

**Bericht der Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR) zum Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen: Abschluss Analysephase mit Grobkonzept und Initialisierung Phase Detailkonzeption mit Kreditantrag**

*sowie*

**Zwischenbericht der Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR)**

**Bericht an den Einwohnerrat**

---

**Einleitung**

Die Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR) nimmt auftragsgemäss Stellung zum obgenannten Geschäft und berichtet gleichzeitig über ihre Rolle, Mitarbeit und Wahrnehmungen in der Phase der Erstellung des vorliegenden Grobkonzepts. Die Kommission hat sich an sechs ordentlichen Sitzungen sowie weiteren Workshops mit Beteiligten aus Parlament und Gemeinderat intensiv mit alternativen Geschäftsmodellen, Teilprozessen und weiteren Themen im Zusammenhang mit der Verwaltungsführung und Steuerung auseinandergesetzt und ihre Ansichten platzieren können. Die Spezialkommission bedankt sich bei allen Beteiligten für den offenen Dialog, die Informationen und Abklärungen und damit verbunden die Beantwortung aller Fragen. Sie bedankt sich insbesondere bei dem externen Berater Beat Blaser, dem Mitglied des Projektausschusses Jens van der Meer sowie der Führung des Kommissionssekretariats Lia Meister für die Unterstützung bei Organisation, Planung und Durchführung der Sitzungen und Führen des Kommissionssekretariats.

Mittels der nun vorgeschlagenen Vorlage soll der Weg für die Erarbeitung eines Detailkonzepts gemäss Grobkonzept freigegeben werden, welches dann in der darauffolgenden Umsetzungsphase realisiert werden soll. Das Parlament entscheidet sich also heute noch nicht für die Einführung, jedoch für die einzuschlagende Planungsrichtung.

**Schwerpunkte**

In dieser ersten Phase war die SpezKo vor allem in der Rolle «Begleitkommission» in das Projekt involviert und konnte sich intensiv mit den präsentierten Lösungen und Instrumen-



ten auseinandersetzen und ihre Vorschläge und Ansichten einbringen. Die Spezialkommission wünscht sich vor allem eine starke Vereinfachung der politischen Instrumente, Informationen und Grundlagen, damit das System militärtauglicher wird. Auch die Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden ist wichtig, nur so lassen sich Stärken und Schwächen eruieren und ausbauen bzw. beheben. Damit verbunden sind die Verbesserung und Vereinheitlichung der Gliederung der Verwaltungseinheiten, Form der Führung durch die Exekutive, verbesserte Übersichtlichkeit und konzentrierte Darstellung der strategischen Ebene. Ebenfalls aufgenommen werden soll eine rollende und kurzfristigere Planung und Steuerung in Kombination der Aufgaben und der Finanzen. Im Gegensatz zu PRIMA, wo Geld und Geist bewusst getrennt wurde, soll neu wieder eine Verknüpfung von geforderten Leistungen und dem dazu zur Verfügung gestellten Ressourcen transparent vorgenommen werden.

Die Spezialkommission ist einstimmig mit der eingeschlagenen Richtung und Grundzügen einverstanden und begrüsst das vorgelegte Grobkonzept. Insbesondere hält sie es für richtig und wichtig, dass von den mehrjährigen Globalbudgets und verschiedenen Leistungsaufträgen wieder auf eine jährliche Gesamtbudgetplanung mit entsprechender Genehmigung, der sogenannten Aufgaben- und Finanzplanung (AFP), gewechselt wird. Damit wird eine zentrale Vorgabe, nämlich einen in der Schweiz gebräuchlichen jährlichen Budget- und Rechnungs-Prozess einzuführen, erfüllt. Das in diesem Zusammenhang das «Harmonisierte Rechnungs-Modell 2» (HRM2) als Grundlage eingeführt wird, macht Sinn.

Ein weiterer Schwerpunkt wird die organisatorische Zusammenlegung der einerseits politischen (nach Produkten) und andererseits betrieblichen Organisation darstellen. Die bis anhin je nach Wunsch der jeweiligen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte verteilten Teilbereiche eines zusammenhängenden Ressorts werden neu auch einheitlich einem einzigen zuständigen Gemeinderatsmitglied zugewiesen. Damit ist eine Mehrfachzuteilung einer Verwaltungseinheit auf mehrere Gemeinderatsmitglieder nicht mehr möglich. Dies schafft Klarheit und Effizienz und vereinfacht die Betriebsabläufe.

