



Aarau, 4. November 2013
GV 2010 - 2013 / 412

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Teilrevision des Reglements über die Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Reglement) vom 22. August 2005

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Stimmberechtigten der Stadt Aarau haben am 3. März 2013 die Teilrevision der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau angenommen und damit das Organisationsmodell "Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau" WOSA als allgemeinen Grundsatz der Verwaltungsführung festgelegt. Dies nachdem sich WOSA rund zehn Jahre in einer Versuchsphase befunden hatte, in der die gesamte Stadtverwaltung nach und nach auf das Modell überführt worden ist.

Das Reglement über die Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Reglement) vom 22. August 2005 bestimmt die zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erforderlichen Instrumente, das Verfahren und die Zuständigkeiten. Die Teilrevision des Reglements ist aus mehreren Gründen erforderlich:

- a. Die teilrevidierte Gemeindeordnung ist seit dem 1. Juli 2013 in Kraft. Dadurch ändert die Rechtsgrundlage des WOSA-Reglements. Auch sind neu einige Elemente des bisherigen WOSA-Reglements in der Gemeindeordnung verankert.
- b. Der Einwohnerrat hat am 18. Juni 2012 betreffend das Sparpaket Stabulo 1 beschlossen, im Rahmen der vorliegenden Revision sei die Sachkommission aufzuheben.
- c. Das WOSA-Reglement wurde in den Jahren 2008/2009 im Auftrag der WOSA-Kommission einer Evaluation unterzogen. Die WOSA-Kommission hat daraufhin mögliche Anpassungen des WOSA-Reglements ausgearbeitet.
- d. WOSA in der aktuellen Ausgestaltung wurde ab dem Jahr 2006 schrittweise eingeführt. Bei einigen Bestimmungen des Reglements hat sich gezeigt, dass sie nicht wie vorgesehen gelebt werden können.
- e. Die Anpassungen aufgrund der Umstellung auf HRM2 im Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978 und in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 werden übernommen.
- f. Redaktionelle Anpassungen.

2. Vorgehen

Das WOSA-Reglement wurde seinerzeit mit dem Hinweis erlassen, dass Erfahrungen damit gesammelt werden sollen. Um dies zu tun, hat die WOSA-Kommission an ihrer Sitzung vom 21. April 2008 beschlossen, eine Evaluation des WOSA-Reglements auf Stufe Einwohnerrat durchzuführen, ohne die Verwaltung und den Stadtrat einzubeziehen. Die Evaluation und eine allfällige Teilrevision des WOSA-Reglements sollten in der Legislaturperiode 2006-2009 erfolgen, weil in dieser Periode noch viele Mitglieder des Einwohnerrats das vorherige, konventionelle Organisationsmodell kannten. Aufgrund der Evaluation wurden unter Einbezug eines externen Experten mögliche Anpassungen des WOSA-Reglements erarbeitet und dem Stadtrat empfohlen, diese dem Einwohnerrat noch in derselben Amtsperiode zu beantragen, sowie eine Motion zur definitiven Einführung von WOSA formuliert.

Der gewichtigste Anpassungsvorschlag der WOSA-Kommission betraf § 7 Abs. 1: "Der Globalkredit enthält alle Aufwendungen und Erträge einer Produktgruppe, die zur Erreichung der Ziele und Umsetzung der Steuervorgaben nötig sind." Dieser Absatz sollte ergänzt werden mit *"Der Personalaufwand wird ausschliesslich mittels Globalkredit festgelegt. Der Einwohnerrat ist über Veränderungen des Stellenplans zu informieren. Zudem wird bei jeder Produktgruppe zur Information der Stellenetat ausgewiesen"*. Der Stadtrat hat die Anpassung des WOSA-Reglements am 24. August 2009 beraten und kam zum Schluss, dass diese Ergänzung lediglich deklaratorischen Charakter habe, weil sich bereits durch den bisherigen § 7 Abs. 1 WOSA-Reglement ergäbe, dass der Personalaufwand mittels Globalkredit festgelegt werde. Allerdings gelte es zu bedenken, dass in der Praxis nicht danach gehandelt worden sei und der Stadtrat weiter der Meinung sei, der Einwohnerrat müsse bei jeder neuen wesentlichen Aufgabe einen gesonderten Beschluss fassen. Der Stadtrat fasste den Beschluss, § 7 Abs. 1 WOSA-Reglement mit der WOSA-Kommission in einer gemeinsamen Aussprache zu diskutieren.

