

# Postulat der CVP-Fraktion betreffend Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich

## Bericht und Antrag des Stadtrates vom 2. Mai 2006

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Mai 2005 haben Andrea Sidler Weiss und Peter Kündig namens der CVP Fraktion die Interpellation „Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich“ eingereicht. An der Sitzung des Grossen Gemeinderates (GGR) vom 17. Mai 2005 wurde die Interpellation als Postulat an den Stadtrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Wir erstatten Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Ausgangslage / Grundlagen
  - 1.1. Problematik der Datenerhebung
  - 1.2. Datenverfügbarkeit und Datenhoheit, Datenqualität und Datenanalyse
  - 1.3. Kosten-/Leistungsrechnungen versus Jahresrechnungen
  - 1.4. Referenzgrösse Einwohnerzahl pro Gemeindegebiet
  - 1.5. Benchmarking ERFA-Gruppen und professionelle Benchmarking-Ermittler
  - 1.6. Einfachere und schwierigere Benchmarking-Bereiche
2. Vergleich Zug mit Baar
3. Zentrumslasten und Kostenbeteiligungen beim künftigen Finanzausgleich
4. Zusammenarbeit mit externen Beraterfirmen
5. Zahlen zu den einzelnen Verwaltungsbereichen
6. Fazit
7. Antrag

## **1. Ausgangslage / Grundlagen**

### **1.1. Problematik der Datenerhebung**

An der GGR-Sitzung vom 17. Mai 2005 wurde die von der CVP-Fraktion am 6. Mai 2005 eingereichte Interpellation in ein Postulat umgewandelt und dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Der Stadtrat hat dabei darauf hingewiesen, dass zunächst die Art und Weise der Datenerhebung erst abgeklärt werden müsse, ebenso die Frage, inwieweit die genannten Vergleichsstädte überhaupt für entsprechende brauchbare Resultate herangezogen werden können. Die zwischenzeitlich erfolgten Abklärungen zeigen, dass die föderalistische Struktur der Schweizer Gemeinden - nebst den zahlreichen Vorteilen - bezüglich der Vergleichbarkeit von Leistungen und Kosten doch einige Schwierigkeiten bereitet. Die sehr unterschiedlich strukturierten und organisierten Verwaltungsbereiche der einzelnen Gemeinden und Städte stellen bei der Erarbeitung von zuverlässigen Vergleichszahlen ein grosses Hindernis dar. Diese Problematik soll in den nachfolgenden Ziffern 1.2 - 1.6 vertieft dargelegt werden.

### **1.2. Datenverfügbarkeit und Datenhoheit, Datenqualität und Datenanalyse**

Datenanalysen können nur dann fundierte Resultate liefern, wenn die Datenbasis verlässlich ist. Die Datengrundlagen für Verwaltungsbereiche können im wesentlichen aus folgenden Gründen nicht zuverlässig beigebracht werden:

- Oftmals sind mehrere Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Bezirk, Gemeinden etc.) an der Erbringung einer spezifische Aufgabe beteiligt.
- Die Hauptverantwortung für die Erbringung einer spezifischen Aufgabe ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich zugeteilt.
- Aufgaben werden in fast allen Gemeinden in unterschiedlicher Qualität erbracht.
- Es fehlen meistens Standards für eine einheitliche Erhebung.
- Es fehlt eine einheitliche Verbuchungspraxis.
- Investitionen werden unterschiedlich verbucht (Laufende Rechnung bzw. Investitionsrechnung).
- Instrumente für das Führen einer Vollkostenrechnung sind erst im Aufbau begriffen.
- In den heute vorliegenden Jahresabschlüssen werden die wahren Immobilien- und Anlagekosten nicht vollständig ausgewiesen.
- Historische Bauten sind mit Zweckbauten nicht vergleichbar.
- Gewisse privatrechtlich organisierte Leistungserbringer aber auch Amtsstellen liefern aus Überlegungen des Konkurrenz- und Datenschutzes geforderte Zahlen nicht.
- Vermeintlich einfache Bezugsgrössen werden unterschiedlich definiert:
  - Einwohnerzahl der Agglomeration oder Kernstadt.
  - Einwohnerzahl der wirtschaftlich oder zivilrechtlich anwesenden Personen.
- Ein Vergleich mit anderen Gemeinden kann auch daran scheitern, dass die eigenen „wahren“ Kosten nicht bekannt sind (Fehlende Kostenrechnung).
- Es handelt sich immer nur um eine Momentaufnahme: Was heute vergleichbar ist, ist morgen zufolge Reorganisation und damit verbundenen Kontenplanumstellungen nicht mehr vergleichbar.

### Harmonisiertes Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz

In der föderalen Schweiz konnte dank der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) eine gewisse Standardisierung in der Rechnungslegung erzielt werden. Dieses Rechnungsmodell bietet aber nur Empfehlungen. Dies führt dazu, dass selbst im Kanton Zürich mit einem eigenen Handbuch für die Haushaltsführung in der Verbuchungspraxis wesentliche Unterschiede vorkommen. Auch der Kanton Zürich kann nur bedingt kontrollieren und erzwingen. Somit ist die Qualität der Daten abhängig von der Qualität der Rechnungsführung in den Gemeinden. Die einzelnen Rechnungsführer und deren politische Vorgesetzten haben Freiheiten in der Interpretation der Vorgaben, was zu unterschiedlichen Auswertungen führt. In den meisten der von den Interpellanten aufgeführten Bereichen wird in den Gemeinden nicht einheitlich kontiert.

### **1.3. Kosten-/Leistungsrechnung versus Jahresrechnung**

In der Verwaltung werden immer häufiger Vollkostenrechnungen implementiert. Die Stadt Zug arbeitet mit einigen anderen Gemeinden und dem Kanton Zug an der Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung. Zurzeit muss man sich aber bei den veröffentlichten Rechnungen auf Finanzbuchhaltungsdaten stützen. Bei den Finanzbuchhaltungsdaten werden die Abschreibungen en bloc und nicht pro Kostenstelle und Kostenträger geführt. Der Vergleich von Finanzbuchhaltungsdaten generiert daher unzuverlässige Resultate.

Nachfolgende Definition stammt vom Statistischen Amt des Kantons Zürich, Projekt Benchmarking unter den Zürcher Gemeinden. Es zeigt die Vorbereitungsschritte und damit die Einschränkungen wie Finanzdaten zuerst aufbereitet werden müssen:

*Das Total der Ausgaben beinhaltet keine Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und keine Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag (in Zürich wichtig). Die Ausgaben beinhalten keine durchlaufenden Beiträge, keine Einlagen in Spezialfinanzierungen und werden ohne die Internen Verrechnungen ermittelt.*

*Das Total der Einnahmen beinhaltet keine Durchlaufenden Beiträge und keine Entnahmen aus Spezialfinanzierungen bzw. keine Internen Verrechnungen.*

*Der Nettoaufwand errechnet sich aus: Total der Ausgaben minus Total der Einnahmen.*

### **1.4. Referenzgrösse Einwohnerzahl pro Gemeindegebiet**

Sind für die Bestimmung des Gemeindegebiets die politischen oder die wirtschaftlichen Grenzen massgebend? Im Falle der Stadt Aarau (Einwohner: 15'628) müssen zuerst die Territoriumsgrenzen definiert werden. Sinnvollerweise erfolgen die Grenzziehung beim Bezirk Aarau (Agglomeration). Dann beträgt die Einwohnerzahl aber 65'853 anstelle von 15'628 Personen. Das gleiche gilt für die Stadt Zürich mit 342'133 Einwohnern auf dem politischen Stadtgebiet und mit mehr als 1 Mio. Einwohnern, wenn man die Agglomeration mit berücksichtigt.