### **Handlungsfelder und Eckwerte im Detail**

Im Folgenden äussert sich die Spezialkommission zu einigen in der Vorlage genannten Eckwerte im Detail (in geänderter Zusammenstellung gegenüber der Vorlage):

- ***Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung unter Einschluss eines jährlichen, durch den Einwohnerrat zu beschliessenden Budgets für ein erstes Planjahr; ersetzt die PRIMA-Instrumente Leistungsauftrag und Politikplan.***
- ***Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats unter Nutzung der neuen Instrumente des Aufgaben- und Finanzplanes und der neuen strategischen Grundlagen.***



- ***Einführung von HRM2 in der Gemeinde Riehen als in der ganzen Schweiz flächendeckend eingeführter harmonisierter Rechnungslegungsstandard und Optimierung der Berichterstattung.***

Wie bereits einleitend aufgeführt, sind dies wohl die wichtigsten Änderungen im ganzen Projekt mit den grössten Auswirkungen. Die mehrjährigen Leistungsaufträge haben ausgedient. Neu soll wieder, wie in der Schweiz üblich, jeweils das Budget des nächsten Jahres verbindlich bewilligt werden sowie die Plandaten der drei darauffolgenden Jahre zur Kenntnis gebracht werden. Damit kann der Gemeinderat dem Parlament einerseits den Budgetantrag zur Bewilligung stellen, andererseits auch seine Absicht kundtun, wie die finanzielle Entwicklung gesamtheitlich in den drei Folgejahren aussehen soll. Das Parlament kann aber seinerseits auch nebst der jährlichen Budgetsprechung mit der Kenntnisnahme der Planzahlen Signale senden, in welche Richtung das kommende Budget ausfallen soll. Mit dem AFP würde die Gemeinde ein Instrument einführen, das zwar noch nicht mehrheitlich angewendet wird, aber doch schon in einigen Kommunen erfolgreich eingeführt ist und zukunftsorientierter ist als die reine Budgetplanung, wie sie unser Kanton kennt. Wie tief strukturiert dieser AFP sein wird, ist dann das Thema des Detailprojekts. Das als Basis des anzuwendenden Rechnungsstandards das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) Anwendung findet macht Sinn und ermöglicht die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen wie auch einen vereinfachten Datenaustausch mit dem Bund über den Kanton. Mit der Einführung der Aufgaben- und Finanzplanung und damit verbunden der jährlichen Budgetgenehmigung durch das Parlament entfallen nebst Politikplan auch die verschiedenen mehrjährigen Leistungsaufträge. Damit entfallen auch wichtige Aufgaben der zugehörigen Sachkommissionen. Das Parlament wird sich dementsprechend eine neue Struktur geben müssen, eine, wie sie beispielsweise auch im eigenen Kantonsparlament üblich ist, mit ständigen Kommissionen. Als Konsequenz all dieser Neuerungen wird es in der Detailplanung die Aufgabe der SpezKo NSR sein, dem Parlament geeignete Kommissionsstrukturen und angepasste parlamentarische Instrumente vorzuschlagen und diese vorzubereiten.

Insgesamt findet die Spezialkommission, dass mit dem AFP die Budgetkompetenz des Parlaments gestärkt wird und zudem kann sich das Parlament zu den Planzahlen der drei Folgejahre vernehmen lassen. Der Einwohnerrat erhält damit ein umfassendes Steuerungsinstrument, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Gleichzeitig konnte sie sich überzeugen, dass bestehende parlamentarische Instrumente weiterhin zur Verfügung stehen.

- ***Gezielte Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats unter Beibehaltung des grundsätzlichen Organisationsmodells mit einer Verwaltungsleitung und Sicherstellung der Miliztauglichkeit***

Mit PRIMA wurde das damals in Riehen aktuelle und heute noch schweizweit gängige Regierungsmodell, die Departements-Struktur mit entsprechender Linien-Führungs-



kompetenz des Vorstehers bzw. der Vorsteherin des jeweiligen Departements, still und leise abgeschafft und durch ein sogenanntes CEO Modell ersetzt. Das bedeutet, dass heute (PRIMA) die jeweiligen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte einzeln keinerlei eigene Kompetenzen haben. Selbst die eigenen Vorlagen tragen nicht ihre Unterschrift, sie treten rechtlich einzeln nicht in Erscheinung, nur im Kollektiv als Ratsbehörde, vertreten nach aussen durch den Gemeindepräsidenten. Die operative Leitung hat im Sinne eines CEO der Verwaltungsleiter inne, unterstützt von den Abteilungsleitungen und Stabsstellen. Selbst heute ist offenbar noch nicht allen Einwohnerrätinnen und Einwohnerräten, aber erst recht nicht der Bevölkerung bewusst, dass der einzelne Gemeinderat zwar vom Volk gewählt, aber einzeln in der Gemeinde keinerlei Kompetenzen hat und das Kollegium eigentlich wie ein vorgelagertes Miniparlament die Geschäfte zwischen Einwohnerrat und Verwaltung hin- und herschiebt. Er entscheidet ausschliesslich als Kollektivgremium und hat personell nur Einfluss als Kollegialbehörde auf die nächstfolgende Hierarchiestufe. Nach aussen hin verantwortet jedes Gemeinderatsmitglied persönlich seinen Politikbereich. Nach innen aber kann es diese Verantwortung in der Linie mangels Kompetenz nicht direkt wahrnehmen und durchsetzen, sondern nur über die Kollegialbehörde. Daher ist es nur richtig und wichtig, dass auch auf dieser Ebene etwas getan wird. Ob die vorgeschlagenen Massnahmen allerdings genügen, ist noch zu klären. Zum einen wird die Einführung einer finanziellen Eigenkompetenz diskutiert, zum anderen eine gewisse Mitsprache im Bereich Personal. Im Detail wird auf die Erläuterungen 5.4 Seite 24 der Beilage zur Vorlage verwiesen. Diese Kompetenz- und Aufgabenerweiterungen in diesem Umfang sind dringend notwendig und ein Minimum, um einem Gemeinderatsmitglied überhaupt eine gewisse Verantwortung übertragen zu können.

