

Geschäft Nr. 4329

Allschwil den 20.02.17

Bericht an den Einwohnerrat zum Geschäft Nr. 4329 „Fall Stiftung Tagesheime“

Inhalt:

Vorbemerkungen	S. 1
Ausgangslage	S. 2
Vorgehensweise	S. 2
Einführung Leistungsvereinbarung	S. 2
Rolle Stiftungsrat / Gemeinderat	S. 3
Budget / Abrechnung	S. 4
FAMEX	S. 5
Prozesse / Kommunikation	S. 6
Zeitungsartikel	S. 7
Fazit	S. 7

Vorbemerkungen

Das Geschäft Stiftung Tagesheim (STTA) ist in seiner ganzen Art und vom Aufbau her sehr komplex, fordert einen vertieften Sachverstand sowie ein gutes Vorstellungsvermögen über den Verlauf. Einen Fall, wie der uns hier Vorliegende, welcher über ein grosses Zeitfenster stattgefunden hat und eine Vielzahl von Unterlagen aufweist, erfordert von einer Laienbehörde wie der GPK einen grossen Zeitaufwand.

Das richtige Einordnen der diversen, auch widersprüchlichen Aussagen, erfordert viel Fingerspitzengefühl und Objektivität. Der Einwohnerrat erwartet von der GPK in seinen Berichten oft ein einfaches Resultat in schwarz und weiss oder schuldig und unschuldig. Auch wenn uns als Kommission dieses einfache Muster dienlich wäre, kann die GPK in den meisten Fällen solch einer Erwartung nicht gerecht werden.

Das Geschäft „Fall STTA“ wurde durch den Umstand des Legislaturwechsels erschwert. Von den bestehenden ordentlichen sieben Kommissionsmitgliedern, traten lediglich zwei Person in die neue GPK über. Dies führte dazu, dass sich die neuen Mitglieder innert kurzer Zeit in die vielen Papiere einlesen mussten.

Ausgangslage

In den Einwohnerratssitzungen vom 8. und 9. Dezember 2015 erhielt die GPK den Auftrag vom ER-Büro den Fall „STTA“ zu untersuchen und seine Erkenntnisse in einem Bericht dem Rat vorzulegen. Diese Untersuchung wurde ausgelöst durch eine Mischung von Zeitungsberichten, Anschuldigungen durch die FIREKO und einem Bericht der BDO. Es wurde von 1 Mio. CHF gesprochen, welche nicht ordnungsgemäss abgerechnet worden sei. Direkt untersucht hatte die BDO jedoch nur ein Abrechnungsjahr, in dem eine nicht ordnungsgemäss abgerechnete Summe von ca. 250'000.- CHF genannt wurde.

Vorgehensweise

Der Bericht der GPK an den Einwohnerrat wurde in verschiedenen Schritten erstellt. In einem ersten Schritt ging es darum, die diversen Unterlagen, Berichte und Protokolle zusammenzutragen und auszuwerten. Gestützt auf diese Auswertung erstellte die GPK eine Liste mit den zu befragenden Personen, sowie einen Fragenkatalog. Befragt wurden Personen aus dem Gemeinderat, der Gemeindeverwaltung, dem Stiftungsrat und deren Geschäftsführung. Diese Befragungen zusammen mit den Unterlagen ergaben den Ihnen hier vorliegenden Bericht.

Die GPK entschied sich zu folgendem Vorgehen:

1. Zusammentragen der Unterlagen und dessen Analyse
2. Erarbeitung der Schwerpunkte und Fragen
3. Erstellen einer Liste der zu befragenden Personen aus Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Stiftungsrat und dessen Geschäftsführung.
4. Gespräch des GPK-Ausschusses mit den betroffenen Parteien und Personen
5. Evaluierung der Ergebnisse, basierend auf den Erkenntnissen aus den Punkten zwei und drei in Form eines Berichtes z.H. des Einwohnerrates

Jean-Jaques Winter, GPK-Präsident der vorherigen Legislatur, begann die Arbeit mit dem Anfordern der verschiedensten schriftlichen Unterlagen im Zusammenhang mit der STTA.

