ein Volumen von lediglich 2% der gesamtstädtischen Leistung.

Heute werden bei der Verrechnung der innerstädtischen Leistungserbringung nur die durchschnittlichen Personalkosten des Leistungserbringers berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass der Leistungsbezüger davon profitiert, dass keine Produktgruppen- und Abteilungskosten verrechnet werden. Beim Leistungserbringer hat dies einen negativen Einfluss auf den Kostendeckungsgrad.



Die heutige Kostenrechnung ist als Teilkostenrechnung aufgebaut. Für eine kostendeckende interne Leistungsverrechnung fehlen die konzeptionellen wie technischen Voraussetzungen. Es stellt sich einerseits die Frage, ob die erheblichen Kosten für ein neues Konzept und dessen technische Umsetzung in der Kostenrechnung bei einem Volumen von 2% gerechtfertigt sind.

Andererseits liegt es in der Kompetenz des Stadtrates, Vorgaben zu den Dienstleistungen an städtische Bereiche zu erlassen. In der Rahmenvereinbarung mit der Verwaltung definiert der Stadtrat die Verrechnungsgrundlagen dafür. Darin wird auch definiert, ob und unter welchen Voraussetzungen Leistungen extern bezogen werden können, obwohl sie auch intern erbracht werden könnten. Dabei geht es um die Optimierung des Gesamtbudgets/der Gesamtrechnung der Stadt.

Kostendeckungsgrade als Steuerungsgrößen

Diese liegen in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderates. Er kann auf Antrag der Fachkommissionen und der Rechnungsprüfungskommission schon heute jederzeit den Sollwert für einen Kostendeckungsgrad ändern. Dazu wird dieses Postulat nicht benötigt. Zur flächendeckenden Einführung von mindestens voller Kostendeckung siehe Abschnitt Dienstleistungen gegenüber externen Dritten.

Kostendeckungsgrade als Leistungsindikatoren

Leistungsindikatoren sind in der Kompetenz des Stadtrates. Er ist auch für das operative Ergebnis verantwortlich und muss dazu die nötigen Kompetenzen haben. Eine generelle Vorgabe von mindestens 100 % Kostendeckung widerspricht der Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Stadtrat (siehe auch Abschnitt Verwaltungsinterne Dienstleistungen).

Fazit

Der Stadtrat erachtet die Umsetzung des Postulats aus folgenden Gründen als problematisch resp. nicht möglich:

Dienstleistungen gegenüber externen Dritten

- Die Steuerungsmöglichkeiten des Gemeinderates würden stark eingeschränkt. Der Fokus läge in einzelnen Themen vor allem auf dem finanziellen Aspekt. Qualitative Kriterien und deren politische Diskussion (Preispolitik) im Gemeinderat würden stark an Bedeutung verlieren.

Protokoll Auszug



Behörde Stadtrat

Beschluss-Nr. 210
Sitzung vom 13. Juli 2011

- Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Stadtrat wäre nicht mehr gewährleistet. Dem Stadtrat als operativ verantwortliche Instanz würde die Kompetenz zur Ausübung seines Auftrags entzogen.
- Es wäre im Einzelfall zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine 100%ige oder höhere Kostendeckung gegeben sind.

Verwaltungsinterne Dienstleistungen

- Zu klären ist die Frage, ob eine Praxisänderung bei der Verrechnung von internen Dienstleistungen sinnvoll ist. Betroffen sind lediglich 2% der gesamtstädtischen Leistung. Rechtfertigen sie einen konzeptionellen Wechsel – d.h. Abkehr von der Teilkostenrechnung hin zu einer Vollkostenrechnung, der auch in der technischen Umsetzung hohe Kosten verursacht?

Der Stadtrat ist klar der Meinung, dass dies unter den gegebenen Umständen nicht gerechtfertigt ist.

2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, vom Bericht zum Postulat von Alfred Schmid betreffend Kostendeckung Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt von der Pendenzenliste abzuschreiben.
3. Mitteilung an:
 - a) Stephan Stottele, Präsident des Gemeinderats
 - b) Mitglieder des Gemeinderats
 - c) Denise Meyer, Ratssekretärin
 - d) Mitglieder des Stadtrats
 - e) Mitglieder der Geschäftsleitung
 - f) Management Dienste für Pendenzenliste
 - g) Medien
 - h) Abonnenten für GR-Drucksachen

Stadtrat Bülach

Walter Bosshard
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber