

GEMEINDEREFORM RIEHEN

Wiederaufnahme der Projektarbeiten zur Einführung der "Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV)"



Kurzfassung:

Der Gemeinderat empfiehlt dem Einwohnerrat, einen breit angelegten Reformprozess einzuleiten, der nicht nur die Gemeindeverwaltung, sondern auch den Gemeinderat und den Einwohnerrat selber umfasst. Wichtigste Zielsetzung dieses Reformprojekts ist es, die politischen Behörden und die Verwaltung in die Lage zu versetzen, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern: Mit zeitgemässen Führungsstrukturen wird die Verwaltung konsequent auf ihre Aufgabe als moderner und flexibler "service public" ausgerichtet. Einwohnerrat und Gemeinderat besinnen sich ihrerseits auf ihre jeweiligen Kernaufgaben und regeln ihre Tätigkeit, ihre Organisationsstrukturen und ihr politisches Instrumentarium neu in einer revidierten Gemeindeordnung. Abgestützt wird der Reformprozess auf die Erkenntnisse und Erfahrungen, die an vielen Orten aus dem Gedankengut des New Public Management (NPM) gewonnen worden sind.

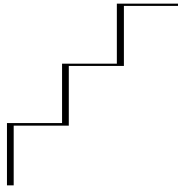
Der Gemeinderat will in den kommenden zwei Jahren gemeinsam mit der Verwaltung und dem Einwohnerrat diese Gesamtreform konzentriert und zielstrebig realisieren. Er beantragt dem Einwohnerrat für das Projekt Gemeindereform (Projekt PRIMA) einen Kredit im Betrag von Fr. 630'000.–.

Zuständiges Ressort: Präsidialressort

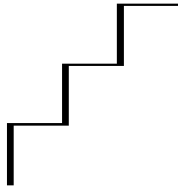
Auskünfte erteilen: Michael Raith, Präsident
Tel. 646 82 40

Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter
Tel. 646 82 45

Oktober 2000



	Seite
1. Einleitung, Zusammenfassung und Begehren	3
<i>Bescheidener – aber wirkungsorientiert</i>	3
<i>Vom WoV-Pilotprojekt zur Gemeindereform Riehen</i>	4
<i>Riehen geht seinen eigenen Weg. Verbindlich</i>	4
<i>Ambitiöser Terminplan braucht Ressourcen</i>	5
2. Rekapitulation der Vorgeschichte	6
<i>Mit Pilotversuch gestartet</i>	6
<i>Noch nicht fit für die Reform</i>	6
<i>Sorgfältige Vorbereitung des zweiten Anlaufs</i>	7
<i>Informationsveranstaltungen und Workshops</i>	7
<i>Überarbeitete Projektstruktur, neuer externer Berater</i>	7
<i>Projektplanung in Abstimmung mit dem Ratsbüro</i>	8
3. Zielsetzungen und Eckpunkte der Gemeindereform	9
<i>Handlungsfähigkeit für einen guten öffentlichen Dienst erhalten</i>	9
<i>Die strategischen Ziele</i>	9
<i>Der Einwohnerrat schafft eine zeitgemässe Gemeindestruktur - mit einer neuen Gemeindeordnung</i>	10
<i>Der Gemeinderat entwickelt eine neue Führungs- und Planungsorganisation</i>	11
<i>Die Verwaltung als moderner service public</i>	12
4. Projektrealisierung: Projektorganisation und Arbeitspakete	13
<i>Schritt für Schritt erneuern – die einzelnen Arbeitspakete</i>	13
<i>Arbeitspaket Nr. 1: Projektvorbereitung und Projektorganisation</i>	13
<i>Modell Riehen</i>	15
<i>Projektorganisation</i>	17
<i>Projektübersicht</i>	19
<i>Projektübersicht Einflussbereiche</i>	20
<i>Arbeitspaket Nr. 2: Produktgruppen und Produkte</i>	21
<i>Arbeitspaket Nr. 3: Geschäftsprozesse und Führungsstrukturen</i>	21
<i>Arbeitspaket Nr. 4: Controllinginstrumente</i>	22
<i>Arbeitspaket Nr. 5: Gemeindeordnung, Verwaltungs- und Organisationsordnung, Personalordnung</i>	23
<i>Arbeitspaket Nr. 6: Leistungsaufträge, Globalbudgets, Leistungsvereinbarung</i>	24
<i>Arbeitspaket Nr. 7: Politisch-strategische Planung</i>	25
<i>Arbeitspaket Nr. 8: Anpassung diverser Reglemente</i>	26
<i>Arbeitspaket Nr. 9: Umsetzung auf Verwaltungsebene</i>	26
5. Kosten des Projekts	28
6. Schlussbemerkungen und Antrag	30
<i>Beschlussesentwurf</i>	32
<i>Anhang – Gemeindereform am Modell: Unterhalt von Strassen und Brücken – heute und morgen</i>	33



1. Einleitung, Zusammenfassung und Begehren

Als vor gut fünf Jahren das Gedankengut des New Public Management (NPM) in Bund, Kantonen und Gemeinden der Schweiz Fuss fasste, entwickelte sich NPM rasch zum Zauberwort. Und schon bald standen sich zwei Lager gegenüber: "Es wurde mit starken Worten fast Revolutionäres versprochen, radikaler Wandel verkündet und tiefgreifendes Umdenken gefordert. Auf der anderen Seite wurden solche Worte (und Worthülsen) der Propheten mit gleichem Eifer zum Nennwert genommen und es wurde zu deren Widerlegung geschritten."¹

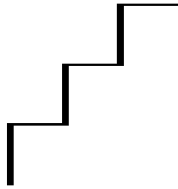
Heute - nachdem manchenorts erste Gehversuche in der Praxis erfolgt sind - wird alles viel nüchterner, aber auch differenzierter betrachtet: NPM ist weder eine Heilslehre für privatwirtschaftlich inspirierte Politikerinnen und Politiker, noch ein face lifting für müde Verwaltungsgesichter, noch eine Schlankheitskur, die man den öffentlichen Verwaltungen (meist unter erklecklichen Gagen für die beigezogenen externen Beratungsfirmen) verpassen kann - und schon macht der Staat alles besser, kundenfreundlicher und erst noch halb so teuer. Genauso wenig bedeutet NPM die Verabschiedung von Demokratie und Rechtsstaat.

Bescheidener - aber wirkungsorientiert

Die Ziele sind nach dem Abklingen der ersten Euphorie bescheidener, nüchterner, realistischer geworden. Anspruchsvoll bleiben sie allemal:

1. NPM will das politische System und den öffentlichen Dienst konsequent auf die Bedürfnisse und das Wohl der Bevölkerung ausrichten - Bevölkerung, verstanden als Einwohnerschaft, Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie Steuerzahlende, gleichzeitig aber auch als Adressat (Kundschaft) der von der Verwaltung erbrachten Leistungen.
2. NPM will die Führungsfähigkeit, oder besser: die Politikfähigkeit des *Parlaments* stärken. Das Parlament soll zukunftstaugliche Instrumente erhalten, um in einer immer komplexer werdenden Welt die politischen Vorgaben und Rahmenbedingungen debattieren, auf ihre Tauglichkeit überprüfen und festlegen zu können.
3. NPM will den Gestaltungsspielraum und die Entscheidungsfähigkeit der *Exekutive* verbessern. Die Exekutive soll aufgrund fundierter und gut aufbereiteter Informationen der Verwaltung planen, entscheiden und führen können. Die Exekutive ist die Führungscrew für die wichtigen Geschäfte, für die grossen Linien (strategische Führung). Die konkrete Umsetzung, das "Tagesgeschäft" überlässt sie den dafür angestellten Fachleuten der Verwaltung.

¹ Hans Jakob Mosimann, Winterthur, New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, Aufsatz im ZBL 7/2000, Seite 337 ff



4. NPM will bewirken, dass die *Verwaltung* mehr Verantwortung in der Aufgabenerfüllung, im Umgang mit knappen Ressourcen und damit für die Ergebnisse ihres Tun und Lassens übernimmt. Dienstleistungsbereitschaft, Kundschaftsorientierung und Flexibilität sowie hohe Motivation des Personals sind ständige Ziele einer zeitgemässen Verwaltungsführung.
5. Für *alle drei Ebenen* gilt, dass das staatliche Handeln auf Wirksamkeit und Kostengünstigkeit ausgerichtet sein soll, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Qualität. Nie dürfen allerdings die längerfristigen Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt aus den Augen verloren werden. Und immer gilt es auch, die staatspolitischen Grundlagen von Demokratie und Gesetzmässigkeit zu berücksichtigen. Ein rein betriebswirtschaftlicher Ansatz würde zu kurz greifen.

In der Schweiz wurde NPM vielerorts gleichgesetzt mit "Wirkungsorientierter Verwaltungsführung" (WoV). Dieser Begriff hat sich zwar eingebürgert, trifft aber das hinter NPM stehende Anliegen nur teilweise: Es geht um *mehr* als um neue Formen der *Verwaltungsführung*. Und es geht um *mehr* als um *Leistungs- und Wirkungsorientierung*: Kundenorientierung, Qualitätsorientierung und in einem gewissen Ausmass auch Wettbewerbsorientierung sind weitere Ziele des NPM. Und es geht *nicht nur um die Verwaltung*, sondern genauso um eine Erneuerung der Führungsinstrumente auf Ebene Exekutive und Parlament.

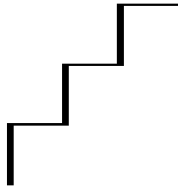
Vom WoV-Pilotprojekt zur Gemeindereform Riehen

Wie in vielen anderen Gemeinden und Städten ist es auch in Riehen nicht gelungen, den als notwendig erkannten Reformprozess in der Verwaltungsführung auf Anhieb zu einem guten Ende zu bringen. Das im November 1997 lancierte Pilotprojekt wurde vom Gemeinderat im Mai 1999 sistiert.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Gemeinderat dem Einwohnerrat die Wiederaufnahme des Reform-Projekts unter veränderten Rahmenbedingungen. Das Projekt wird verstärkt als *Prozess* verstanden, den es *sorgfältig zu gestalten gilt, unter gleichwertigem Einbezug der drei involvierten Ebenen*: Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung. WoV, angepackt als technokratische Übung zur "Umkrempelung" der Verwaltung, würde diese nicht leistungsfähiger machen. Es braucht vielmehr aufeinander abgestimmte Reformprozesse - also eine Parlamentsreform, eine Exekutivreform und eine Verwaltungsreform - mit dem Ziel, das Zusammenspiel dieser drei "Gewalten" im Interesse der Bevölkerung zu fördern. Das politische System muss genauso für die anspruchsvollen Aufgaben der Zukunft gerüstet sein wie die öffentliche Verwaltung. Treffender ist daher die Umschreibung des Prozesses mit "Gemeindereform".

Riehen geht seinen eigenen Weg. Verbindlich

Für diesen Reformprozess gibt es keine Patentrezepte, weder in Lehrbüchern noch bei Experten. Immerhin lohnt es sich, von den Erfahrungen, die andere Gemeinden bereits ge-



macht haben oder derzeit machen, zu lernen. Die an anderem Ort entwickelten NPM-Konzepte können gleichsam als Steinbruch für die Riehener Reform dienen. Riehen muss aber seinen Weg selber gehen, muss selber definieren, was die zu erreichenden Ziele sind, muss selber die Reform Stein für Stein aufbauen. Die im Rahmen der sistierten Pilotversuche bereits erfolgten Schritte und Erfahrungen sind dabei ebenfalls nutzbar zu machen.

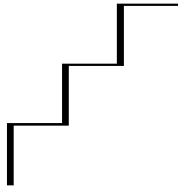
Der jetzige Neustart des Reformprozesses soll also das "politische System" der Gemeinde und insbesondere auch die *gesamte* (und nicht nur Teile der) Verwaltung mitumfassen. Nur so lässt sich zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinde ein kultureller Wandel in allen Bereichen erarbeiten. Es soll daher nicht mehr mit ausgewählten WoV-Piloten begonnen werden. Vielmehr geht es mit dieser Vorlage darum, den Reformprozess als Ganzes *verbindlich zu beschliessen und umzusetzen*: Wenn der Einwohnerrat Ja sagt zum vorliegenden Antrag des Gemeinderates, bedeutet dies Grünes Licht für die Einleitung des Reformprozesses gemäss der in dieser Vorlage beschriebenen Philosophie und Vorgehensplanung. In welche Richtung die Reise geht, kann dem vorliegenden Bericht entnommen werden. Wo die Route im Detail durchführt und wie die "Neuen Ufer" im Einzelnen aussehen, zu denen wir gemeinsam aufbrechen, dies steht heute noch nicht fest, *kann* nicht feststehen, wenn Neues entwickelt werden soll. Durch eine gute Projektführung soll indessen sichergestellt werden, dass die Richtung eingehalten wird und der Zeitplan stimmt. Der Vorgehensplan sieht Meilensteine vor, die es dem Einwohnerrat mehrfach erlauben, während der "Reise" die Route zu *verifizieren* und bei Bedarf *Korrekturen* vorzunehmen.

Der Gemeinderat verfolgt nach wie vor das Ziel, die Gemeindereform auf den 1. Januar 2003 soweit voranbringen zu können, dass ab diesem Zeitpunkt schrittweise die von der Verwaltung erbrachten Arbeitsergebnisse (Produkte) über Leistungsaufträge, Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen sowie ein angepasstes Berichts- und Steuerungssystem (Controlling) gelenkt werden können. Dies bedingt eine vorgängige *Anpassung wichtiger rechtlicher Grundlagen*, insbesondere der Gemeindeordnung², der Geschäftsordnungen von Einwohnerrat und Gemeinderat sowie der Personal-, Verwaltungs- und Organisationsordnungen.

Ambitiöser Terminplan braucht Ressourcen

Der Terminplan bedingt ein hohes Engagement des Einwohnerrats, des Gemeinderats, der Projektleitung und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Das Ziel ist ambitiös. Der grosse Teil der Projektarbeiten muss durch die Verwaltung selber bewältigt werden. Mitglieder des Gemeinderats und des Einwohnerrats werden sich an den Projektarbeiten beteiligen. Zusätzlich soll externe Unterstützung (Fachberatung und Projektassistenz) beansprucht werden. Schliesslich entstehen externe Kosten im EDV-Bereich. Der Gemeinderat

² Rechtliche Leitplanken für die Gemeindeordnung setzt das *Gemeindegesezt des Kantons* (SG 170.100). Aus heutiger Sicht lässt das Gemeindegesezt genügend Spielraum, um die anvisierte Reform ohne Änderung des kantonalen Rechts realisieren zu können.



Seite 6 beantragt dem Einwohnerrat die Genehmigung eines Projektkredites in Höhe von Fr. 630'000.-.

<Politik und Verwaltung sind lernfähig>

2. Rekapitulation der Vorgeschichte

1997 lancierte der Gemeinderat mit einer Vorlage an den Einwohnerrat das Projekt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) für die Gemeindeverwaltung. Zielsetzung war es, auf allen Ebenen das wirkungsorientierte und betriebswirtschaftliche Denken und Handeln zu fördern, Verantwortung und Kompetenzen entsprechend zu regeln, die starre Organisation durch neue Instrumente zu verbessern und eine veränderte, flexible Verwaltungskultur zu entwickeln³.

Mit Pilotversuch gestartet

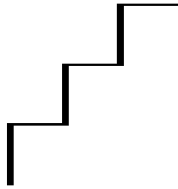
Mit Beschluss vom 26. November 1997 bewilligte der Einwohnerrat einen Kredit von Fr. 200'000.- für einen Pilotversuch zur geplanten Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Gemeinde Riehen. Gleichzeitig beschloss er, mit Beginn der Pilotphase eine begleitende Fachkommission, bestehend aus der Arbeitsgruppe WoV und mindestens sieben Mitgliedern des Einwohnerrats, zu bilden. Nach der Projektkonstituierung wurde mit je einer Einheit jedes Ressorts die Pilotphase begonnen. Produktdefinitionen und Leistungsindikatoren wurden erstellt, die Kostenrechnung vorbereitet und mit der Formulierung von Leistungsaufträgen begonnen.

Noch nicht fit für die Reform

Im Mai 1999 sistierte der Gemeinderat das Pilotprojekt: Das gemeinsame Verständnis der politischen Instanzen über die wichtigsten Ziele und über die Philosophie des Reformprojekts war nicht genügend tragfähig. Die Projektorganisation und die Gestaltung der Arbeitsprozesse zeigten Defizite. Als grundlegend problematisch erwies sich der Beschluss, den Reformprozess vorerst auf Piloteinheiten zu beschränken. Die Folge waren Diskrepanzen innerhalb der Verwaltung. Der Gemeinderat hat deshalb einen externen Berater (Starck Consulting) mit einer Analyse der zutage getretenen Führungs- und Strukturdefizite beauftragt. Über die aus dieser Analyse resultierenden Schritte hat er dem Einwohnerrat in einer Vorlage vom September 2000 berichtet⁴.

³ Vgl. Vorlage Nr. 705 des Gemeinderats vom November 1997, S. 6

⁴ Bericht Nr. 754 des Gemeinderats zur Strukturreform der Gemeindeverwaltung vom September 2000. Vgl. dazu auch den Bericht der *Geschäftsprüfungskommission* zur Strukturanalyse der Gemeindeverwaltung Riehen an den Einwohnerrat vom August 2000.



Seite 7 *Sorgfältige Vorbereitung des zweiten Anlaufs*

Im Januar 2000 legte der Gemeinderat, aus dem Pilotversuch und den Ergebnissen der Strukturanalyse um wichtige Erfahrungen reicher geworden, das Vorgehen für eine Wiederaufnahme des WoV-Projekts fest. Dabei gab er der Erarbeitung eines *gemeinsamen Grundverständnisses* zwischen allen Beteiligten hohe Priorität:

- Der Vernetzung zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung ist grosse Bedeutung beizumessen; ein gemeinsames Verständnis ist wichtigste Voraussetzung für die erfolgreiche WoV-Einführung.
- Die Wiederaufnahme des WoV-Prozesses umfasst *alle* Einheiten der Gemeindeverwaltung.
- Die Grundlagen gemäss Vorlage des Gemeinderats an den Einwohnerrat vom November 1997 betreffend "Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der Gemeinde Riehen" (Nr. 705) behalten weiterhin Gültigkeit.
- Das in der sistierten Pilotphase erarbeitete Know-how wird für die Fortsetzung des Projekts genutzt.
- Die Projektorganisation wird gestrafft. Sie besteht aus den Führungsgremien Lenkungsausschuss und Projektleitung; darin sind Angehörige des Einwohnerrats, des Gemeinderats und der Verwaltung vertreten. Es wird ein externer WoV-Berater beigezogen. Auf der Stufe der Gemeindeverwaltung entspricht die Projektorganisation in der Regel der Linienorganisation.
- Die Einführung von WoV mit Leistungsvereinbarungen und Globalbudget für die gesamte Gemeindeverwaltung ist ab 1. Januar 2003 vorzusehen.

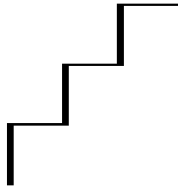
Informationsveranstaltungen und Workshops

Am 2. Februar 2000 wurden Einwohnerrat und Gemeindeverwaltung über Stand und Neuplanung des WoV-Projekts informiert. Ebenfalls eingeladen waren Medienschaffende.

Neben dieser Informationsveranstaltung wurden weitere Anlässe durchgeführt, so etwa ein Workshop am 23. Februar 2000 für Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung sowie nachfolgende Informationsanlässe am 22. März (gleicher Adressatenkreis), am 3. Mai (Verwaltung) und am 24. Mai 2000 (Mitglieder Einwohnerrat).

Überarbeitete Projektstruktur, neuer externer Berater

Der Gemeinderat hat sich an mehreren Sitzungen, insbesondere auch an einer zusammen mit den Abteilungsleitenden und dem neuen Gemeindeverwalter durchgeführten und vom



Seite 8 bisherigen Fachberater Starck Consulting moderierten Klausur am 7. April 2000, intensiv mit den Projektzielsetzungen, der Projektorganisation und der Terminplanung befasst.

Da gemäss kantonalem Beschaffungsgesetz vom 20. Mai 1999⁵ neu auch für Vergaben von *Dienstleistungsaufträgen* Submissionen durchgeführt werden müssen, hat der Gemeinderat fünf Firmen - darunter auch Starck Consulting - eingeladen, Offerten für die Fachbegleitung des Wov-Projekts einzureichen. Am 25. April 2000 erfolgte die Offertpräsentation durch die drei Beratungsunternehmen, die ein Angebot ausgearbeitet hatten. Dabei trat *Wenger+Känzig Consulting* nicht nur bezüglich fachlichem NPM-Know-how, Prozessgestaltung und Methodik sowie WoV-spezifischem Erfahrungswissen, sondern auch hinsichtlich des Preis-Leistungsverhältnisses klar hervor. Hinzu kam, dass die Gemeinde Binningen, die mit der Einführung einer modernen Verwaltungsorganisation nach WoV-Grundsätzen sehr weit fortgeschritten ist, mit Wenger+Känzig Consulting erfolgreich zusammenarbeitet. Der Besuch einer Delegation des Gemeinderats und des Verwaltungskaders bei der Gemeinde Binningen (Präsidentin und Gemeindeverwalter) rundeten im Sinne einer Referenzauskunft die Entscheidungsgrundlagen ab.

Mit Datum vom 16. Mai 2000 vergab der Gemeinderat, vorbehältlich der Zustimmung des Einwohnerrats zum erforderlichen Kredit, den Beratungsauftrag an *Wenger+Känzig*.

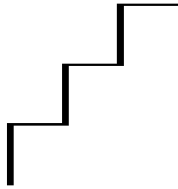
Nachdem der neue Gemeindeverwalter anfangs Juni sein Amt angetreten hatte, wurde noch im gleichen Monat unter seinem Vorsitz die *neue Projektleitung*⁶ konstituiert. Er erhielt den Auftrag zur Erarbeitung der gemeinderätlichen Vorlage an den Einwohnerrat.

Projektplanung in Abstimmung mit dem Ratsbüro

In Abstimmung mit dem Büro des Einwohnerrats konnte am 26. bzw. 27. Juni 2000 die weitere Projektplanung festgelegt werden. Demgemäss wurden die *gemeinderätliche Vorlage* über die Wiederaufnahme der WoV-Projektarbeiten und der *Bericht des Büros* zum parlamentarischen Vorstoss betreffend die Rolle des Einwohnerrats beim WoV-Projekt der Gemeindeverwaltung Riehen (*Anzug Christine Kaufmann und Konsorten* vom 14. Mai 2000) *zusammen* auf die Oktober-Sitzung des Einwohnerrats terminiert. Dies gab dem Einwohnerrat Zeit und Gelegenheit, sich anlässlich einer Sondersitzung vom 6. September und eines ergänzenden Workshops vor der ordentlichen Sitzung vom 27. September 2000 nochmals vertieft mit den Grundsätzen von NPM und einzelnen Aspekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auseinanderzusetzen - dies ganz aus dem Blickwinkel des Parlaments. An beiden Anlässen berichteten Politikerinnen und Politiker aus anderen Gemeinden bzw. aus dem Kanton Basel-Stadt über ihre Erfahrungen.

⁵ Gesetz über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsgesetz), SG 914.100

⁶ S. hinten S. 13 ff.