Diese wurden von der ehemaligen GPK und deren Mitglieder im Sommer 2016 zum Legislaturwechsel an die neuen Mitglieder übergeben. Nach dem Zusammenstellen der Fragen fanden die Gespräche mit den involvierten Parteien am 22./23. und 29.11.2016 statt. Anlässlich seiner Dezember-sitzungen fasste die GPK ihre Erkenntnisse zusammen und klärte die noch offenen Punkte an den entsprechenden Stellen ab.

Der GPK wurde zur Behandlung des Falles von der Gemeinde Allschwil, der STTA und Herrn Peter Kury (Geschäftsführer der Stiftung), sowie den ehemaligen Gemeinderäten Arnold Julier und Franziska Pausa je ein Aktendossier ausgehändigt. Diese bildeten die Informations- und Gesprächsgrundlagen der GPK und dienten zur Beurteilung der Sachlage, resp. zur Beratung der GPK. Sämtliche Dossiers werden nach Abschluss der Arbeit zurückgegeben oder vernichtet.

Einführung der Leistungsvereinbarung

Die seit dem 1. Februar 2005 bestehende Leistungsvereinbarung (LV) zwischen der Gemeinde Allschwil und der STTA wurde per 1.1.2011 überarbeitet und eingeführt. Die angepasste LV wurde vom Gemeinderat am 24.11.2010 und vom Einwohnerrat am 15.12.2010 genehmigt.

Die GPK hält fest, dass bereits bei der Einführung der angepassten LV einer der grundlegenden Fehler nicht entdeckt wurde. So steht in der Leistungsvereinbarung folgendes geschrieben: „Die Gemeinde leistet einen Beitrag pro abgerechnete Betreuungsstunde.“ (Kapitel 4; Punkt 10)

Widersprüchlich dazu wird im Anhang 1 von Berechnung über Tages-, respektive Halbtagesätze gesprochen. Diese beiden gegensätzlichen Abrechnungsmethoden lassen nach Meinung der GPK einen Interpretationsspielraum offen, welcher bei der Einführung der LV hätte erkannt und präzisiert werden müssen.

Es war auch nicht möglich rückwirkend zu erfahren, wer diesen Anhang angefügt hat und wer für diese Ergänzung die Verantwortung trägt. Leider ist heute keine an der damaligen Ausarbeitung beteiligte Person mehr auf der Verwaltung tätig. Also trägt sowohl der Gemeinderat, wie auch der Einwohnerrat die Verantwortung für die Einführung der widersprüchlichen LV. Die Frage bleibt offen, weshalb diese Unstimmigkeit bei der Überprüfung nicht aufgefallen ist.

Rolle Stiftungsrat / Gemeinderat

Stiftungsrat:

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass die Mitglieder des Stiftungsrates ihre Aufgaben und Pflichten wahrnahmen und sich sehr stark für die Interessen der STTA und deren Stiftungsurkunde einsetzten. Leider aber sind einige Defizite festzuhalten. Neu in den Stiftungsrat eingetretene Personen erhielten in der Regel keine fundierte Einführung. Die Wissensaneignung basierte eher auf dem System des Learning-by-doing. Auch stellt sich die GPK die Frage, inwiefern die im Stiftungsrat einsitznehmenden Personen über Fachkenntnisse im Bereich des Rechnungs-, Finanz- und Bilanzwesens verfügen.

Wieso es dem Stiftungsrat nicht aufgefallen sei, anders abgerechnet zu haben, erklärten die Mitglieder mit der Begründung: „Da nie so viel Geld ausgegeben wurde wie budgetiert, schien alles richtig zu sein“. Weiter scheint es, als habe das Projekt Langmatten II die Stiftungsräte so weit in Anspruch genommen, weswegen wahrscheinlich andere Positionen zu stark in den Hintergrund rückten. Aus Sicht der Befragten halten wir Mängel in Art und Weise der Kommunikation aus der Gemeindeverwaltung fest, jedoch auch die von den Befragten, ungünstigen und nicht abgesprochenen Alleingänge der ehemaligen Stiftungsratspräsidentin.