Die Aussage im Bericht des Gemeinderats bezüglich Miliztauglichkeit ist gewagt und wird in der Vorlage des Gemeinderats selber nicht vertiefter behandelt. Die Diskussion, ob von der heutigen Ressortstruktur wieder in die frühere und im Kanton sowie schweizweit häufigsten anzutreffenden Departementsstruktur gewechselt werden soll, wurde in dieser ersten Phase nicht vertieft geführt. Letztlich dürfte die Frage der Miliztauglichkeit nicht eine qualitative, sondern eine quantitative Frage sein, nämlich der aufzuwendende Zeitannteil. Es wird der SpezKo NSR oder den Fraktionen überlassen sein, ob die Frage des Organisationsmodells auf Stufe Gemeinderat, nämlich Ressorts mit CEO oder Departement mit Linienführung, innerhalb dieses Projekts geführt und geklärt werden soll oder nicht.

- ***Organisatorische Anpassung der Verwaltung, indem die heute bestehenden Gliederungen nach Organigramm und Produkten vereinheitlicht werden, das heisst durch Zuordnung der bisherigen Produktgruppen und Produkte an Verwaltungseinheiten unter Berücksichtigung der funktionalen Gliederung nach HRM2.***

Die bis anhin doppelt geführten Organisations- und Finanzdarstellungen für die Politik gemäss PRIMA einerseits und den Betrieb nach faktischer und kaufmännischer Organisation andererseits soll aufgehoben und zusammengeführt werden, es soll einheitlich die betriebliche Organisationsstruktur dargestellt werden. Diese Zusammenführung eliminiert



Seite 5

nicht nur einen grossen Zeit- und Kostenaufwand für die Verwaltung, sondern auch ein nicht miliztaugliches System, welches für jedes Ratsmitglied zuerst eine Einschulung in die Strukturen von PRIMA erforderte. Dies mag nebst den mehrjährigen Laufzeiten der Leistungsaufträge auch ein Grund dafür sein, warum sich dieses System in der schweizweiten politischen Landschaft nie etabliert hat und mit Riehen damit einmalig blieb.

### **Projektkosten**

Die Kommission hat den Finanzteil im Bericht diskutiert und sich auch ergänzend erklären lassen. Die einzelnen Positionen konnten plausibel dargelegt und begründet werden. Die Folge- und Gesamtkosten sind im Bericht enthalten und werden jeweils projektphasenbezogen dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

### **Beschluss und Antrag der Spezialkommission**

1. Die Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR) beantragt dem Einwohnerrat einstimmig, der Vorlage des Gemeinderats zuzustimmen und
  - a. dem Abschluss Analysephase mit Grobkonzept zuzustimmen, das heisst den Bericht «Analyse und Grobkonzept zum Neuen Steuerungsmodell Riehen (NSR)» vom 22. September 2020 zur Kenntnis zu nehmen und dem vorgeschlagenen Vorgehen betreffend Detailkonzeption und Umsetzung zuzustimmen und die Projektkostenschätzung zur Kenntnis zu nehmen.
  - b. die Initialisierung Phase Detailkonzeption zu bewilligen, das heisst auf Antrag des Gemeinderats und der Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) für die Projektphase Detailkonzeption einen Kredit in der Höhe von CHF 350'000 zu bewilligen.
2. Die Spezialkommission Neues Steuerungsmodell Riehen (SpezKo NSR) beantragt dem Einwohnerrat, den vorliegenden Zwischenbericht zur Kenntnis zu nehmen.

Riehen, 12. Oktober 2020

Im Namen der Spezialkommission  
Neues Steuerungsmodell Riehen

  
Thomas Strahm, Präsident