<Wer sich nicht bewegt, spürt seine Fesseln nicht>

3. Zielsetzungen und Eckpunkte der Gemeindereform

Warum überhaupt eine Gemeindereform? Lohnt sich der ganze Aufwand? So schlecht läuft es doch heute auch wieder nicht. Durchaus - aber die Welt steht nicht still, ganz im Gegenteil: Unsere Gesellschaft befindet sich in einem rasanten Wandel. Der technische Fortschritt, insbesondere im Bereich der Informationstechnologie, revolutioniert die Wirtschaft und das gesellschaftliche Leben und prägt an der Schwelle zum dritten Jahrtausend den Alltag der Menschen. Die Aufgaben, die der Staat und die öffentlichen Verwaltungen zu erfüllen haben, werden immer komplexer und gedrängter. Diese Entwicklung macht auch nicht vor den Toren des "Grossen Grünen Dorfes" halt.

Handlungsfähigkeit für einen guten öffentlichen Dienst erhalten

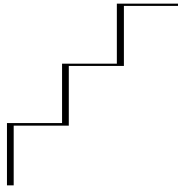
Gefragt sind deshalb eine sorgfältige vorausschauende Planung sowie klare und zeitgerechte Entscheide der Behörden. Gefragt sind eine hohe Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit des politischen Systems. Gefragt ist eine öffentliche Verwaltung, die ihre Dienstleistungen laufend auf neue politische Vorgaben und gesellschaftliche Veränderungen abstimmt und optimiert. Mit den überkommenen Strukturen und Arbeitsabläufen der politischen Behörden und der Verwaltung ist die *erforderliche Handlungsfähigkeit* über kurz oder lang *in Frage gestellt*.

Gerade auf *kommunaler Ebene* besteht für die öffentliche Verwaltung die grosse Chance, "nahe am Volk" zu sein und damit die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar wahrzunehmen. Starre bürokratische Systeme haben definitiv ausgedient. Die Gemeinde Riehen befindet sich zudem in der komfortablen Lage, den gebotenen Reformprozess nicht etwa aus finanzieller Not angehen zu müssen. Dies erlaubt es, aus *Einsicht in die Notwendigkeit der Reform* zu handeln und eindeutige Ziele und Prioritäten für das Projekt zu setzen.

Die strategischen Ziele

Die vom Gemeinderat anvisierte Reform ist keine Spar- oder Privatisierungsübung. Mit der Gemeindereform wird vielmehr das Ziel verfolgt, *die politischen Behörden und die öffentliche Verwaltung in die Lage zu versetzen, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern:*

1. Im Zentrum aller Bemühungen steht, das Richtige zu beschliessen und zu tun, es gut und unter Rücksicht auf die Beschränktheit der Mittel zu tun - immer auch bedacht auf



die längerfristigen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt⁷. Wirtschaftliches Denken und Handeln, gepaart mit sozialer und ethischer Verantwortung müssen sich auf allen Ebenen durchsetzen.

2. Die politische Steuerung des öffentlichen Dienstes erfolgt über eine verbindliche Formulierung der Wirkungs- und Leistungsziele, der erwarteten Ergebnisse und der gestellten qualitativen Anforderungen in Form von Leistungsaufträgen und Globalbudgets.⁸
3. Die Verwaltung wirkt, indem sie ihre Leistungen ("Produkte") bedarfsgerecht, kompetent, preiswert, rasch, unkompliziert und in der verlangten Qualität erbringt.
4. Dazu bedarf es einer klaren Definition der Abläufe (Geschäftsprozesse), der Zuständigkeiten und der Spielräume (wie weit geht das Ermessen der Verwaltung). Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen jeweils auf der richtigen Ebene zusammengeführt werden.
5. Es bedarf weiter eines betrieblichen Rechnungswesens, welches eine rasche und einfache Übersicht über die erbrachten Leistungen und deren Kosten ermöglicht.
6. Und es bedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die voll und ganz bei der Sache sind - motiviert für eine berufliche Tätigkeit im Dienst der Bevölkerung. Denn: Die Organisation bewegt sich nur, wenn Menschen sich bewegen. Das Fördern und Pflegen einer "Dienstleistungskultur" unter den Mitarbeitenden der Verwaltung ist das A und O des Reformprozesses.

Auch der Gemeinderat und der Einwohnerrat werden sich folglich auf ihre *Kernaufgaben* besinnen und ihre Tätigkeit, ihre Organisationsstruktur und ihre politischen Instrumente anpassen. Es braucht deshalb *gleichzeitig* mit der Verwaltungsreform eine *Exekutivreform* und eine *Parlamentsreform*.

Der Einwohnerrat schafft eine zeitgemässe Gemeindestruktur - mit einer neuen Gemeindeordnung

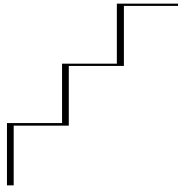
Was braucht der Einwohnerrat, um auf der normativen Ebene entscheiden und steuern zu können? Was braucht er, um den Anforderungen an eine zeitgemässe Parlamentsorganisation genügen zu können? Er braucht⁹

- aufeinander abgestimmte Entscheidungs-, Berichts- und Kontrollverfahren;
- "miliztaugliche" Berichte der Verwaltung, um die Aufsichts- und Kontrollfunktion des Parlaments zu ermöglichen;

⁷ Eigentlich eine uralte Weisheit aus der Zeit der Römer: "Was immer du tust, handle achtsam und bedenke das Ende".

⁸ Ablösung der "Input-Steuerung" (= Steuerung der Verwaltung über Zuteilung von Ressourcen - so und so viel Geld, so viele Stellen) durch eine *output- und outcome-orientierte Steuerung*: Es interessieren das Ergebnis, der "Ausstoss" des öffentlichen Dienstes und die dadurch erzielten Einwirkungen (impact) und Auswirkungen (outcome) auf Mensch und Umwelt.

⁹ Nach Prof. Ulrich Klöti, Leiter Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich



- ständige Sachkommissionen, welche die parlamentarische Begleitung der Leistungsaufträge und Globalbudgets pro Geschäftsfeld¹⁰ gewährleisten;
- parlamentarische Instrumente, um auf die mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung einwirken zu können.

Das Fundament und damit das *politische Kernstück des Projekts* ist also die Erarbeitung einer neuen "Verfassung": einer *neuen Gemeindeordnung*. Die heutige Gemeindeordnung stammt aus dem Jahr 1985¹¹ und ist in verschiedener Hinsicht nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere sind die Aufgaben und Kompetenzen der Behörden (Einwohnerrat, Gemeinderat, Kommissionen) neu aufeinander abzustimmen und klar zu regeln. Neue parlamentarische Instrumente im Bereich Planung und politische Steuerung, einschliesslich Umgang mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets, müssen entwickelt und verankert werden. Sie lösen die heutige Steuerung über Detailbudgets ab. Gemeindehaushalt und Rechnungswesen bedürfen zeitgerechter Grundsätze und Regelungen. Der Grundauftrag an die Verwaltung und die Rahmenbedingungen für Aufträge an externe Leistungserbringer sind zu formulieren.

Parallel zur Erarbeitung der neuen Gemeindeordnung wird die Anpassung der im Entwurf bereits vorhandenen totalrevidierten *Geschäftsordnung des Einwohnerrats*¹² zu erfolgen haben.

Der Gemeinderat entwickelt eine neue Führungs- und Planungsorganisation

Dem Gemeinderat kommt in der künftigen Organisation noch verstärkt die Rolle des politischen *Führungsteams* zu. Der Gemeinderat ist - im Rahmen der gesetzlichen und politischen Aufträge - für die *strategische* Führung zuständig. Die Verantwortung für die richtige *Ausführung* der Aufträge (*operative* Verantwortung) wird in Form von Leistungsvereinbarungen *der Verwaltung übertragen*.

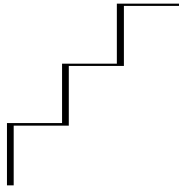
Der Gemeinderat legt in *Leistungsvereinbarungen* mit der Verwaltung fest, welche Leistungen bzw. Produkte in welcher Qualität und Quantität zu welchem Preis von wem zu erbringen sind. Desgleichen werden die Modalitäten der Rechenschaftslegung festgeschrieben, um anhand von ausgewählten Indikatoren (Kenngrössen, Kennzahlen) und Standards (Leit- bzw. Vergleichswerte) das Controlling¹³ zu ermöglichen. Der Gemeinderat führt also die Verwaltung durch das *Vereinbaren von klaren Zielen* und das *Überwachen der Zielerfüllung*. Nach den gleichen Grundsätzen werden bei verwaltungsexternen Institutionen

¹⁰ Die Begriffe "Geschäftsfeld", "Politikbereich" oder "Produktgruppe" werden vielfach synonym verwendet. Gemeint ist die Zusammenfassung verschiedener "Einzelprodukte" der Verwaltung zu einer vernünftigen grösseren Einheit, die dann Gegenstand eines Leistungsauftrages mit Globalbudget ist (z.B. 'Raumplanung und Umweltschutz' als Zusammenfassung der Produkte Ortsplanung, Baubewilligungen, Umweltschutz und Energieplanung).

¹¹ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 23. Oktober 1985, SG RiE 111.100

¹² Die Kommission für die Totalrevision der Geschäftsordnung des Einwohnerrats hat die zweite Lesung des Revisionsentwurfs bereits abgeschlossen.

¹³ Controlling heisst nicht kontrollieren, sondern steuern.



und Unternehmen Leistungen veranlasst bzw. bezogen, so z.B. beim Gemeindespital, der Spitex oder der Fürsorge.

Als zweite zentrale Aufgabe kommt dem Gemeinderat die Verantwortung für die *lang- und mittelfristige Planung* zu. Dabei geht es sowohl um die *Sach-* wie auch um die *Finanzplanung*. Diese integrierten Planungen (strategischer Entwicklungs- und Finanzplan) sind die Grundlage für die Ausarbeitung des Legislaturprogramms und von *Leistungsaufträgen mit Globalbudgets pro Politikbereich* zuhanden des Einwohnerrats. Der *Verwaltung* mit ihrer Fachkompetenz kommt im Bereich der Planung eine wichtige *vorbereitende Funktion* zu.

Im Rahmen einer neuen *Verwaltungs- und Organisationsordnung*¹⁴ wird sich der Gemeinderat so organisieren, dass er die *Rolle als strategisches Führungsteam und Planungsgremium* optimal wahrnehmen kann.

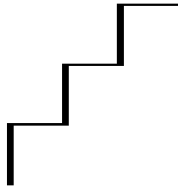
Die Verwaltung als moderner service public

Die *Organisation der Gemeindeverwaltung* wird sich ganz nach ihren *Aufgaben im Interesse des Gemeinwohls* bzw. nach ihren *Geschäftsfeldern und der Kundschaft* richten. Folglich muss die *Aufbauorganisation* (Organigramm) der künftigen Zusammenfassung von bestimmten Leistungen (Produkten) zu Leistungsgruppen (Produktgruppen) bzw. der Aufteilung in entsprechende Geschäftsfelder entsprechen. Dies bedeutet nicht, dass nun die ganze Verwaltung auf den Kopf zu stellen ist. Schon heute ist sie in weiten Teilen nach dem genannten Prinzip organisiert. Es werden jedoch aufgrund einer sorgfältigen Analyse gewisse Anpassungen der Organisationsstruktur erforderlich sein.

Die *Verwaltungsführung* wird ihre Aufmerksamkeit auf das Erreichen der (in den Leistungsvereinbarungen) definierten *Leistungs- und Wirkungsziele* konzentrieren. Das verwaltungsinterne Controlling wird ausgebaut, was entsprechende Instrumente im Bereich des Qualitätsmanagements und des betrieblichen Rechnungswesens voraussetzt: Die Geschäftsprozesse sind klar dokumentiert und werden laufend in bezug auf veränderte Kundenbedürfnisse und Wirtschaftlichkeit optimiert. Die wichtigsten "Spielregeln" sind in einem Organisations- und Führungshandbuch zusammengefasst. Geführt wird über Zielvereinbarung und Kompetenzdelegation. Eine flache Hierarchie ermöglicht kurze Dienstwege.