### **1.5. Benchmarking-ERFA-Gruppen und professionelle Benchmarking-Ermittler**

Für fast alle Verwaltungszweige gibt es verwaltungsinterne Erfahrungsgruppen (ERFA), die sich periodisch treffen, um Know-how auszutauschen, um sich branchenspezifisch weiterzubilden und um Benchmarking zu betreiben. Wirklich erfolgreich sind ERFA-Gruppen nur im Know-how-Austausch und in der branchenspezifischen Weiterbildung. Interne Benchmarking-Projekte scheitern durchwegs an der unterschiedlichen Datenqualität und der Heterogenität der Verhältnisse. Ergebnisse aus internen Benchmarking-Gruppen werden wegen stark variierender Sonderfaktoren fast nie veröffentlicht.

Unter den professionellen Benchmarking-Ermittlern liefern jene die besten Ergebnisse, die einen Erhebungsstandard vorgeben können. Beispielsweise publiziert die Eidg. Finanzverwaltung alljährlich im Band „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ eine Reihe von Daten, die aber leider nur auf Kantonsebene aufbereitet werden. Bei den nachfolgend aufgeführten nationalen Datenaufbereitern muss man sich mit den vorgegebenen Vergleichsreihen begnügen:

- BfS, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
- IDHEAP BADAC, Chavannes-près-Renens
- Eidg. Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003, Bern
- Statistisches Jahrbuch des Schweiz. Städteverbandes, Bern

Sonderauswertungen sind nur schwer erhältlich.

Ergänzend zu den nationalen Anbietern versucht das Statistische Amt des Kantons Zürich mit grossem Aufwand eine Datenbank zu implementieren, um Zürcher Gemeinden miteinander zu vergleichen. Dieses Amt kann zum heutigen Zeitpunkt leider nur partielle Auswertungen erstellen. Hauptgründe für die beschränkten Auswertungsmöglichkeiten sind primär die Heterogenität in der Gemeindeorganisation und die Aufgabenzuteilung unter den Gemeinwesen (Schulgemeinde vs. politische Gemeinde). Auch behindern unterschiedliche EDV-Systeme die Datenzusammenführung. Zusätzlich kämpft der Kanton Zürich mit dem Sonderfall der Stadt Zürich. Der Sonderfall Stadt Zürich wird bei den Auswertungen und Interpretationen jeweils ausgeklammert.

Die Stadt Zürich nimmt sowohl bezüglich ihrer Grösse als auch bezüglich ihrer zentralörtlichen Aufgaben eine Sonderstellung im Kanton Zürich ein und ist somit nicht mit den anderen Gemeinden des Kantons Zürich oder auch der übrigen Schweiz zu vergleichen. Entsprechend ist sie z.B. nicht in den kantonalen Finanzausgleich von Zürich integriert, sondern wird ausserhalb dieses System für ihre ausserordentlichen Aufgaben abgegolten. Diese zentralörtlichen Sonderlasten schlagen sich vor allem in den Bereichen "Soziales / Soziale Wohlfahrt", "Kultur" etc. nieder.

Alle privaten Beratungsunternehmen, die professionelles Benchmarking betreiben, sind meistens auf publizierte Erhebungsdaten angewiesen und setzen bei der Bear-

beitung von Mandaten voraus, dass sich die zu vergleichenden Amtsstellen bei der Datenlieferung und Datenanalyse beteiligen. Eine Beteiligung von Entscheidungsträgern kann aber nur erwirkt werden, wenn diese auch einen Nutzen aus den Untersuchungen ableiten können. Unter der Voraussetzung, dass optimale Rahmenbedingungen geschaffen werden können, ist mit externen Kosten pro Verwaltungseinheit von CHF 12'000.-- bis 25'000.-- zu rechnen. Die internen Kosten betragen erfahrungsgemäss mehr.

### **1.6. Einfachere und schwierigere Benchmarking-Bereiche**

Ebenso wichtig wie die Qualität der zu vergleichenden Daten ist die Bestimmung von repräsentativen Vergleichsgemeinden und von Verwaltungsbereichen, die ein hohes Steuerungspotenzial aufweisen. Als zweite Voraussetzung für die Erarbeitung von zuverlässigen Resultaten ist die Mitwirkung von beteiligten Personen aus noch zu evaluierenden Vergleichsgemeinden zu erwähnen.