Die Aussprache zwischen der WOSA-Kommission und dem Stadtrat fand am 3. November 2009 statt. Man einigte sich darauf, § 7 Abs. 1 WOSA-Reglement nochmals in einer Arbeitsgruppe und unter Beizug eines externen Beraters zu diskutieren. Diese Arbeitsgruppe kam Mitte Dezember 2009 zum Schluss, dass die Teilrevision des WOSA-Reglements stark von der Implementierung von WOSA in der zu revidierenden Gemeindeordnung abhängt und dass darum diese beiden Revisionen parallel abgewickelt werden müssten. So haben die Mitglieder des Einwohnerrats als Beilage zur Botschaft "Teilrevision der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980" vom 17. September 2012 eine Synopse betr. das WOSA-Reglement und die Revisionsvorschläge vom 17. September 2012 erhalten.

3. Änderungsanträge der WOSA-Kommission

Die WOSA-Kommission hat über das Jahresende 2008/2009 eine Evaluation bei den Fraktionen des Einwohnerrates durchgeführt. Die Ergebnisse sowie die Bemerkungen der WOSA-Kommission können der Beilage zum Protokoll der WOSA-Kommission vom 25. Februar 2009 in der Aktenuflage entnommen werden. Aufgrund der Evaluation hat die WOSA-Kommission unter Beizug eines externen Experten verschiedene Anpassungsvorschläge für das WOSA-Reglement erarbeitet. In der folgenden Auflistung sind alle von der WOSA-

Kommission beantragten Anpassungen aufgeführt und es wird ausgeführt, ob sie in den Entwurf des vorliegenden teilrevidierten Reglements übernommen worden sind.

- § 1 Abs. 3: Aufhebung des Absatzes.
→ Der Antrag wird übernommen (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).
- § 5 Abs. 2 "Die Globalaufträge können *mit einer Geltungsdauer von in der Regel 1 – 2 Jahren, höchstens 4 Jahre*, beschlossen werden".
→ Der Antrag wird angepasst übernommen, die Dauer soll auf ein oder zwei Jahre begrenzt sein (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).
- § 7 Abs. 1 "Der Globalkredit enthält alle Aufwendungen und Erträge einer Produktgruppe, die zur Erreichung der Ziele und zur Umsetzung der Steuervorgaben nötig sind. *Der Personalaufwand wird ausschliesslich mittels Globalkredit festgelegt. Der Einwohnerrat ist über Veränderungen des Stellenplans zu informieren. Zudem wird bei jeder Produktgruppe zur Information der Stellenetat ausgewiesen.*"
→ Der Antrag wird teilweise übernommen. Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass der Zusatz (kursiv) lediglich deklaratorischen Charakter habe, weil sich bereits durch den bisherigen § 7 Abs. 1 WOSA-Reglement ergibt, dass der Personalaufwand mittels Globalkredit festgelegt wird. Der Stadtrat besitzt gemäss § 19 Abs. 2 der Finanzverordnung¹ die Kompetenz, Stellenerhöhungen für bestehende Stellen oder für neue Aufgaben mit jährlich wiederkehrenden Ausgaben bis zu einer Höhe von 0,4 % der budgetierten Gemeindesteuererträge (rund 300'000 Franken) mit dem Budget zu beantragen. Er ist jedoch auch frei, Geschäfte freiwillig und ausserhalb des Budgets (mit separater Botschaft) dem Einwohnerrat vorzulegen. Diese Freiheit soll nicht im Bereich Personal beschnitten werden, während sie beim Sachaufwand vorhanden ist. Bezüglich Stellenetat wird neu § 11 Abs. 4 eingeführt: "*Das jährliche Budget enthält einen Stellenplan.*" Damit wird die bisherige Praxis im WOSA-Reglement verankert (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).
- § 7 Abs. 3 "*Bei spezialfinanzierten Produktgruppen wird die Zu- oder Abnahme (Veränderung) der Spezialfinanzierung, die sich aus dem Ausgleich der Laufenden Rechnung ergibt, beschlossen*".
→ Der Antrag wird übernommen, jedoch präzisiert (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).
- § 13 Abs. 1 "Die jährlichen Ergebnisse werden in der Jahresrechnung zusammengefasst und dem Einwohnerrat *zur Genehmigung* unterbreitet".
→ Der Antrag wird übernommen; es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.
- § 13 Abs. 3 "Gleichzeitig *genehmigt* der Einwohnerrat die Bilanz".
→ Der Antrag wird via Abs. 1 übernommen (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).

¹ Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012, Stand 1. Januar 2014.