Zu definieren sein wird zudem der Umgang mit den *verwaltungsinternen Leistungen* zugunsten anderer Abteilungen (z.B. Dienstleistungen des Werkhofes, der Informatik oder des Personaldienstes). Ein *internes Verrechnungssystem* soll die Zuordnung der so entstehenden Kosten auf die jeweiligen Produkte ermöglichen und auch hier zu verstärktem Kosten- und Qualitätsbewusstsein beitragen, ohne allerdings in einen unverhältnismässigen Perfektionismus zu verfallen.

¹⁴ Dieser neue Erlass wird die heutige Geschäftsordnung des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. Oktober 1987 (SG RiE 153.100) ersetzen und ergänzen.



Wenn die Verwaltung wirklich zur "lernenden Organisation" werden soll, ist dem *Personalwesen* grosse Beachtung zu schenken. Der Gemeinderat hat im Rahmen des "Projekts Personalwesen" im Juni 2000 bereits die ersten Entscheide gefällt. Durch eine Professionalisierung des Personaldienstes der Gemeinde wird die nötige Entwicklungsarbeit möglich gemacht werden. Mit der Verabschiedung von personalpolitischen Grundsätzen und Führungsrichtlinien hat der Gemeinderat die Eckwerte festgelegt¹⁵. Eine wichtige Vorbedingung für ein gutes Gelingen der Gemeindereform ist damit schon vorweggenommen. Auch an einer neuen Personalordnung wird bereits intensiv gearbeitet¹⁶.

<Es gibt viel zu tun: Packen wir es an!>

4. Projektrealisierung: Projektorganisation und Arbeitspakete

Soll dieses Grossprojekt im Zeitraum von zwei Jahren (2001/2002) erfolgreich realisiert werden, setzt dies eine sorgfältige Projektsteuerung und -überwachung, den Einsatz von genügend Ressourcen, Raum für inhaltliche, politische Diskussionen - und den festen Willen der Beteiligten zur Reform voraus. Die Projektleitung wird durch eine sinnvolle Staffelung der einzelnen Arbeitspakete und durch Verbindung der drei beteiligten Ebenen (Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung) für einen konstanten, vernetzten, aber dennoch zügigen Projektfortschritt zu sorgen haben. Der kontinuierlichen Information kommt grösste Bedeutung zu.

Schritt für Schritt erneuern - die einzelnen Arbeitspakete

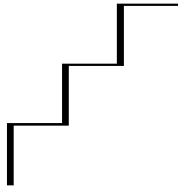
Arbeitspaket Nr. 1: Projektvorbereitung und Projektorganisation

Projektleitung bereits am Werk

Die *Projektleitung*, bestehend aus dem Gemeindeverwalter Andreas Schuppli als Projektleiter, dem Gemeindepräsidenten Michael Raith, den beiden Abteilungsleitern Beat Gutzwiller und Georges Tomaschett, Ruth Piccinini als Projektassistentin und Fred Wenger (Wenger+Känzig Consulting) als externer Fachberater, hat ihre Arbeit bereits Ende Juni 2000 aufgenommen. Im Vordergrund stand die Koordination und Unterstützung der Informa-

¹⁵ Vgl. die entsprechenden Dokumente im Anhang zum erwähnten Bericht Nr. 754 zur Strukturreform der Gemeindeverwaltung.

¹⁶ Die Kommission Dienstordnung arbeitet derzeit in zweiter Lesung an einem Entwurf für eine neue Personalordnung, die das Beamtenrecht durch ein modernes öffentlich-rechtliches Anstellungsrecht ablösen soll.



Seite 14

tionsanlässe für die Mitglieder des Einwohnerrats und für die Mitarbeitenden der Verwaltung, die Ausarbeitung der vorliegenden Parlamentsvorlage sowie die Entwicklung der einzelnen Projektbausteine und der Projektorganisation.

Projekt-Logo für eine prima Leistung

Das Projekt wird von einem Logo begleitet, bestehend aus einem Namen und einer Grafik. Es soll auf allen Gemeindereform-Dokumenten erscheinen. Der Projektname heisst PRIMA und steht für "Public Riehen-Management". Mit der Bezeichnung PRIMA wird zudem eine assoziative Verbindung zum kantonalen NPM-Projekt hergestellt, welches den Namen "PUMA" für "Public Management" trägt.

Die dazugehörige *Grafik* setzt sich aus den in der Vorlage auch sonst verwendeten Symbolen "Kreis" für Einwohnerrat, "Dreieck" für Gemeinderat und "Quadrat" für Verwaltung zusammen. Das Logo präsentiert sich wie folgt:



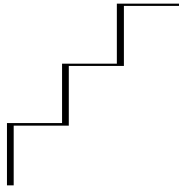
Dank dem für gute Qualität bürgenden Begriff vermittelt das Logo eine motivierende Aussage: Es versteht sich von selbst, dass die am Projekt Beteiligten *prima* Arbeit leisten werden. Die Grafik bringt zum Ausdruck, dass es für den Erfolg des Vorhabens eines Zusammenwirkens von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung bedarf.

Arbeitsgemeinschaften - der gemeinsame Weg

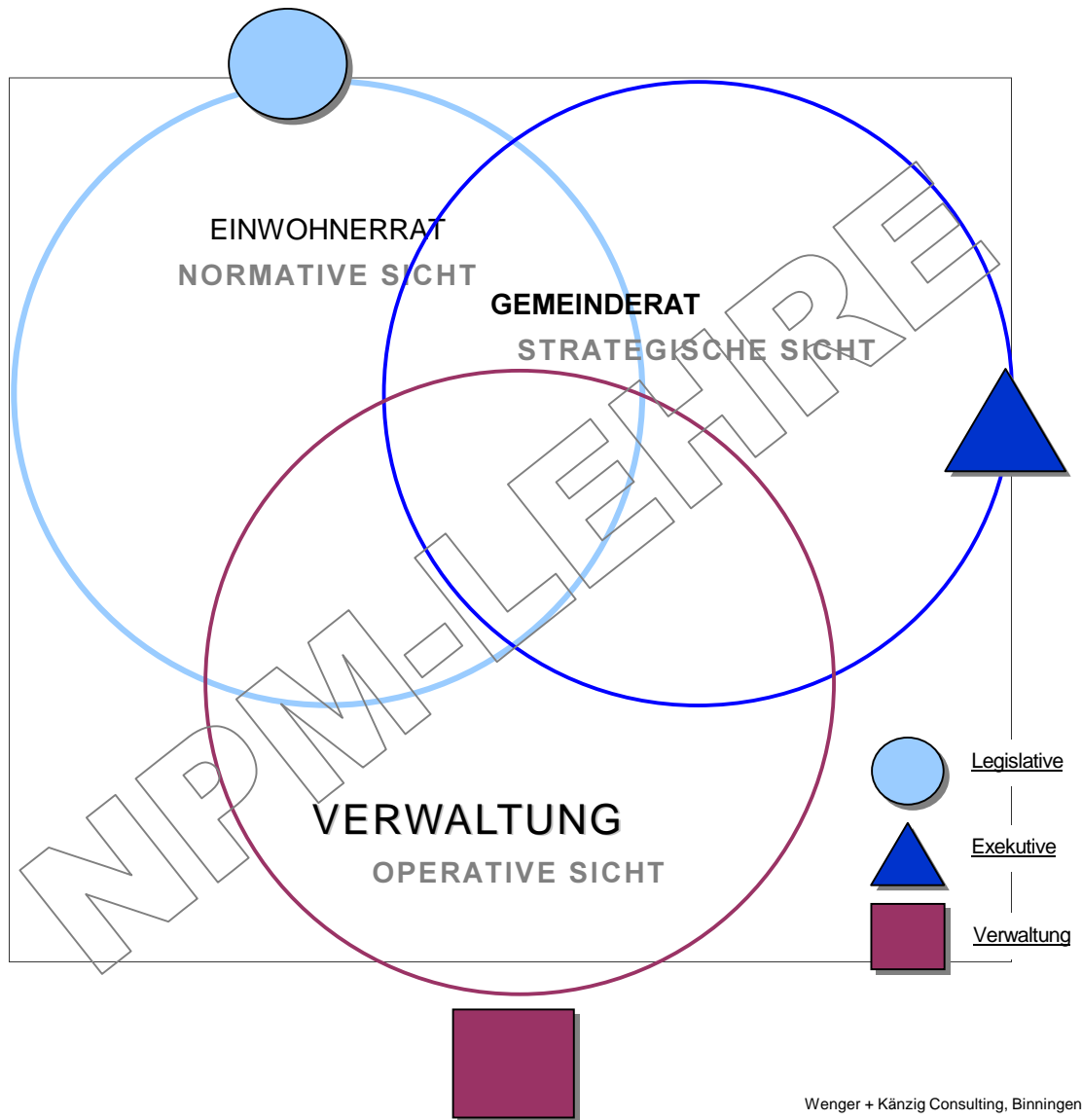
NPM ist kein präzises, anwendungsreifes Regelwerk, sondern eine Philosophie mit unterschiedlicher Ausprägung. Die Umsetzung verlangt daher eine gute Abstimmung der Eckpfeiler der NPM-Lehre mit den Riehener Gegebenheiten und Bedürfnissen. Diese Aufgabe kann keine der drei Ebenen - Legislative, Exekutive, Verwaltung - alleine bewältigen.

Das Riehener Projektmodell sieht eine breite, ebenübergreifende Einbindung aller Kräfte - die *Bildung von Arbeitsgemeinschaften* - vor: In diesen Arbeitsgemeinschaften werden Wissen und Erfahrungen der Teilnehmenden gezielt genutzt. Die Arbeitsgemeinschaften erarbeiten Vorschläge und Entscheidungsgrundlagen in den verschiedenen Teilprojekten, legen unterschiedliche Interessenlagen offen und handeln konsensfähige Lösungen aus. Sie bilden den Kern der Reformarbeit.

Die nachstehende Grafik soll dies veranschaulichen:

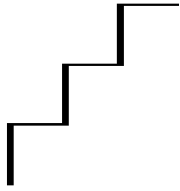


Modell Riehen



Je nach Inhalt des Auftrags an eine Arbeitsgemeinschaft (z.B. Definition von Produktgruppen, Erarbeitung eines Leistungsauftrags, Vorentwurf für eine neue Gemeindeordnung¹⁷, Qualitätsmanagement, betriebliches Rechnungswesen) variiert die Zusammensetzung bzw. der Einbezug von Angehörigen der Verwaltung, des Gemeinderats und des Einwohnerrats. Auch Arbeitsweise und Sitzungsintervalle hängen vom Auftrag der jeweiligen Arbeitsgemeinschaft ab. Die Projektleitung ist für eine gute Arbeitsvorbereitung (Vorlage von

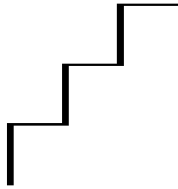
¹⁷ Es geht hier um die Erarbeitung eines *Vorentwurfs*. Zur *Beratung* dieses Vorentwurfs wird eine *einwohnerrätliche Spezialkommission* einzusetzen sein.