Als Referenzstädte zu Zug können in Betracht kommen:

- Schaffhausen
- Chur
- Frauenfeld
- Solothurn

Im Einzelfall ist zu prüfen, ob allenfalls nur Verwaltungsbereiche mit ähnlicher Struktur miteinander verglichen werden sollten.

Sehr wichtig ist dabei, dass Verwaltungsbereiche mit hohem Steuerungspotenzial im Vergleich einander gegenüber gestellt werden. Hohes Steuerungspotenzial weisen generell jene Bereiche auf, über die man die Entscheidungsbefugnis hat und wo ein hoher Nutzen (in Form von tieferen Kosten oder besseren Dienstleistungen) die Ermittlungskosten abdeckt.

## **2. Vergleich Zug mit Baar**

Ist die „Einwohnerzahl“ bei Vergleichsüberlegungen zwischen Zug und Baar die richtige Referenzgrösse? Mindestens ebenso prüfenswert ist beispielsweise für den Feuerwehrvergleich zwischen Zug und Baar das Versicherungskapital des Liegenschaftsbestandes. Oder im Falle eines Infrastrukturkostenvergleichs wie z.B. dem Öffentlichen Verkehr die Anzahl Einwohner plus Arbeitsplätze. Beim Beizug spezifischerer und besserer Referenzgrössen hat Zug nicht bloss +18% mehr Einwohner als Baar, sondern muss z.B. +50% mehr Menschen (Einwohner+Arbeitsplätze) und +64% mehr Gebäudeversicherungswert „betreuen“. In der Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung „Themenkreis A9, Zentrumslasten“, Seite 7ff. ([www.are.admin.ch/Raumordnung und Raumplanung/Agglomerationspolitik/Monitoring urbaner Raum/A9 Zentrumslasten](http://www.are.admin.ch/Raumordnung%20und%20Raumplanung/Agglomerationspolitik/Monitoring%20urbaner%20Raum/A9%20Zentrumslasten)), wird festgehalten, dass Zug als mittelgrosse Zentrumsstadt grösser und um einen Multiplikator von 1.63 komplexer ist (vgl. nachstehend Ziffer 3). Dies soll als Erklärung für einige Disparitäten dienen. Offensichtlich gelingt es auch der Stadt Zug nicht, die durchschnittlich höheren Nettobelastungen und Belastungen pro Kopf auf die Umlandgemeinden zu überwälzen.

## Einige Vergleichsgrössen zwischen Zug und Baar:

Referenzgrösse	Zug	Baar	Differenz zwischen Zug > Baar
Einwohnerzahl per 31.12.2004 <small>*Einwohnerstatistik Dir. d.Innern Kt. Zug</small>	24078	20593	+17%
Einwohnerzahl per 31.12.2005 <small>*Einwohnerstatistik Dir. d.Innern Kt. Zug</small>	24643	20895	+18%
Betriebszählung 2001 Arbeitsplätze (aktuellste Daten)	26140	12751	+105%
Einwohner (Basis 2004) + Arbeitsplätze	49789	33017	+51%
Betriebszählung 2001 Arbeitsstätten (aktuellste Daten)	3295	1594	+107%
Versicherungskapital der Immobilien per Ende 2005	8.721 Mia. CHF	5.300 Mia. CHF	+65%
Anzahl Immobilien Objekte:	4336	3764	+15%
Studie Zentrumslasten zeigt höhere Kosten pro Kopf gegenüber Umlandgemeinden	Kernstadt Index 163%	Umlandgemeinde Index 100%	+63%

### 3. Zentrumslasten und Kostenbeteiligungen beim künftigen Finanzausgleich

Das Bundesamt für Raumentwicklung hält in seiner Studie „Themenkreis A9, Zentrumslasten“ vom März 2005 (Version 01.05) fest, dass bei Kernstädten von Mittelagglomerationen gegenüber den Umlandgemeinden bis zu +69% höhere Werte des Pro-Kopf-Aufwandes anfallen. Zug gehört in die Kategorie der Kernstädte mit einer Mittelagglomeration. Die gleichen Autoren der Studie aus dem Büro BHP - Hanser und Partner AG kommen im Einzelfall für die Stadt Zug zu folgenden Resultaten:

- Die Nettobelastung pro Kopf ist mit 163% deutlich über dem Durchschnitt der übrigen Schweizer Mittelstädte zu den Umlandgemeinden
- Die Grobschätzung der Zentrumslasten der Stadt Zug ergibt Kosten von 18 - 25 Mio. CHF pro Jahr
- Alleine für das Theater-Casino Zug (Kultur) beträgt die Zentrumslast 0.7 - 0.8 Mio. CHF pro Jahr
- Für die Eissportanlagen errechnet sich eine Zentrumslast von 2.1 - 2.3 Mio. CHF pro Jahr.

Nebst signifikant höheren Aufwendungen für Kultur und Sport (Eissportanlage) muss auch für die übrigen Verwaltungsbereiche angenommen werden, dass die Stadt Zug wegen seiner zentralörtlichen Funktion höhere Aufwendungen aufweist und einen Mehrnutzen für die Agglomeration erbringt. In der Vernehmlassung zum kantonalen Finanzausgleich und zum 2. Paket ZFA weist die Stadt Zug auf diesen Umstand hin

und fordert eine angemessene Abgeltung dieser Zentrumslasten. Das Thema der Zentrumslasten soll noch in diesem Jahr mit der Beantwortung der SVP-Motion vom 4. November 1997 betreffend „Studienauftrag über Zentrumslasten und Zentrumsnutzen der Stadt Zug“ ausführlich behandelt werden.

#### **4. Zusammenarbeit mit externen Beratungsfirmen**

Wie vorstehend ausgeführt, sind verlässliche Vergleichszahlen nur mit guter konzeptioneller Vorarbeit realisierbar. Bei der Evaluation von zu beauftragenden Partnern wurde auch das im Vorstoss erwähnte Institut für Finanzdienstleistungen in Zug (IFZ) kontaktiert. Das IFZ befasst sich kompetent mit Fragen der Finanzmärkte (Banking) und des Corporate Finance. Es will Lösungen für die in Zug stark vertretenen Finanzdienstleister anbieten. Für die öffentlichen Gemeinwesen wird zwar ein Seminar mit dem Titel „Finanzmanagement für Gemeinden“ angeboten, ansonsten aber wird der Bereich öffentliche Verwaltung vom Institut für Regionalökonomie (IBR) der Hochschule für Wirtschaft in Luzern betreut. In Gesprächen mit der Leitung des IBR hat sich jedoch gezeigt, dass nur wenig potentielle Zusammenarbeitsfelder vorhanden sind.

Fallweise kann zu Einzelthemen in der jeweiligen Projektphase eine Zusammenarbeit mit dem IBR angestrebt werden. Bereiche mit Zusammenarbeitspotenzial mit dem IBR könnten sein:

- Verifizierung / Ermittlung der am besten geeigneten Vergleichsstädte / Bereiche (gibt es Partner ?).
- Verifizierung / Ermittlung der Verwaltungszweige mit dem grössten Steuerungs-potenzial.
- Ermittlung von Benchmarking-Instrumenten.
- Unterbreitung von Vorschlägen für einzuleitende Massnahmen.

In einer ersten Grundlagenerarbeitungsphase sollen bis Ende 2006 mit noch zu bestimmenden Beratungsfirmen erste Vergleichszahlen erarbeitet werden. Mit der Firma BHP (Hanser und Partner AG) wurden bereits Berechnungen zu den Zentrumslasten durchgeführt, die eine fundierte Basis für die Vernehmlassung und die Diskussion um den innerkantonalen Finanzausgleich liefern.