Gemeinderat:

Der Gemeinderat musste sich in den letzten Jahren immer wieder mit der STTA, der Leistungsvereinbarung und den Kosten auseinandersetzen, was er ordnungsgemäss tat. Trotz seiner pflichtbewussten Abarbeitung muss festgehalten werden, dass er schlecht geführt und seine Rolle als Oberaufsicht zu wenig wahrgenommen hat. Vorzeichen wurden nicht erkannt, auf Anträge des ehemaligen Finanzchefs und späteren Gemeindeverwalters wurde nicht eingegangen oder die Anträge als fälschlicherweise erledigt erachtet.

Die Aufgabe des Gemeinderates ist es auch bei Kommunikationsschwierigkeiten der Gemeindeverwaltung als Vermittler aufzutreten. Die in Stiftungsräten einsitznehmenden Gemeinderäte fungieren als Bindeglied zwischen einem Gremium und dem Gesamtgemeinderat und sind verantwortlich für den Informationsaustausch. Die GPK stellt fest, dass dieser mangelhaft stattgefunden hat. Die Verantwortung dafür liegt nicht allein bei den Personen der beiden Gemeinderäte Arnold Julier und Franziska Pausa, sondern beim Gesamtgremium.

Wir weisen an dieser Stelle explizit auf den §12 des Verwaltungs- und Organisationsreglements der Einwohnergemeinde Allschwil hin: *§12 Abs.2 Für die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen ist der Gemeinderat als Kollegium verantwortlich.*

Als sogar unkollegial bezeichnet die GPK das Verhalten des gesamten Gemeinderates gegenüber ihren beiden ehemaligen Mitgliedern Arnold Julier und Franziska Pausa. Obwohl die beiden ehemaligen Gemeinderäte in den öffentlichen Medien vorverurteilt wurden, ohne dass es vorher eine Untersuchung oder einen Bericht gab, veröffentlichte der Gemeinderat weder eine Stellungnahme noch eine Distanzierung zu den Artikeln. Weshalb sich der Gesamtgemeinderat nicht zu diesem Schritt entschlossen hat, ist uns nicht bekannt.

Die GPK empfiehlt dem Gemeinderat in Zukunft, bei ähnlichem Sachverhalt oder bei dem Verdacht der Beschaffung von Information durch unlautere Methoden eine Meldung an den Schweizer Presserat. Ein Beispiel dafür ist der Fall von Dezember 2016/Januar 2017 eines Journalisten, welcher unter dem Titel „Sex mit Minderjährigen in Reinacher Asylheim“ einen Artikel veröffentlicht hat. Das Vorgehen und die Pressemitteilung der Gemeinde Reinach ist auf der Gemeindeforumseite ersichtlich oder über Auskunft bei der Stelle Kommunikation.

Anmerkung:

Die GPK empfiehlt aus sämtlichen Stiftungsräten, in welchen der Gemeinderat direkt vertreten ist, im Zusammenhang mit der neuen Gemeindeorganisation, während der laufenden Legislatur auszutreten, allenfalls nur zu Informationszwecken Einsitz zu nehmen. Die Problematik sehen wir in der Funktion als Gemeinderat und Stiftungsrat, welche unweigerlich zu Interessenkonflikten führt.

Budget / Abrechnungen

Vorweg steht die Bemerkung, dass für die Kontrolle der korrekten und fachlich sauberen Budgetierung und Abrechnung die FIREKO und deren zur Verfügung stehenden Instrumente zuständig ist. Als Kommission hat die GPK die Abläufe, Prozesse und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Stellen und Funktionen zu überprüfen und zu kontrollieren.

Weder die Stiftung noch der Gemeinderat oder die Hauptabteilung Soziale Dienste (HSD) vermuteten einen Fehler bei der Budgetierung/Abrechnung. Gestützt wurde diese Meinung zusätzlich durch die Berichte der BDO besonders aus den Jahren 2013 und 2014, welche mit dem Hinweis: *„Bei unserer Revision sind wir nicht auf Sachverhalte gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Jahresrechnung nicht Gesetz und Stiftungsurkunde entspricht“* enden.