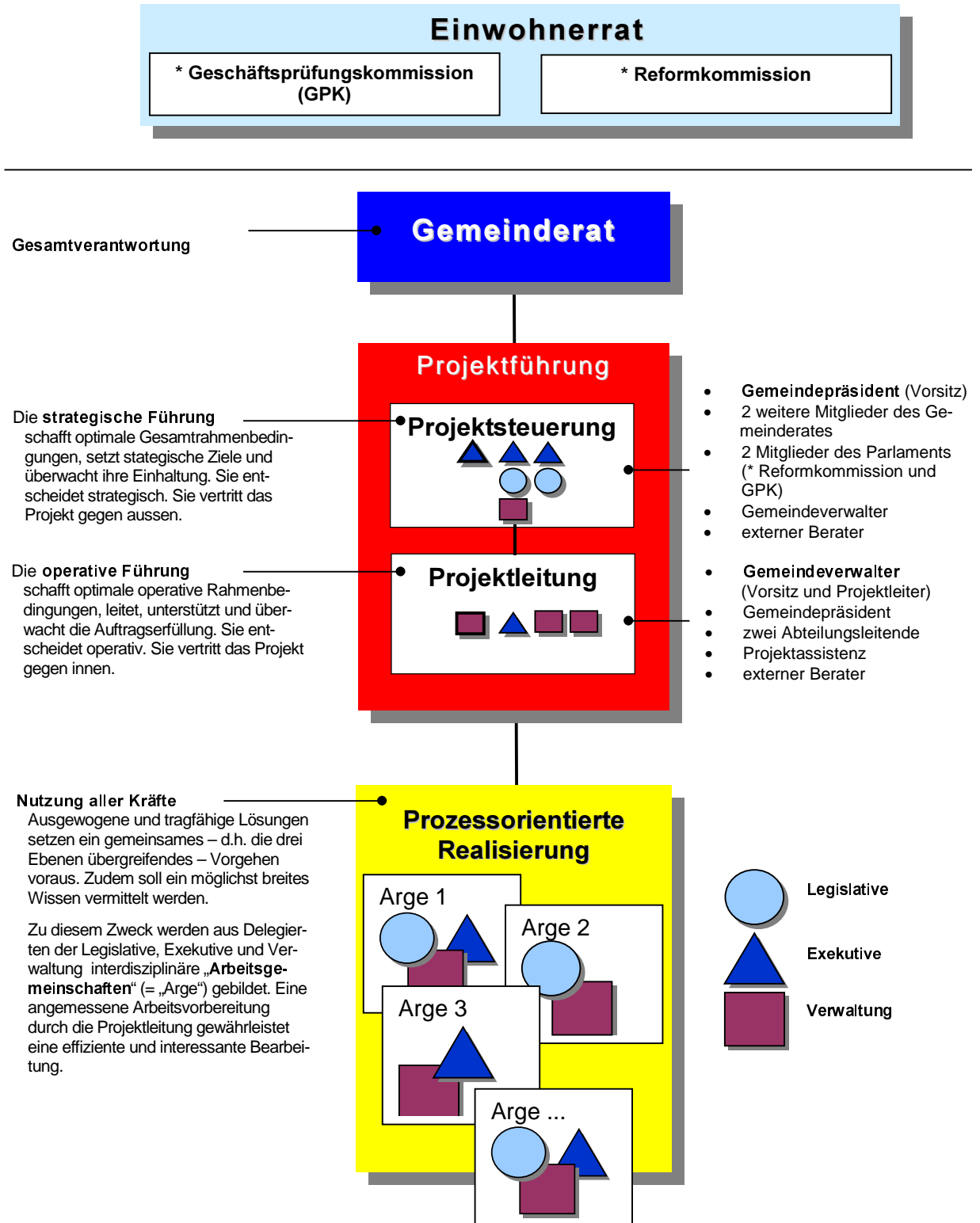
Seite 16 Entwürfen, fachliche Inputs, etc.) und Begleitung der Arbeitsgemeinschaften, einschliesslich Dokumentation der Arbeitsergebnisse verantwortlich. In der Regel werden Fachleute aus der Verwaltung diese Unterstützung erbringen. Bei Bedarf muss aber auch externes Fachwissen beigezogen werden können.

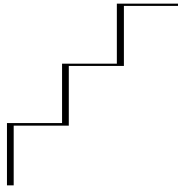
Führungsstarke Projektorganisation

Das anspruchsvolle Ziel und das Vorgehenskonzept setzen eine führungsstarke und effiziente Projektorganisation mit einer klaren Rollen- und Aufgabenverteilung vor. Gestützt auf die Erfahrungen des sistierten Pilotversuchs und nach intensiver Beratung in verschiedenen Gremien sieht der Gemeinderat folgende Projektorganisation vor:



Projektorganisation Gemeindereform Riehen





Diese Projektorganisation erlaubt eine *Verbindung der drei Ebenen* und eine prozessorientierte Realisierung des Projekts, ohne die Zuständigkeiten und Verantwortungen zu vermischen:

Die Verantwortung für das Gesamtprojekt liegt beim Gemeinderat. Er überträgt die strategische Projektsteuerung einem Steuerungsausschuss unter dem Vorsitz des Gemeindepräsidenten, in dem neben zwei weiteren Mitgliedern des Gemeinderats, dem Projektleiter (Gemeindevorstand) und dem externen Experten je ein Mitglied der beiden für dieses Projekt wichtigen Kommissionen des Einwohnerrats (der vom Büro aufgrund des Anzugs Christine Kaufmann und Konsorten beantragten Reformkommission sowie der Geschäftsprüfungskommission) Einsitz nehmen sollen.

Projektplanung in der Übersicht

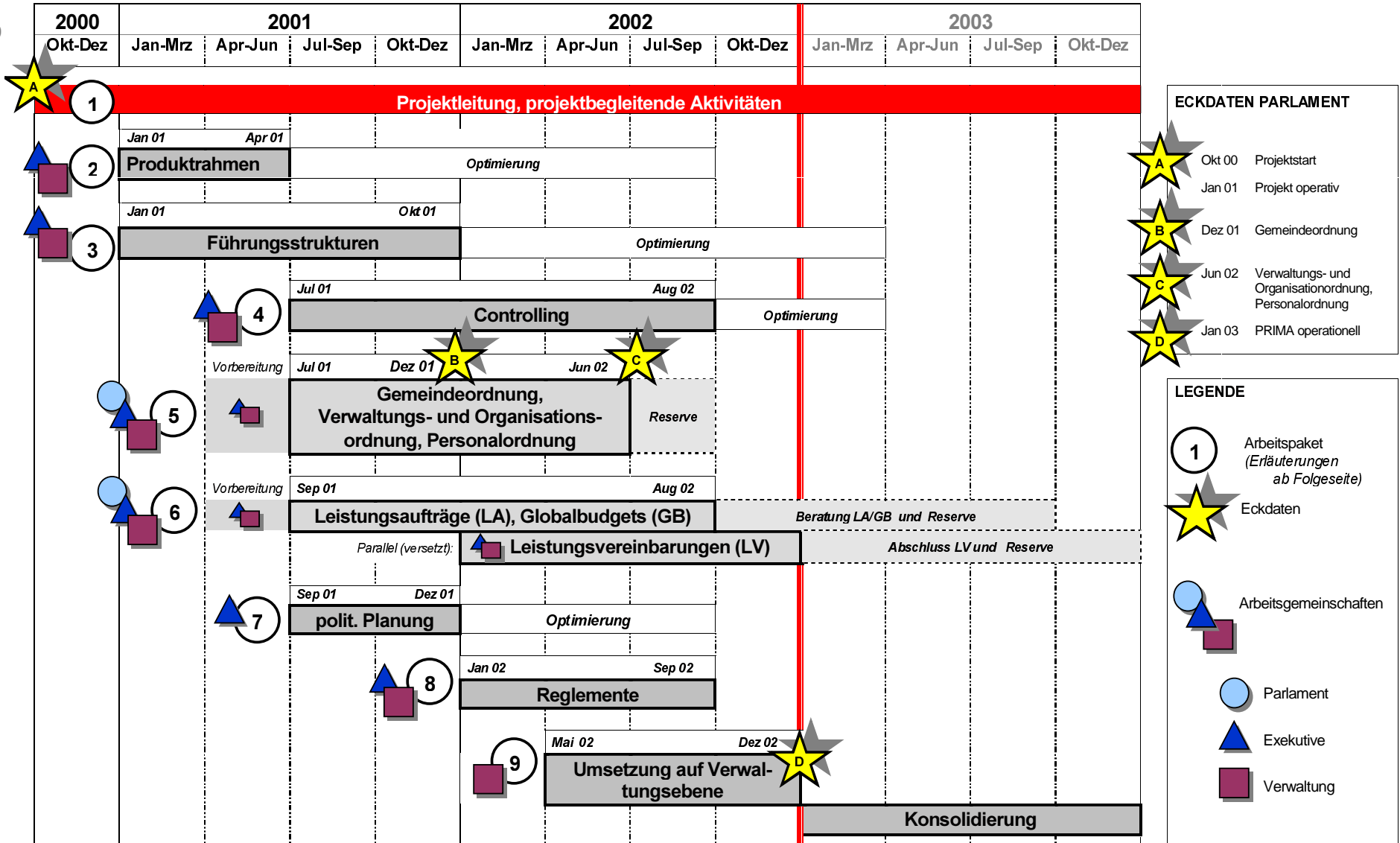
Im Rahmen der weiteren Projektvorbereitung wird die Projektleitung bis Ende 2000 die verschiedenen Teilprojekte und Arbeitsschritte (Bausteine) in einem *Aufgabenplan* zusammenfassen und ein detailliertes Projektcontrolling bereitstellen. *Ab Januar 2001 wird die konkrete Arbeit in den einzelnen Arbeitsgemeinschaften beginnen.*

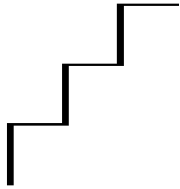
Auf der folgenden *Projektübersicht 1* sind die Arbeitspakete auf der Zeitachse dargestellt. Die *Kommentierung der einzelnen Arbeitspakete erfolgt in den nachstehenden Abschnitten.*

Die in der Projektübersicht 1 mit Symbolen dargestellte *Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaften* ist in keiner Weise abschliessend. Sie gibt lediglich einen Hinweis darauf, welche Ebenen die entsprechenden Arbeitspakete *schwerpunktmässig* zu bearbeiten haben. Die nachfolgende *Projektübersicht 2* auf S. 20 will dies verdeutlichen: Sie zeigt die Einflussbereiche der drei Ebenen auf.

Projektübersicht Gemeindereform Riehen

Seite 19

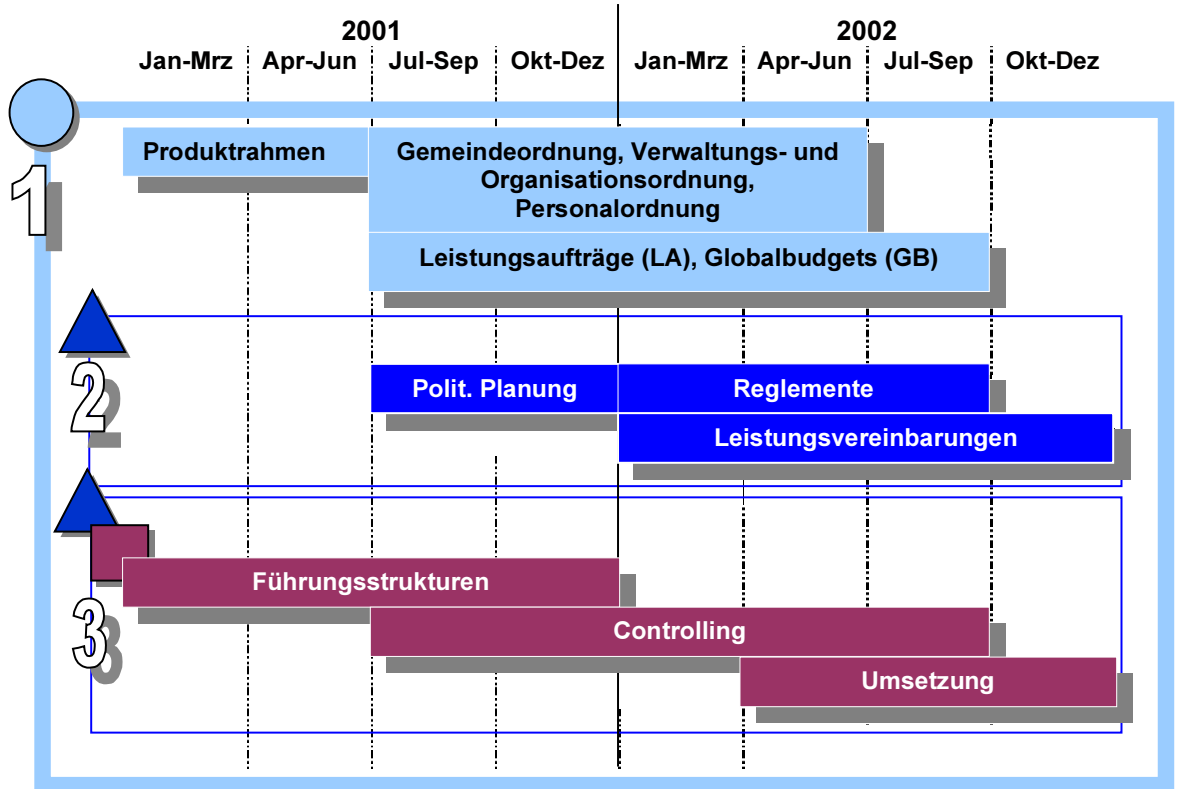




Projektübersicht Gemeindereform Riehen

Einflussbereiche

Seite 20



1

Einflussbereich Einwohnerrat:



Grundlage für das Gesamtprojekt.