#### **5. Zahlen zu den einzelnen Verwaltungsbereichen**

Wie dargelegt fehlen zurzeit geeignete Instrumente, um verlässliche Vergleichszahlen der einzelnen Verwaltungsbereiche zu erstellen. Gleichwohl soll nachfolgend auf einige Besonderheiten der im Vorstoss aufgeführten Verwaltungszweige hingewiesen werden. Auch ist zu beachten, dass Daten oftmals erst mit einer zeitlichen Verzögerung von ca. 1 ½ Jahren zugänglich sind. So müsste beispielsweise bis zum Frühjahr / Sommer 2006 immer noch mit Zahlen aus dem Jahr 2004 operiert werden. Diese Zahlen bilden zudem eine Momentaufnahme und tragen dem Wandel zuwenig Rechnung. Für die Aufbereitung (z.B. Konsolidierung) von Zahlen benötigt beispielsweise das Bundesamt für Statistik zusätzlich 1 Jahr oder mehr.

## **5.1 Kultur**

Ein Vollkostenvergleich ist fast nicht möglich. Beim Bundesamt für Statistik werden seit 2001 aus reorganisatorischen und „anderen“ Gründen die Vergleichstatistik der Kulturkosten nicht mehr geführt. Zuverlässige Auswertungen können nur durch Mithilfe der Verantwortungsträger erarbeitet werden. Wenn in Zug der Bereich „Kultur“ eine halbe A4 Seite in der Jahresrechnung umfasst, müssen in Zürich für das gleiche Thema mehr als 35 Seiten Zahlenmaterial durchgearbeitet werden. In den 35 Seiten Zahlenmaterial sind zudem alle halbstaatlichen Kulturengagements wie z.B. der Zürcher Schulen (Universitäten) nicht eingerechnet.

## **5.2. Öffentlicher Verkehr**

Der Regierungsrat hat die Revision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (GöV) in erster Lesung am 3. Januar 2006 verabschiedet und in die Vernehmlassung gegeben. Im Entwurf zum neuen GöV wird künftig nicht mehr zwischen Regional- und Ortsverkehr unterschieden, sondern nur noch vom öffentlichen Verkehr gesprochen. Den Begriff „Ortsbus“ wird es nicht mehr geben. An den gesamten Kosten des öffentlichen Verkehrs beteiligen sich die Zuger Gemeinden mit 20%. Dieser Beitrag wird unter den Gemeinde aufgeschlüsselt. In jedem Fall werden sich für die Stadt Zug erhebliche Kosteneinsparungen ergeben.

Ein Vollkostenvergleich ist kaum möglich, da der öffentliche Verkehr primär Bundes- und Kantonsaufgabe ist. Kleine und mittelgrosse Gemeinden sind fast ausschliesslich Beitragszahler an öffentlich- und privatrechtlich organisierte Betreiberunternehmungen. Kostenvergleiche auf Gemeindeebene führen zu grossen Differenzen. Die errechneten Kenngrössen führen zu starken Verzerrungen. Erschwerend kommt hinzu, dass die privatrechtlichen Betreiberunternehmungen ihre Indikatorenwerte jeweils unterschiedlich veröffentlichen und Schlüsselindikatoren gar nicht preisgeben.

## **5.3 Immobilienmanagement (Verwaltungsliegenschaften)**

Immobilienabteilungen von grossen Städten und Kantonen erheben zurzeit Daten. Die Stadt Zürich hat ein Ausschreibungsverfahren für die Aufnahme der Gebäude- und Liegenschaftsflächen der Verwaltungsgebäude gestartet. Zusätzlich werden geeignete Systeme evaluiert und beschafft. Die Verwaltungen haben erkannt, dass diese Daten für eine effiziente Bewirtschaftung nötig sind. Auch die Stadt Zug ist bestrebt, im Zusammenhang mit der Einführung der Kostenrechnung bei den Immobilien mehr Kostentransparenz zu schaffen. Vollkostenermittlungen und Vergleiche auf Knopfdruck sind zurzeit nicht möglich. Wohl liegen für die einzelnen Liegenschaften die erforderlichen Einzeldaten vor, diese können aber nur manuell zusammengeführt und ausgewertet werden.