- Anträge zu Anpassungen in den §§ 19, 20 und 21 zu den Kommissionen (allgemeines zu den Kommissionen, Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, Sachkommission).
→ Die Anträge werden nicht übernommen, §§ 19 – 21 sind obsolet und werden aufgehoben (siehe Erläuterungen unter Ziffer 4).
- § 22 Abs. 3 "Die WOSA-Motion muss spätestens 10 Monate vor Beginn des neuen Globalauftrages eingereicht werden."
→ Der Antrag wird übernommen.

4. Erläuterungen zu den Änderungsvorschlägen

Die textliche Gegenüberstellung befindet sich in der synoptischen Darstellung. Die Erläuterungen zu den Änderungsvorschlägen sind nachfolgend aufgeführt.

- Ingress: Geändert
Da die Phase des Versuchs durch die definitive Einführung von WOSA abgeschlossen ist, ändern die Rechtsgrundlagen des WOSA-Reglements.
- § 1 Abs. 1: Geändert
Die Versuchsphase ist abgeschlossen. § 71a Gemeindegesetz, der Pilotprojekte zu Reorganisation der Verwaltungsführung und –organisation regelt, ist nicht mehr anwendbar. Der Gegenstand des Reglements bleibt im Übrigen unverändert.
- § 1 Abs. 2: Aufgehoben
Weil das WOSA-Reglement nun mit den gesetzlichen Grundlagen übereinstimmt, ist dieser Vorbehalt nicht mehr erforderlich.
- § 1 Abs. 3: Aufgehoben
Seit dem Voranschlag 2009 sind sämtliche Produktgruppen in das WOSA-Modell überführt, womit ab 2009 die gesamte Stadtverwaltung nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt wird. Absatz 3 ist somit hinfällig.
- § 2 Abs. 1 lit. d: Geändert
Der Stadtrat legt bereits Jahresziele und Legislaturziele fest. Da es keinen Sinn macht, im Politikplan noch eine dritte Zielebene vorzusehen, soll der Politikplan für jede Produktgruppe die erwartete Entwicklung sowie die benötigten Mittel darstellen.
- § 2 Abs. 3: Aufgehoben
Da die Planungserklärung in der Gemeindeordnung (§ 32 Abs. 2 lit. o) Eingang gefunden hat, kann Absatz 3 gestrichen werden. Weg fällt die zeitliche Vorgabe, dass der Politikplan dem Einwohnerrat im ersten Halbjahr zur Kenntnis gebracht werden muss. Es besteht für die Zukunft die Möglichkeit, dass die Aufgaben- und Finanzplanung in den Budgetprozess eingebunden wird, wie dies der Kanton Aargau bereits tut, und deshalb die Frist nicht mehr eingehalten werden könnte.

- § 2 Abs. 4: Aufgehoben
Die Berichterstattung zum Politikplan erfolgt aktuell jeweils im nächsten Politikplan und ist ohnehin selbstverständlich, insofern kann Absatz 4 gestrichen werden.
- § 4 Abs. 2: Aufgehoben
Gemäss § 4 Abs. 2 unterliegt der Globalauftrag dem fakultativen Referendum. Dies setzt voraus, dass der Einwohnerrat über jeden Globalauftrag einzeln Beschluss fasst (der jeweils dem fakultativen Referendum unterliegt) und der Einwohnerrat anschliessend über das Budget mit Steuerfuss beschliesst (welches gemäss § 4 lit. c Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterliegt). Tatsächlich berät und beschliesst jedoch der Einwohnerrat die Globalaufträge gemeinsam mit dem Budget und dem Steuerfuss, und dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum. Dieser Beschluss bietet neben den übrigen Kreditbeschlüssen (Verpflichtungskredite und Beschlüsse über neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben) die kreditrechtliche Grundlage für die Ausgaben der Stadt. Es soll am bewährten System festgehalten werden. Absatz 2 wird deshalb aufgehoben.
- § 5 Abs. 2: Geändert
Je länger ein Globalauftrag gilt, desto geringer sind die Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats bzw. desto mehr fehlt es ihm an kurzfristigen Steuerungsmöglichkeiten. Zudem läuft ein vierjähriges Globalbudget immer über eine Legislaturperiode hinaus, weil der entsprechende Beschluss jeweils im Vorjahr gefällt wird. Auch für die Produktegruppen-Verantwortlichen ist ein drei- oder vierjähriger Globalkredit schwieriger zu handhaben. Tatsächlich sind nie Globalaufträge mit einer Geltungsdauer von über zwei Jahren beantragt worden. Aus diesen Gründen wird die maximale Geltungsdauer eines Globalauftrags auf neu zwei Jahre festgelegt.
- § 7 Abs. 3: Neu
Ein Ertragsüberschuss oder ein Defizit einer spezialfinanzierten Produktegruppe (Eigenwirtschafts- oder Zuschussbetrieb) wird in der Erfolgsrechnung über die Bilanz der Einwohnergemeinde ausgeglichen. Der Nettoaufwand einer spezialfinanzierten Produktegruppe ist daher immer Null. Somit ist der Nettoaufwand als Steuerungsmöglichkeit eines Eigenwirtschafts- oder Zuschussbetriebs nicht geeignet. Stattdessen soll das operative Ergebnis beschlossen werden.
- § 8 Abs. 2: Geändert
Gemäss § 71c Abs. 2 Gemeindegesetz dürfen die Gemeinden den nicht beanspruchten Teil des Globalbudgets auf die nächste Budgetperiode übertragen (Übertragbarkeit der Differenz zwischen dem Globalbudget und dessen Abrechnung am Ende einer Globalbudgetperiode auf die nächste). Die Umsetzungsvorgaben sind in der WOSA-Geschäftsordnung geregelt.
- § 9 Abs. 5: Geändert
Redaktionelle Anpassung gemäss § 90d Gemeindegesetz.
- § 11: Marginalie geändert
HRM2 vereinheitlicht schweizweit die massgeblichen Begriffe. Deshalb wird im vorliegenden Entwurf "Voranschlag" durch "Budget" ersetzt.