Stellt sich nun die Frage, wer für die Verantwortlichkeit zeichnet. So kommt die GPK zur Erkenntnis, dass laut LV, Prozessen und Stellenbeschrieb, der HAL HSD diese trägt. Die folgenden beiden Punkte im Stellenbeschrieb HAL HSD, Hauptaufgaben sind für die Beurteilung ausschlaggebend:

- Controlling von externen Leistungserbringern über Angebote im Sozial- und Gesundheitsbereich.
- Erstellen des Budgets der Hauptabteilung Soziale Dienste – Gesundheit inklusive laufender Kostenkontrolle.

Die GPK stellt jedoch fest, dass der HAL HSD im hier vorliegenden Fall nicht die alleinige Schuld trägt. Der heutige HAL HSD trat erst kurz nach der Einführung der angepassten Leistungsvereinbarung in die Gemeindeverwaltung ein und sollte davon ausgehen können, dass diese ordentlich und ohne Widersprüche eingeführt wurde. Bei dessen Eintritt, traf er in der HSD auf offene Geschäft, die Neustrukturierung und auf ungeklärte Situationen, welche viel Aufmerksamkeit, Zeit und Arbeit erforderten. Wonach folglich die eben erst eingeführte Leistungsvereinbarung deshalb auch

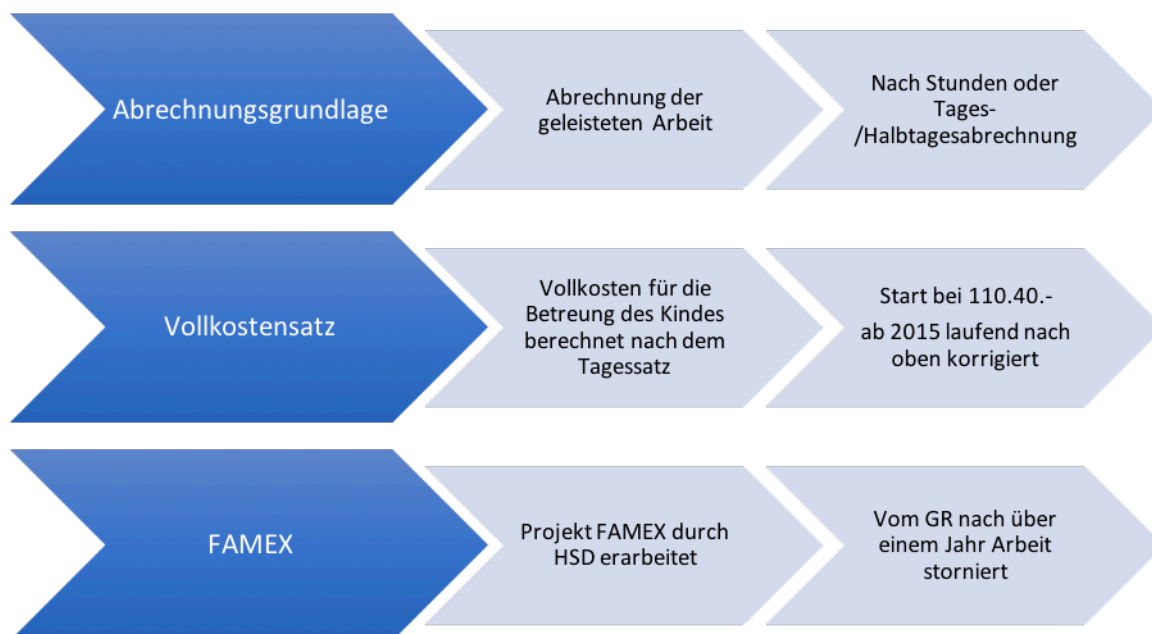
nicht an erster Stelle der Prioritätenliste stand. Nicht zu beurteilen vermag die GPK, ob das betriebswirtschaftliche Können des HAL dafür ausreichend ist, um eine solche Ungenauigkeit auf Antrieb aufzudecken.