## **5.4 Informatik/Telekommunikation**

Ein Vollkostenvergleich ist schwierig, weil es sich bei den veröffentlichten Kosten von vergleichbaren Gemeinden wie Zug und Baar vielfach nur um Teilkosten handelt. Die Stadt Zug betreibt seit Jahren ein Teiloutsourcing mit dem AIO (Amt für Informatik und Organisation) des Kantons Zug. Dies ist nicht der kostengünstigste Weg. Es

zwingt aber zu Vereinheitlichungen und führt zu einer qualitativ hochstehenden Datenkonsistenz, die von den Gemeinden mitfinanziert wird. Auch in Aarau und der Stadt Zürich gibt es vertikale und horizontale Subventionierungen, die das Bild verzerren. Der Kanton Zürich zahlt nebst den Lehrergehältern auch 50% an die Informatikkosten in den Abteilungen der Bildung auf Gemeindeebene (Stadt Zürich). Die Informatikkosten der Stadt Zürich sind wegen ihrer Komplexität nicht zuverlässig bestimmbar. Es fehlen externe Beratungskosten für vielerlei Projekte. Beste Kontakte in der Verwaltung helfen nur bedingt.

In der Ausgabe vom November 2005 schätzt die renommierte Firma Gartner Research Inc. in ihrem „Western Europe IT Spending and Staffing Survey, 2005“ die durchschnittlichen Information- und Technologiekosten (IT) auf USD 7'642 pro Mitarbeitende und auf ca. 3.7% der Mitarbeiterbelegschaft für Gemeinden (local government). Zug und Baar verfügen über einen halb so grossen Mitarbeiterstab, darin nicht eingeschlossen sind die kantonalen Ressourcen des AIO.

Die Ermittlung von Vergleichszahlen mit der Privatwirtschaft sind aus vorgenannten Gründen nicht einfacher. Eine Alternative zur schwierigen Beschaffung von Vergleichszahlen ist die Einholung einer Offerte für das Outsourcing. Die offerierten Outsourcingkosten können dann für einen Vergleich mit den eigenen Kosten herangezogen werden. Erste Abklärungen und eine Grobkalkulation nach den Kriterien der Bedag Informatik AG (IT Spezialist für Outsourcing von öffentlichen Gemeinwesen) hat für die städtische Informatik entsprechend gleich hohe Kosten von etwas mehr als 2.0 Mio. CHF pro Jahr bei vergleichsweise tieferem Leistungsstandard ergeben.

### **5.5 Stadt- und Kantonsbibliothek**

Bei den Bibliotheken lassen sich Kennzahlen errechnen. Für die Beurteilung der Kennzahlen und für wirkungsorientierte Entscheidungen werden ein Vielfaches an Zeit benötigt. Die Dorfbibliothek von Baar ist nicht mit einer Universalbibliothek der Stadt- und Kantonsbibliothek Zug vergleichbar.

### **5.6 Rektorat**

Für den Bildungsbereich liegen kantonale Vergleichszahlen vor (siehe „Öffentliche Finanzen der Schweiz 2003“, Eidg. Finanzverwaltung, Bern). Auf Gemeindeebene fehlt nebst der Definition eines einheitlichen und vergleichbaren Aufgabenbeschreibs für die Schultypen insbesondere ein standardisiertes Verrechnungsmodell der Anlagekosten (Abschreibungen, Kapitalkosten, Immobilienunterhalt etc.).

### **5.7 Primarschule / Oberstufe / Kindergarten**

Um dem Quartiersschulhausprinzip Rechnung zu tragen, müssten Qualitätsindikatoren definiert werden. Siehe auch 5.6.

### **5.8 Tagesschule**

Siehe 5.6. In vielen Gemeinden werden die Strukturen erst geschaffen. Bis Ende 2006 werden vermehrt Vergleichszahlen ermittelbar sein.

## **5.9 Musikschule**

Siehe 5.6.

## **5.10 Tagesheime**

In vielen Gemeinden werden die Strukturen erst geschaffen. Bis Ende 2006 werden vermehrt Vergleichszahlen ermittelbar sein. Problematisch werden Vergleichsanalysen aber weiterhin bleiben, weil - wie in Aarau - teilweise Quartiervereine und kirchliche Organisationen diese Dienstleistungen alternativ anbieten.