- a. Produktrahmen: Erarbeitung: GR/Verwaltung, Beschluss: ER
- b. Gemeinde-Ordnung, Verwaltungs- und Organisationsordnung, Personalordnung: Arbeitsentwürfe: GR/Verwaltung, Bearbeitung: ARGE, Bereinigung: Spezialkommission bzw. Reformkommission, Beschluss: ER
- c. Leistungsaufträge, Globalbudgets: wie b.

Die Ergebnisse a. und b. bestimmen die Ausprägung aller übrigen Entwicklungen (1c., 2 und 3).

2

Einflussbereich Gemeinderat:



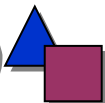
(Im Rahmen der Ergebnisse aus 1.).

- a. politische Planung: Erarbeitung und Beschluss: GR, Kenntnisnahme: ER
- b. Leistungsvereinbarungen: Erarbeitung und Beschluss: GR.
- c. Reglemente: In Ausführung der ER-Erlasse

Die politischen Pläne und Leistungsvereinbarungen sind die Planungs- und Steuerungsinstrumente des GR (politische Pläne: Festlegung der lang- und mittelfristigen Politik der Exekutive, Leistungsvereinbarungen: Vollzugsinstrumente der Globalbudgets).

3

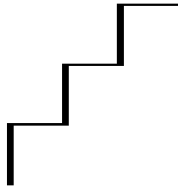
Einflussbereich Gemeinderat/Verwaltung:



Aufgrund der Resultate aus 1 entwickeln GR und Verwaltung ihre entsprechenden Führungskonzepte und -instrumente.

Erarbeitung: GR (strategischer Führungsbereich) und Verwaltung (operativer Bereich), mit gemeinsamer Abstimmung. Beschluss: GR (die übergeordnete Verwaltungs- und Organisationsordnung wird vom ER beschlossen). Kenntnisnahme: ER

In der Verwaltung bewirken diese Arbeiten bereits in einem frühen Stadium einen Kulturwandel.



Arbeitspaket Nr. 2: Produktgruppen und Produkte (Produktdefinition und Produktrahmen)

Auftrag:

Verwaltung und Gemeinderat definieren die Geschäftsfelder der Gemeinde (Produktgruppen), ihre einzelnen Inhalte (Produkte) und die übergeordneten Zielsetzungen: Welches ist der *Rahmen* der von der Gemeinde erbrachten Angebotspalette, welcher Zweck wird mit der jeweiligen Leistungserbringung verfolgt, welches sind die einzelnen, konkret wahrnehmbaren und beurteilbaren Verwaltungsleistungen? Diese Arbeit mündet letztlich in die Umschreibung des "Produktrahmens" und der Leistungsaufträge zuhanden des Einwohnerrats (vgl. Arbeitspaket 6).

Es werden erste Überlegungen zur Rollenteilung zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung und damit zu den politischen Führungsprinzipien angestellt.

Erläuterung:

Die *Produktgruppen* (Geschäftsfelder) sind die Führungsobjekte der *Legislative*. Sie sind Gegenstand eines entsprechenden *Leistungsauftrags mit Globalbudget* (z.B. 'Raumplanung und Umweltschutz' oder 'Bildung'). Aus Sicht des Einwohnerrats kann auch von Politikbereichen gesprochen werden. Es wird voraussichtlich ein knappes Dutzend solcher Produktgruppen zu definieren und beschliessen sein.

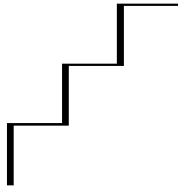
Die *Spezifikation der Produkte* erfolgt nach und nach im Verlauf des Projekts. Dabei geht es insbesondere um die Beschreibung des einzelnen "Produkts" (z.B. 'Baubewilligungen' oder 'Kindergärten'), um Leistung und Wirkung, Kundschaft und ihre Bedürfnisse, Qualitätsstandards, Indikatoren, Kostenstruktur. Die *einzelnen Produkte* sind die Führungsobjekte der *Exekutive*. Sie sind Gegenstand von *Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Verwaltung* (bzw. externen Leistungserbringern).

Die Arbeit am "Produktrahmen" bedeutet also eine *Gesamtdarstellung* des Leistungsangebotes der Gemeinde, die sich konsequent am *Ergebnis* der erbrachten Dienstleistungen orientiert. Neben der Arbeit an einer neuen Gemeindeordnung ist dieses Arbeitspaket eine der wichtigsten Grundlagen der Reform.

Arbeitspaket Nr. 3: Geschäftsprozesse und Führungsstrukturen

Auftrag:

Die Verwaltung erstellt ein Verzeichnis der heute von ihren Abteilungen und Betrieben erbrachten Leistungen (Tätigkeiten). Dadurch werden die Geschäftsprozesse (*Organisation der Leistungserbringung*) ersichtlich. In einem zweiten Schritt werden diese Tätigkeiten dem in Arbeitspaket 1 entwickelten Produktrahmen zugeordnet. In einem dritten Schritt wird ana-



lysiert, ob die Leistungen an der richtigen Stelle angesiedelt sind und welche Verbesserungen hinsichtlich Effektivität, Effizienz und Qualität erzielt werden können. Die so gewonnenen neuen *Erkenntnisse über Arbeitsabläufe, Strukturen und Zuständigkeiten* werden dokumentiert. Sie sind Bausteine eines Organisations- und Führungshandbuches sowie des künftigen Qualitätsmanagements.

Der *Gemeinderat* arbeitet seinerseits an den Führungsstrukturen: Zu definieren sind die Führungsprinzipien (wie sie z.B. im Bereich des Personalwesens schon vorbereitet sind), die Funktionsweise des Gemeinderats und die Rollenverteilung unter seinen Mitgliedern, die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Verwaltungsspitze und die Instrumente der strategischen Planung (Entwicklungs- und Finanzplan, Legislaturprogramm).

Erläuterung:

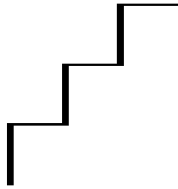
Soll eine Gemeindeverwaltung konsequent auf die *Ergebnisse* ihres Wirkens ausgerichtet werden, so müssen die ihr anvertrauten Ressourcen in möglichst hohen Nutzen umgewandelt werden. Die Beherrschung der Geschäftsprozesse ist eine zentrale Voraussetzung dazu. Geführt wird in den künftigen Strukturen über Zielsetzung und Kompetenzdelegation. Die operative Gesamtverantwortung liegt bei der Verwaltungsspitze. Der Gemeinderat steuert als Führungsteam auf der politischen (strategischen) Ebene.

Der Gemeinderat wird im Rahmen dieses Arbeitspaketes Gelegenheit haben, die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren zusammen mit neuen Erkenntnissen der modernen Verwaltungsführung zu zeitgemässen Führungsprinzipien und -strukturen zu verdichten.

Arbeitspaket Nr. 4: Controllinginstrumente

Auftrag:

Zu erarbeiten sind die Instrumente, die erforderlich und praktikabel sind, um auf den verschiedenen Ebenen die Steuerungsfunktion optimal wahrnehmen zu können. Ziel ist, den Einwohnerrat, den Gemeinderat und die Verwaltungsspitze in einem bestimmten Zyklus mit jenen Informationen bzw. Daten so zu bedienen, dass sie ihre Führungsaufgabe wahrnehmen können: Der Einwohnerrat braucht für seine *politische Steuerung* gut aufbereitete, konsolidierte, rasch nachvollziehbare Information ("Cockpit"-Information). Der Gemeinderat wiederum ist für seine Aufgabe der *strategischen Steuerung* auf dichtere und spezifischere Berichte und Daten angewiesen. Das (mehrstufige) *Verwaltungscontrolling* schliesslich hat das gesamte Spektrum des Wirkungs-, Finanz-, Personalressourcen-, Leistungs- und Qualitätscontrollings zu umfassen.



Seite 23 Erläuterung:

Die Kunst bei der auf die spezifischen Bedürfnisse der Adressaten angepassten Erarbeitung der Controllinginstrumente wird sein, möglichst wenige, aber aussagestarke Steuerungs- und Orientierungsgrößen zu definieren, anhand derer ein zweckmässiges Berichtswesen aufgebaut werden kann. Es macht keinen Sinn, Datenfriedhöfe und seitenlange Berichte zu generieren, die - weil ungeniessbar - kaum zur Kenntnis genommen werden.

Sobald definiert ist, welche Informationen auf welche Weise regelmässig aufbereitet werden sollen (Anforderungsprofil), müssen die nötigen EDV-mässigen Voraussetzungen geschaffen werden. Dies gilt für das betriebliche Rechnungswesen genauso wie für das Qualitätsmanagement oder das Personalwesen.

Arbeitspaket Nr. 5: Gemeindeordnung, Verwaltungs- und Organisationsordnung, Personalordnung

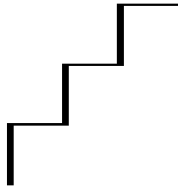
Auftrag:

Die rechtlichen Grundlagen müssen auf die neuen Führungsprinzipien abgestimmt werden. Im Mittelpunkt steht die *Erneuerung der Gemeindeordnung*. Damit soll möglichst frühzeitig begonnen werden, so dass die Beratung durch die zuständige Kommission des Einwohnerrats sowie im Plenum nicht zu stark unter Zeitdruck steht. Seitens der Projektleitung ist die *Erarbeitung eines Vorentwurfs zu einer neuen Gemeindeordnung* in Auftrag zu geben. Zeitlich verschoben gilt es die Verwaltungs- und Organisationsordnungen anzupassen: Dazu zählen insbesondere die Totalrevision der *Geschäftsordnung des Einwohnerrats* (Anpassung des bereits vorhandenen Entwurfs) und die *Geschäftsordnung des Gemeinderats*. Schliesslich ist das *Personalrecht* den neuen Gegebenheiten anzupassen (auch hier bestehen bereits umfangreiche Vorarbeiten für eine neue Personalordnung)¹⁸. Welche weiteren Erlasse anpassungsbedürftig sind, ist systematisch zu prüfen.

Erläuterung:

Dieses Arbeitspaket ist das politische Kernstück des Projekts und damit für den Einwohnerrat das wichtigste. Hier wird die Grundlage des erneuerten institutionellen Systems gelegt. In der Gemeindeordnung und den darauf basierenden Geschäftsordnungen werden die Rollen und Kompetenzen der verschiedenen Behörden und Behördemitgliedern definiert. Es geht um die Balance zwischen den "Gewalten" oder - mit anderen Worten - um die Verteilung der Macht. Wo und wie nimmt der Einwohnerrat Einfluss auf die Gestaltung der Politik, mit welchen parlamentarischen Instrumenten? Wie werden die demokratischen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abgesichert? Es ist für das Gelingen des Projektes von ent-

¹⁸ Je nach Projektfortschritt und Ergebnissen der jetzigen "Kommission Dienstordnung" kann der Erlass der neuen Personalordnung zeitlich vorverschoben werden (Vorlage an den Einwohnerrat bereits auf Mitte 2001).



scheidender Bedeutung, dass der *Prozess zur Erarbeitung der künftigen "Spielregeln"* mit aller Sorgfalt gestaltet wird (vgl. dazu auch nachstehend Arbeitspakete Nr. 6 und 7).