- § 11 Abs. 1: Geändert
Da seit dem Voranschlag 2009 sämtliche Produktgruppen in das WOSA-Modell überführt sind, gibt es keine herkömmlichen Voranschlagskredite mehr. Zudem ist der Steuerfuss wesentlicher Bestandteil des Voranschlages (vgl. Erläuterungen zu § 1 Abs. 3).
- § 11 Abs. 2: Geändert
Wie bereits erwähnt, werden die Globalaufträge nicht einzeln beschlossen (vgl. Erläuterungen zu § 4 Abs. 2). Vielmehr beschliesst der Einwohnerrat die Globalaufträge gemeinsam mit dem Budget und dem Steuerfuss. Jedoch ist der Einwohnerrat beim jährlichen Beschluss über das Budget an seine im Vorjahr erteilten zweijährigen Globalaufträge gebunden.
- § 11 Abs. 4: Neu
Der Einwohnerrat soll über den Stand des Stellenetats der Stadtverwaltung orientiert sein (siehe Erläuterungen zu § 7 Abs. 1 unter Ziffer 3).
- § 12: Marginalie geändert
Der korrekte Begriff ist nach HRM2 "Rechenschaftsbericht".
- § 12 Abs. 1: Geändert
Der korrekte Begriff ist nach HRM2 "Rechenschaftsbericht".
- § 12 Abs. 3: Geändert
Der korrekte Begriff ist nach HRM2 "Rechenschaftsbericht".
- § 12 Abs. 4: Geändert
Der korrekte Begriff ist nach HRM2 "Rechenschaftsbericht". Die Berichterstattung wird gutgeheissen und die Rechnung genehmigt (vgl. § 13 Abs. 1).
- § 13 Abs. 1: Geändert
Die Berichterstattung wird gutgeheissen und die Rechnung genehmigt (vgl. § 12 Abs. 4).
- § 13 Abs. 3: Aufgehoben
Die Jahresrechnung besteht gemäss § 88c Abs. 1 Gemeindegesetz (in der Fassung ab 1. Januar 2014) aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Abs. 3 ist insofern überflüssig und kann aufgehoben werden.
- § 17 Abs. 1: Geändert
Redaktionelle Anpassung. Investitionskredite können sowohl Verpflichtungskredite als auch Budgetkredite sein. Investitionskredite, welche die Aktivierungsgrenze übersteigen und im Budgetjahr abgewickelt werden, werden als Budgetkredit in der Investitionsrechnung beschlossen.

- § 19: Aufgehoben
Zu Abs. 1 – 4: Die Einsetzung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission sowie die Zahl ihrer Mitglieder hat gemäss § 18 Abs. 2 lit. a Gemeindegesetz die Gemeindeordnung zu bestimmen (vgl. § 14 Abs. 1 GO). Zudem hat der Einwohnerrat am 18. Juni 2012 betreffend das Sparpaket Stabilo 1 beschlossen, im Rahmen der vorliegenden Revision sei die Sachkommission aufzuheben. Der Absatz 1 und die nachfolgenden Absätze 2, 3 und 4, welche die Sachkommission in Beziehung zur Finanz- und Geschäftsprüfungskommission setzen, werden deshalb gestrichen.