Ein weiterer für die GPK wichtiger Punkt ist die Tatsache der langen Vakanz auf dem Posten des HAL Finanzen. Exakt im Zeitpunkt der ersten Abrechnung der neuen Leistungsvereinbarung kam es zur Vakanz. Der scheidende HAL Finanzen verlangte noch zusätzliche Unterlagen zur Überprüfung der Abrechnung, arbeitete aber bereits nicht mehr auf der Verwaltung als diese eintrafen. Die richtige Besetzung der Funktion HAL Finanzen innerhalb der Gemeindeverwaltung ist von erheblicher Bedeutung. Dass über einen längeren Zeitraum diese Funktion nicht zu 100% ausgeübt wurde, muss im hier erwähnten Fall berücksichtigt werden.

Famex

Die Bearbeitung des Fall STTA macht in erster Linie die Tatsache der Komplexität aufwändig. Während viele Parlamentarier und Parlamentarierinnen davon ausgehen, es handle sich um nur einen Punkt, sind es effektiv drei parallel zueinander laufende Punkte. Diese Punkte schneiden sich im Laufe der Untersuchung immer wieder und sind je nach Situation ausschlaggebend.

Wir sprechen von den Punkten Abrechnungsgrundlage / Vollkostensatz / FAMEX



Während nach Ansicht der GPK sowohl bei der Abrechnungsgrundlage, wie auch beim Vollkostensatz sich niemand im eigentlichen Sinn bereichert hat, sind somit die Personen, welche davon profitiert haben, einzig die Eltern. Anders sieht die GPK den Verlust beim Projekt Famex. Das Projekt Famex wurde im Jahr 2013 aufgegeben und am 22.1.2014 in den ordentlichen Betrieb der Verwaltung überführt, wo dieses Projekt zur Vereinheitlichung der Subventionsbeiträge führen sollte. Nach einem Jahr der Arbeit wurde das ganze Projekt jedoch vom Gemeinderat in seiner Sitzung vom 17.12.2014 sistiert und der Gemeindeverwalter beauftragt das Projekt neu zu erarbeiten. Obwohl bis zu dem Zeitpunkt für das Projekt Kosten in der Höhe von ca.150'000.- bis 250'000.- CHF ausgegeben wurden, wurde davon abgesehen, die erarbeiteten Ergebnisse beizuziehen. We-

der die HSD, BEK noch die Projektverantwortliche FAMEX sind bei der neuen Ausarbeitung beigezogen worden. Auch wurde mit ihnen das bereits Bestehende nicht besprochen. Diese Vorgehensweise kritisiert die GPK aufs Schärfste, da es für die Kommission eine Verschwendung von Steuergeldern in grossem Masse bedeutet.

Was im Zusammenhang mit dem Projekt FAMEX, die Thematik der Subjekt- oder Objektfinanzierung betrifft, wurde dies nicht von der Kommission untersucht. Die Entscheidung und Beurteilung dieser Finanzierungsarten unterliegen den politischen Ansichten und gehören daher nicht zu den prüfbaren Aufgaben der GPK.

Prozesse – Kommunikation

Prozesse:

Aufgrund der Sachlage und Gespräche herrschen untereinander, im Gemeinderat wie auch in der Verwaltung, unterschiedliche Meinungen betreffend Zuständigkeiten der Rechnungs- und Vereinbarungskontrolle. Auch traf die Kommission auf das Problem des „Departementsdenken oder Abteilungsegoismus“ und ungeklärte Differenzen unter den Mitarbeitenden. Leider sind dies Probleme, welche die GPK schon in der Legislatur 2012-2016 wiederkehrend antraf. Wir empfehlen und erwarten, dass diesen Punkten im Zuge der „Neuorganisation Gemeindeverwaltung“ besonders Rechnung getragen wird.

Im Bericht der BDO 2015 werden verschiedene Massnahmen mit hoher Priorität zur Umsetzung empfohlen. Teilweise wurden diese bereits umgesetzt. Die GPK empfiehlt insbesondere folgende Verbesserungen zeitnah anzugehen:

- Aufbau eines Controllingprozesses für Leistungsvereinbarungen
- Materielle Prüfung von Rechnungen im Bereich Soziale Dienste
- Prüfung der Einhaltung von Leistungsvereinbarungen im Bereich Soziale Dienste
- Die Vollkosten sind durch den Gemeinderat genehmigen zu lassen
- Die Kalkulation der Vollkostensätze sind mit der STTA eindeutig zu regeln
- Im Stellenbeschrieb der HAL muss eindeutig geklärt werden, welche Kosten wie und von wem, wie tief zu prüfen sind

Die Gemeinde Allschwil ist oberstes Kontrollorgan über die Stiftung, was uns mehr als nur fraglich erscheint. Die GPK empfiehlt in diesem Fall die Oberaufsicht über die Stiftungen, welche Leistungsvereinbarungen mit der Gemeinde Allschwil unterhalten, an die kantonale Stiftungsaufsicht (BSADD) zu übergeben.