Genauso bedeutsam ist die Ausgestaltung des künftigen *Personalwesens*. Die Gemeinde Riehen soll und will eine attraktive Arbeitgeberin sein. Das Personal wird während des Projekts und in den künftigen Organisationsstrukturen stark gefordert sein. Das ist gut so - die Gemeinde will ja hervorragende Leistungen anbieten. Ein solcher Arbeitseinsatz von jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter setzt eine hohe Leistungsbereitschaft und hohe Arbeitsplatzzufriedenheit voraus. Entsprechend gilt es, ein Arbeitsumfeld und Arbeitsbedingungen zu erhalten und zu schaffen, die Motivation und Initiative entstehen lässt und fördert. In diesem Sinne ist das *neue Personalrecht* ein wichtiger Mosaikstein für ein modernes Personalwesen.

Arbeitspaket Nr. 6: Leistungsaufträge, Globalbudgets, Leistungsvereinbarungen

Auftrag:

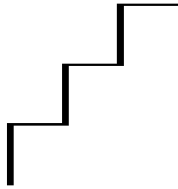
In einem ersten Schritt wird ein "*Strickmuster*" für die *Leistungsaufträge* erarbeitet: Alle Leistungsaufträge sollen nach einheitlichen Kriterien aufgebaut werden (inhaltliche Kernpunkte, Systematik und Darstellung, Laufdauer, etc.). In einem zweiten Schritt gilt es für die zuvor definierten Produktgruppen (vgl. Arbeitspaket 2) die Leistungsaufträge mit den zugehörigen *Globalbudgets* inhaltlich zu erarbeiten. Anschliessend folgt in einem dritten Schritt die Umsetzung der Leistungsaufträge in operative Vorgaben in Form von *Leistungsvereinbarungen* zwischen Exekutive und Verwaltung.

Erläuterung:

Die künftigen Leistungsaufträge sollen in *allen Dienstleistungsbereichen* (Geschäftsfeldern) dem selben Grundschema folgen: Dies erleichtert den Beteiligten die Orientierung und stellt sicher, dass alle wesentlichen Elemente systematisch bedacht werden. Es wird Sache der Verwaltung sein, das "*Strickmuster*" für die *Leistungsaufträge und Globalbudgets* so vorzubereiten, dass Gemeinderat und Einwohnerrat jeweils aus ihrer Optik gut damit umgehen können. Die *Grundprinzipien des für Riehen angestrebten Globalbudget-Modells*, einschliesslich Umlageverfahren bzw. interner Verrechnung müssen entwickelt und genehmigt werden. Entscheidend ist auch zu definieren, auf welche Weise der Einwohnerrat auf die Leistungsaufträge einwirken kann (parlamentarisches Instrumentarium) und welche Beschlüsse referendumsfähig sind (vgl. dazu auch Arbeitspaket Nr. 5). In diesem Zusammenhang gilt es schliesslich den "Umgang" mit den Investitionen zu definieren.

Unter Benützung des Leistungsauftrags-Schemas sind in der Folge auf der Grundlage des Produktrahmens (vgl. Arbeitspaket 2) für *jedes Geschäftsfeld* (Produktgruppe) Wirkungsziele zu definieren, Leistungsziele festzulegen und "Messlatten" in Form von Standards¹⁹

¹⁹ Leitwerte bzw. Vergleichswerte



und Indikatoren²⁰ zu erarbeiten. Diese Arbeit bedeutet eine *intensive inhaltliche Auseinandersetzung* mit den einzelnen Geschäftsfeldern und damit mit dem gesamten Leistungsspektrum der Gemeinde. Es versteht sich von selbst, dass diese Arbeit *gestaffelt* vor sich gehen muss, beginnend bei jenen Geschäftsfeldern, die prioritär der Klärung bedürfen. Zeitgleich werden die finanziellen Vorgaben, ausgehend vom Status quo, definiert und die einzelnen Globalbudgets für das jeweilige Geschäftsfeld entwickelt. Leistungsauftrag und Globalbudgets sind das zentrale Steuerungsinstrument des Einwohnerrats.

Sobald in einem Geschäftsfeld der Leistungsauftrag mit Globalbudget definiert ist, kann mit der Verfeinerung und Umsetzung in Form der *zwischen Gemeinderat und Verwaltung* abzuschliessenden *Leistungsvereinbarungen* begonnen werden. Diese Leistungsvereinbarungen - die Steuerungsinstrumente des Gemeinderates - betreffen das einzelne "Produkt". Entsprechend werden die für das jeweilige "Produkt" *verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* der Verwaltung massgeblich bei der Erarbeitung der betreffenden Leistungsvereinbarung mitwirken. Auch diese Arbeit setzt eine intensive Auseinandersetzung mit der heute und in Zukunft zu erbringenden Dienstleistung voraus.

Die Leistungsvereinbarungen sollen ebenso nach einem *einheitlichen Schema* erarbeitet werden. Dieses gilt es vorgängig zu entwickeln.

Arbeitspaket Nr. 7: Politisch-strategische Planung

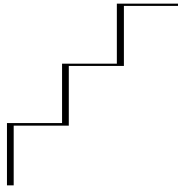
Auftrag:

Verwaltung und Gemeinderat entwickeln das Planungsinstrumentarium, welches inskünftig eine in sich zusammenhängende, mittel- und langfristige Sach- und Finanzplanung erlaubt. Der (langfristig angelegte) *strategische Entwicklungs- und Finanzplan* soll den herkömmlichen Finanzplan ersetzen. Als mittelfristiges (auf 4 Jahre angelegtes) Planungsinstrument wird das *Legislaturprogramm* des Gemeinderates den neuen Erfordernissen angepasst und auf das Instrument der Leistungsaufträge abgestimmt. Gemeinsam mit dem Einwohnerrat ist zu definieren, wo und wie das Parlament auf die Planung Einfluss nehmen kann.

Erläuterung:

Mit diesen beiden Planungsinstrumenten wird der Gemeinderat künftig seine mittel- und langfristige Politik zusammenfassen. Er *konkretisiert und konsolidiert* darin die im *Leitbild der Gemeinde* sowie in anderen *Aufgaben-spezifischen Leitbildern und Konzepten* definierten Zielsetzungen. Wesentlich stärker als beim heutigen System findet eine Verbindung von "Inhalt und Geld" statt: Die Sachplanungen werden jeweils auch die finanziellen Konsequenzen aufzuzeigen haben. Dies erlaubt "der Politik" eine fundierte Prioritätensetzung.

²⁰ charakteristische Kenngrösse; oft in Form von Zahlen, die das Verhältnis zwischen Leistungsmenge und Kosten zum Ausdruck bringen



Entwicklungs- und Finanzplan sowie Legislaturprogramm werden wichtige Führungs- und Informationsinstrumente des Gemeinderates sein. Sie werden jährlich überprüft, aktualisiert und im Sinne der fortlaufenden Planung fortgeschrieben, so dass sie stets ein aktuelles Bild vermitteln. Dem Einwohnerrat werden diese Pläne *zur Kenntnis gebracht*. Er beschliesst aber nicht darüber. Denkbar ist indessen, für den Einwohnerrat die Möglichkeit (parlamentarisches Instrument) zu schaffen, um dem Gemeinderat die *Anhandnahme oder die Überprüfung einer bestimmten Planung aufzutragen*.

Arbeitspaket Nr. 8: Anpassung diverser Reglemente

Auftrag:

Die neuen gesetzlichen Grundlagen, die veränderten Führungsstrukturen und das neue politische Instrumentarium werden verschiedene Anpassungen der *gemeinderätlichen Erlasse* bedingen. Die Verwaltung hat eine systematische Überprüfung der Reglemente vorzunehmen und die erforderlichen Änderungen zuhanden des Gemeinderates vorzubereiten.

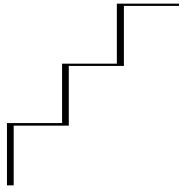
Erläuterung:

Diese Arbeit kann an die Hand genommen werden, sobald die wichtigsten gesetzlichen Erneuerungen (neue Gemeindeordnung, Verwaltungs- und Organisationsordnung, Personalordnung) feststehen. Insbesondere die verstärkte Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die Verwaltung und *innerhalb* der Verwaltung werden neue "Spielregeln" erforderlich machen, die es in Reglementen festzuhalten gibt. Aber auch sonst muss das rechtliche Regelwerk mit dem neuen Verwaltungssystem in Übereinstimmung gebracht werden.

Arbeitspaket Nr. 9: Umsetzung auf Verwaltungsebene

Auftrag:

Schulung und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, Einführung eines betrieblichen Rechnungswesens, das den neuen Anforderungen genügt, Einführung eines Qualitätsmanagements, Öffentlichkeitsarbeit: Dies sind nur einige Stichworte, die den generellen Umsetzungsauftrag der Verwaltung illustrieren. Die Verwaltungsspitze hat zusammen mit der Projektleitung die *erforderlichen Vorkehrungen parallel zum Projektfortschritt* zu treffen.

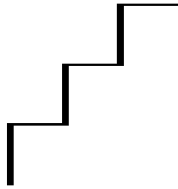


Seite 27 Erläuterung:

Die Umsetzung soll laufend und "portionenweise" erfolgen. Dies ermöglicht eine breite Beteiligung der Mitarbeitenden und damit ein Vertrautmachen mit der neuen Philosophie. Die Prioritätensetzung wird sich auch nach den für diesen Zweck verfügbaren Ressourcen richten müssen.

Konsolidierung

Die Projektplanung sieht vor, ab 1. Januar 2003 nach dem neuen Modell zu verfahren. Wie erwähnt ist dieser Zeitplan ambitiös. *Das Jahr 2003 wird somit als Jahr der Vervollständigung, Nachbesserung und Konsolidierung vorgesehen.*

**5. Kosten des Projekts***Bisher aufgelaufene Kosten für WoV*

Der mit Beschluss des Einwohnerrates vom 26. November 1997 bewilligte Kredit von Fr. 200'000.- für den WoV-Pilotversuch ist weitgehend aufbraucht. Die nachstehende Übersicht gibt Auskunft über die Verwendung der Mittel. Rund Fr. 100'000.- wurden für die (in der Folge sistierten) Pilotarbeiten verwendet. Für die externe Beratung im Hinblick auf die Wiederaufnahme der WoV-Projektarbeiten (Starck Consulting) wurden gegen Fr. 72'000.- benötigt. Die Begleitung des vorliegenden Berichts und Vorgehensplans durch den neuen externen Berater (Wenger+Känzig) schliesslich kostete rund Fr. 8'000.-. Es bleibt ein nicht verbrauchter Restsaldo des ursprünglichen Kredits von knapp Fr. 19'000.-.