## **5.11 Werkhof**

Auf Gemeindeebene fehlen nebst der Definition eines einheitlichen und vergleichbaren Aufgabenbeschreibs für die Werkhöfe (teilweise soziale Auffangnetze), insbesondere ein standardisiertes Verrechnungsmodell der Anlagekosten (auf Gebäuden und Maschinen Abschreibungen, Kapitalkosten und Unterhalt etc.).

## **5.12 Gesundheit und Pflegeheime**

Ein Vollkostenvergleich ist nur zwischen zwei ähnlich strukturierten Heimen machbar. Sehr oft existieren Mischsysteme Alters- / Pflegeheim u.a., die überdies jährlich in der Zusammensetzung der Bewohnerschaft sich verändern.

## **5.13 Feuerwehr**

Ein Vollkostenvergleich zwischen Miliz- und Berufsfeuerwehren ist sehr schwierig. Die Organisationseinheit „Schutz und Rettung“ der Stadt Zürich umfasst eine Berufsfeuerwehr, eine regionale Alarmzentrale für 50 angeschlossene Gemeinden (14 Mitarbeiter), mehrere freiwillige Feuerwehren und den Bundeslöschzug für schweizerische Grossereignisse.

Die Aarauer Stadtfeuerwehr wird durch die Betriebsfeuerwehren der Firma Rockwell und des Kantonsspitals ergänzt.

Die Gemeindefeuerwehr von Baar muss keine Stützpunktaufgaben erfüllen. In Zug, Zürich und Aarau werden auch Stützpunktaufgaben abgedeckt.

Unter Berücksichtigung der Stadtzuger Industriebauten und damit der Gebäudeversicherungssumme (Zug = +64.55% im Vergleich mit Baar) und dem von der Gebäudeversicherung Zug (GVZ) zugestandenen Stützpunktfeuerwehrezuschlag von 20% sind die Kennzahlen von Baar und Zug vergleichbar hoch.

## **6. Fazit**

Zuverlässige Vergleiche von verschiedenen Verwaltungsbereichen sind wegen der Heterogenität der Aufgabenzuteilung nur mit Hilfe aller Beteiligten möglich. Ein grosses Hindernis bei der Erarbeitung von guten Vergleichen ist das Fehlen eines standardisierten Aufgabenbeschreibs und einer standardisierten Ermittlung von Vollkosten.

Die im Hinblick auf die Vernehmlassung zum 2. Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) durchgeführten Untersuchungen zu den Zentrumslasten zeigen in

einzelnen Bereichen wie z.B. Kultur und Sport hohe Zentrumslasten der Stadt Zug auf.

Bei der Erhebung von Vergleichszahlen für die im Postulat vorgeschlagenen Verwaltungszweige ergeben sich wegen schlechter Datenverfügbarkeit und Qualität sowie wegen den schwierig zu bestimmenden Referenzgrössen keine zuverlässigen Resultate.

Mit der Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung werden die erforderlichen Grundlagen erarbeitet, um die Hauptkostenblöcke der im Vorstoss umschriebenen Verwaltungsbereiche zu ermitteln. Bis Ende 2006 sollen für einzelne Bereiche und unter Beizug der geeigneten Partner erste Vergleichszahlen vorliegen.

## **7. Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

- vom Bericht des Stadtrates zum Postulat der CVP-Fraktion vom 6. Mai 2005 betreffend „Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich“ Kenntnis zu nehmen und
- das Postulat als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 2. Mai 2006

Christoph Luchsinger, Stadtpräsident    Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilage:

- Postulat (als Interpellation eingereicht) der CVP-Fraktion vom 6. Mai 2005 betreffend „Vergleichszahlen einzelner Verwaltungszweige mit den Stadtgemeinden Baar, Aarau und Zürich“

Die Vorlage wurde vom Präsidentsdepartement verfasst. Für Auskünfte steht Ihnen der Controller Marcel Grepper unter Tel. 041 728 21 12 zur Verfügung.