Zu Abs. 5: Ein Mitglied des Einwohnerrats kann einzeln, mit Unterstützung seiner Fraktion oder auch überparteilich einen parlamentarischen Vorstoss lancieren, welcher naturgemäss umso mehr politisches Gewicht erhält, je mehr Einwohnerrätinnen und –räte diesen unterzeichnen und letztendlich im Einwohnerrat auch unterstützen. Die Regelung in Abs. 5 ist überflüssig – lediglich im Bereich WOSA-Motion ist von diesem parlamentarischen Instrument selten Gebrauch gemacht worden – und kann deshalb gestrichen werden.

- § 20: Aufgehoben
Da die Gemeindeordnung die Geschäfte bezeichnet, welche die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission zu behandeln befugt ist (§§ 47 f. Gemeindegesetz sowie § 14 Abs. 1 GO) und die Sachkommission aufgehoben werden soll (vgl. Erläuterungen zu § 19), wird § 20 gestrichen.
- § 21: Aufgehoben
Da die Sachkommission aufgehoben werden soll (vgl. Erläuterungen zu § 19), wird § 21 gestrichen.
- § 22 Abs. 1: Aufgehoben
Die mit WOSA neu eingeführte WOSA-Motion wurde in der Gemeindeordnung verankert (§ 27 Abs. 1^{bis} GO) und dementsprechend kann Absatz 1 gestrichen werden. Die Abweichungen von der traditionellen Motion werden nachfolgend in den Absätzen 2 bis 5 geregelt.
- § 22 Abs. 3: Geändert
Musste die WOSA-Motion wie bis anhin spätestens Ende März eingereicht werden, so wurde die Zeit im Budgetprozess bei grösseren von der Stadtverwaltung zu treffenden Abklärungen sehr knapp. Eine Vorverschiebung der Einreichungsfrist um einen Monat verschafft dem Stadtrat und der Verwaltung diesbezüglich mehr Spielraum.
- § 22 Abs. 5: Geändert
Der Einwohnerrat hat mit Beschluss vom 28. März 2011 sein Geschäftsreglement revidiert. Die darin festgehaltene Verpflichtung des Stadtrates, zu Motions- und Postulatsbegehren schriftlich Stellung zu nehmen, wurde neu in der Gemeindeordnung verankert (vgl. § 27 Abs. 1^{ter} sowie § 28 Abs. 1^{bis} GO). Anstelle des konkreten Verweises auf § 25 Geschäftsreglement des Einwohnerrates, welcher Paragraph jederzeit vom Einwohnerrat abgeändert werden kann, hält Absatz 5 neu fest, dass im Übrigen die Bestimmungen zur traditionellen Motion sinngemäss gelten. Vergleiche zur Aufhebung der Sachkommission die Erläuterungen zu § 19.

- § 26: Neu
Das teilrevidierte WOSA-Reglement tritt mit Eintritt der Rechtskraft des Einwohnerratsbeschlusses in Kraft.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

Antrag:

Der Einwohnerrat möge den Entwurf der Teilrevision des Reglements über die Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Reglement) gutheissen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES STADTRATES

Der Stadtpräsident Der Stadtschreiber

Dr. Marcel Guignard Dr. Martin Gossweiler

Beilagen:

- Synoptische Gegenüberstellung des Reglements über die Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Reglement) vom 22. August 2005 und der Revisionsvorschläge
- Entwurf des Reglements über die Wirkungsorientierte Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Reglement)
- Synoptische Gegenüberstellung des Reglements über die Vorgaben an die Verwaltung im Rahmen der Wirkungsorientierten Stadtverwaltung Aarau (WOSA-Geschäftsordnung) vom 19. Dezember 2005 und der Revisionsvorschläge (vom Stadtrat am 21. Oktober 2013 gutgeheissen)

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Protokoll vom 3. November 2009 der WOSA-Kommission
- Protokoll vom 12. Mai 2009 der WOSA-Kommission
- Protokoll vom 25. Februar 2009 der WOSA-Kommission inkl. Beilage
- Protokoll vom 20. Januar 2009 der WOSA-Kommission inkl. Beilage
- Protokoll vom 7. Oktober 2008 der WOSA-Kommission
- Protokoll vom 21. April 2008 der WOSA-Kommission
- Botschaft "Teilrevision der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980" vom 17. September 2012 inkl. Synopse des WOSA-Reglements und der Revisionsvorschläge vom 17. September 2012
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978 (Stand 1. Januar 2013 – inkl. Änderungen HRM2 - IKT 01.01.2014)
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 (Stand 1. Januar 2014)