Kommunikation:

Die Unterlagen, welche die GPK erhalten hat, lassen darauf schliessen, dass die Kommunikation unter den beteiligten Personen nicht optimal und zielführend verlief. Insbesondere erwähnt sind die letzten 6 Monate, in welchen die Alleingänge der Stiftungsratspräsidentin stattfanden, aber auch die Gemeindeverwaltung forsch und von oben herab kommunizierte. Das rechtzeitige Eingreifen des Gemeinderates wäre hier zwingend gewesen. Eine offenere und freundschaftlichere Zusammenarbeit wie in den Jahren davor, wäre bestimmt zielführender und auch besonders für die Tagesmütter und die Eltern dienlicher gewesen.

Zeitungsartikel

Der am 8.12.2015 erschienene Zeitungsartikel der Basler Zeitung enthält nach der Auffassung der ehemaligen Gemeinderäte Inhalte, welche aus dem Zusatzbericht der BDO, resp. der FIREKO stammen müssen.

Diese Berichte waren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung, den Mitgliedern der FIREKO, den Mitarbeitern der BDO, so wie dem ehemaligen Gemeindeverwalter Dieter Pfister und dem Finanzchef Joseph Hammel bekannt. Der Bitte, der beiden ehemaligen Gemeinderäte Arnold Julier und Franziska Pausa, nach einer Untersuchung der GPK wegen Amtsgeheimnisverletzung wird die GPK nicht nachgehen. Diese Arbeit benötigt Kompetenzen, welche die Kommission rechtlich nicht besitzt. Weitere rechtliche Schritte liegen im Ermessen der oben genannten Personen.

Sorge bereitet der GPK die leichtfertige Berichterstattung im Fall STTA der Medien. Sie zeigt sich erstaunt, wie Journalisten Aussagen und Anschuldigungen verbreiten können, ohne sich mit dem Sachverhalt genauer befasst zu haben. Der GPK war es erst nach mehreren Stunden Aktenstudium und diversen Sitzungen möglich, den vorliegenden Bericht zu verfassen.

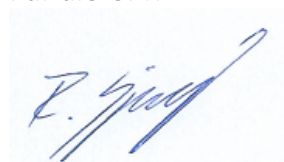
Fazit

Nach gründlicher Untersuchung und Bearbeitung des Falls „STTA“ kommt die GPK zum Schluss, dass man hier von einer kollektiven Verschuldung oder eines kollektiven Versäumnisses sprechen muss. Weder der Stiftungsrat, noch die HSD oder der Gemeinderat tragen im Fall STTA alleine die Verantwortung für die Bewilligung oder Auszahlung der Beträge. Wie schon oben erwähnt, hat sich in diesem Fall weder eine Einzelperson bereichert, noch hat eine Organisation systematisch und wissentlich zu ihren Gunsten gewirtschaftet. Wer am Ende der ganzen Unstimmigkeit profitierte, sind die Eltern zulasten des Steuerzahlers.

Was wir bemängeln, ist das Projekt FAMEX. Die GPK erwartet vom Gemeinderat in Zukunft solche Projekte besser zu überwachen und alle betroffenen Departemente oder Ressorts einzubinden.

Als wesentlichen Punkt sehen wir das Versäumnis im Bereich der Kommunikation. Hätte man rechtzeitig einen runden Tisch mit sämtlichen Parteien unter der Leitung des Gemeindepräsidiums oder unter Leitung der beiden Gemeinderäte im Stiftungsrat durchgeführt, wäre evtl. die unnötige Eskalation Ende 2015 vermieden worden.

Für die GPK



Florian Spiegel
Präsident GPK