Projektkredit 1997, Übersicht über die getätigten Ausgaben

inkl. Wiederaufnahme WoV-Projekt und Vorprojektierung Projekt PRIMA

102.181	Projekt WoV a.o.	Kredit	sFr.	200'000.00
	Ausgaben	1997	sFr.	---
		1998	sFr.	-68'789.15
		1999	sFr.	-32'580.85
		2000	sFr.	-64'842.00 1)
		2000	sFr.	-6'876.65 2)
	Schätzung	2000	sFr.	-8'000.00 3)
	Ausgaben (prov.)	Total	sFr.	<u>181'088.65</u>
	Rest ca.		sFr.	<u>18'911.35</u>

1) Starck Consulting, Wiederaufnahme WoV-Projekt

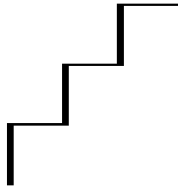
2) Starck Consulting, Vorprojektierung neues WoV-Projekt

3) Wenger+Känzig, Vorprojektierung Projekt PRIMA

Beantragter Kredit für das Projekt PRIMA

Die nun anstehenden ausgabenwirksamen Kosten für das Projekt PRIMA (Gemeindereform) werden auf Fr. 630'000.- veranschlagt, verteilt auf die Jahre 2000²¹ bis 2003. Die einzelnen Posten des Kredites lassen sich der nachstehenden Übersicht entnehmen. Die Aufstellung enthält eine Unsicherheit im Bereich der Informatikkosten, die sich im heutigen Zeitpunkt nicht vermeiden lässt.

²¹ Fortsetzung der Projektvorbereitung ab November 2000



Um weitere Unwägbarkeiten, die bei einem derart breitangelegten Entwicklungsprozess dazugehören, auffangen zu können, wird eine Reserveposition im Betrag von Fr. 50'000.- vorgesehen.

Diese "Grossbaustelle" wird zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung in unterschiedlichem Ausmass beanspruchen. Es wird für das Verwaltungskader während der kommenden zwei Jahren eine besondere Herausforderung sein, die Prioritäten so zu setzen und die Arbeit so zu organisieren, dass diese zusätzliche Aufgabe bewältigt werden kann. Es werden sicher gewisse andere Aufgaben zurückstehen müssen; aber auch Überzeit wird in einzelnen Funktionen wohl nicht vermeidbar sein. Das Projektbudget sieht denn auch eine entsprechende Ausgabenposition vor. Im gleichen Sinne ist ein Betrag vorgesehen, um die intern rekrutierte Projektassistentin (die Zentralsekretärin im Umfang von 50 Stellenprozenten) durch eine andere Arbeitskraft ersetzen zu können. Während des Projektverlaufs werden die involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die für das Projekt aufgewendete Arbeitszeit systematisch erfassen.

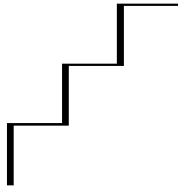
Im Einzelnen setzen sich die zu erwartenden Kosten wie folgt zusammen:

Ausgabenwirksame Projektkosten

Beratung Wenger+Känzig	sFr.	237'000
Spezialaufträge extern und Ersatz für interne Assistenz	sFr.	150'000
Informatikkosten betriebliches Rechnungswesen 1)	sFr.	50'000
Externe Schulung für Verwaltungspersonal	sFr.	40'000
Sitzungsgelder für ER- und GR-Mitglieder:		
Einwohnerrat, Sondersitzungen	sFr.	10'000
Projektsteuerung und Projektleitung	sFr.	10'000
Arbeitsgemeinschaften	sFr.	23'000
Überzeitentschädigungen Personal	sFr.	50'000
Diverse Spesen	sFr.	10'000
Erwartete Kosten insgesamt	sFr.	580'000
Unvorhergesehenes	sFr.	50'000
Total Kosten	sFr.	630'000

1) Schätzung für mittlere Variante mit mehrheitlich internem Aufwand.

Genauere Schätzung ist erst nach Festlegung der Produktgruppen und der Controlling-Anforderungen möglich. Nicht enthalten ist die Umstellung der Rechnungsablage auf das Harmonisierte Rechnungsmodell (Buschor-Modell), die unabhängig vom Projekt PRIMA jedenfalls vorgenommen wird. Die internen Aufwendungen werden während des Projektverlaufs erfasst.



**<Wo kämen wir hin, wenn alle sagten, wo kämen wir hin,
und niemand ginge für einmal zu sehen,
wohin wir kämen, wenn wir gingen.>²²**

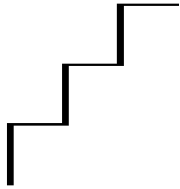
6. Schlussbemerkungen und Antrag

Der Gemeinderat zweifelt nicht, dass die Gemeindeverwaltung auch *ohne* diese Gesamtreform den Fortschritt in Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung suchen und realisieren würde: Es käme folglich in den nächsten Monaten und Jahren zu einer Vielzahl von kleineren und grösseren Reformprojekten und -anträgen. Auch der Gemeinderat wird *in jedem Fall* seine Führungsaufgabe den veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen anpassen. Und der Einwohnerrat wird sich ebenso mit Reformvorhaben zu befassen haben; sie stehen teilweise bereits in Vorbereitung (Stichworte: neues Personalrecht, Revision der Geschäftsordnung des Einwohnerrates, neues Rechnungsmodell).

Der entscheidende Vorteil einer *Gesamtreform*, wie sie der Gemeinderat mit dem vorliegenden Projekt empfiehlt, liegt darin, dass es einen "roten Faden" gibt, dass die Vielzahl der Einzelprojekte nicht zu einem strukturlosen Kunterbunt, sondern zu einem koordinierte Ganzen werden. Ein (zeitlich begrenztes) Gesamtprojekt erlaubt eine *Bündelung und damit Ökonomie der Kräfte*: Wenn es gelingt, auf allen drei Ebenen die vorhandenen Ressourcen auf ein gemeinsames Ziel - auf die Zukunft unserer Gemeinde - auszurichten, wird diese Arbeit neue Energien freisetzen.

Der Gemeinderat ist der einhelligen Überzeugung, dass es sich lohnt, diesen Weg einzuschlagen. Vorgehensweise und Projektorganisation, wie sie in den vorangehenden Kapiteln umschrieben worden sind, bieten hohe Gewähr für eine gute und zielstrebige Projektführung.

²² Nach Mani Matter †, Jurist und bekannter Liedermacher, aus dem Berndeutschen übersetzt



Seite 31

Der Gemeinderat empfiehlt deshalb dem Einwohnerrat, auf der Grundlage dieses Berichtes den Weg frei zu geben, um ab Januar 2001 gemeinsam mit den konkreten Projektarbeiten beginnen zu können. Er beantragt, dem nachstehenden Beschlussesentwurf zuzustimmen und den erforderlichen Kredit im Betrag von Fr. 630'000.- zu bewilligen.

September 2000

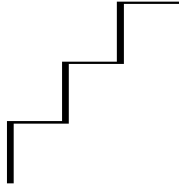
Gemeinderat Riehen

Der Präsident:
Michael Raith

Der Gemeindeverwalter:
Andreas Schuppli

Beilagen:

- Beschlussesentwurf
- Gemeindereform am Modell:
Unterhalt und Erneuerung von Strassen und Brücken - heute und morgen



Seite 32

Beschluss des Einwohnerrats betreffend Projektkredit für die Gemeindereform Riehen

Der Einwohnerrat bewilligt auf Antrag des Gemeinderats für das Projekt Gemeindereform Riehen (Projekt PRIMA) einen Kredit im Betrag von Fr. 630'000.-.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.

Riehen, den

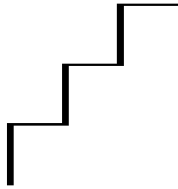
Im Namen des Einwohnerrats

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Irène Fischer-Burri

Andreas Schuppli



Gemeindereform am Modell:

Unterhalt und Erneuerung von Strassen und Brücken - heute und morgen

Heute

Der Einwohnerrat erhält im Rahmen des *Budgets* eine Auflistung über die vorgesehenen Neuanlagen, Korrekturen und Sanierungen von Strassen, Plätzen und Brücken, soweit es sich um *ausserordentliche (nicht laufende) Ausgaben* handelt. Wenn die Kosten des betreffenden Objekts den Betrag von Fr. 100'000.- übersteigen, bedarf es einer *besonderen Kreditvorlage* an den Einwohnerrat: Diese begründet dann im Einzelnen das beantragte Vorhaben und ermöglicht eine Diskussion im Einwohnerrat über dessen Sinn und Notwendigkeit, und auch über die technischen Einzelheiten (Beispiel aus jüngster Zeit: Sanierung des Trottoirs und der öffentlichen Beleuchtung an einem Abschnitt der Rudolf-Wackernagelstrasse, Kredit Fr. 315'000.-). Der Beschluss des Einwohnerrats unterliegt dem fakultativen *Referendum*. Kleinere Vorhaben bis Fr. 100'000.- werden im Rahmen des Budgets beantragt und bewilligt. Hier beschränkt sich die Begründung auf einige wenige Worte in den Budgeterläuterungen. In den vergangenen Jahren wurden die verschiedenen kleineren Vorhaben zunehmend zu einer *Sammelposition* für "Strassensanierungen" zusammengenommen (Budget 2000: Fr. 515'000.-) und als sogenannter Budgetkredit *pauschal* bewilligt, unter Verzicht auf detaillierte Information zum Budgetierungszeitpunkt.

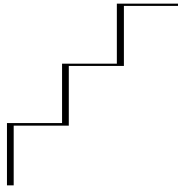
Daneben gibt es verschiedene *Budgetpositionen* bei den *ordentlichen (laufenden) Ausgaben*. Die Auflistung ist eine bunte Mischung von kleineren Unterhaltsarbeiten ("Signalisation und Markierung", Fr. 20'000.-; "Kontrollen und Unterhalt Brücken", 2 x Fr. 15'000.-; "Hundekotbehälter", Fr. 10'000.-) bis zu etwas grösseren pauschalen Beträgen ("Allgemeiner Strassenunterhalt, Fr. 150'000.-, "kleinere Korrekturen, Verkehrssicherheit", Fr. 230'000.-). Allenfalls gibt es einige Worte der Erläuterung im Budgetbericht.

Schliesslich werden im Budget die *Personalkosten für den Bereich Strassenwesen* aufgeführt (Besoldungen, Personalnebenkosten, Sozialleistungen). Diese Aufwandposition für die Mitarbeiter des Aussendienstes (Abteilung Öffentliche Dienste) ist mit rund 1,6 Mio. Franken (Budget 2000) naturgemäss in aller Regel die grösste.

Bei der *Rechnungslegung* werden diejenigen Positionen kommentiert, die von den budgetierten Ausgaben abweichen (billiger oder teurer, zeitliche Verschiebungen). Im *Geschäftsbericht* des Gemeinderates (Rechnungsbericht) finden sich nur zu jenen Themen oder Projekten Ausführungen, die von besonderem (politischen) Interesse sind.

Kritische Analyse

Die dem Einwohnerrat verfügbare Information folgt einem starren finanzrechtlichen System, das sich überlebt hat. Die Praxis tendiert immer mehr zu Pauschalen, um mit einer gewissen Flexibilität auf Planungsunsicherheiten reagieren zu können. Die Diskussion im Einwohner-



rat hat etwas Zufälliges: Anhand von Einzelvorlagen entstehen möglicherweise Grundsatzdiskussionen oder aber Kurz-Dispute zu fachtechnischen Fragen unter den im Einwohnerrat vertretenen Fachleuten und mit dem Gemeinderat. Für Diskussionen über den Standard des Riehener Strassennetzes (Qualität, Reinlichkeit, Ästhetik, etc.) oder für eine politische Abwägung des Kosten-/Nutzenverhältnisses fehlen die Grundlagen. Der Personalaufwand wird in erster Linie als Zahlenreihe wahrgenommen. Wachsen die Personalkosten gegenüber dem Vorjahr an, gibt dies möglicherweise Anlass zu Rückfragen: Das "Pferd" wird dann gleichsam am Schwanz aufgezümt, wenn die Veränderung der Personalkosten Vermutungen und Diskussionen über den "Output" der Mitarbeitenden auslösen (z.B. über den Standard des Strassenunterhalts oder die Schneeräumung im Winter auf kleinen Nebenstrassen).

Und so könnte es morgen sein

Der Unterhalt und die Erneuerung von Strassen und Brücken wird im *Leistungsauftrag* für die Produktgruppe "Verkehr und Strassen" definiert. Verwaltung und Gemeinderat entwerfen einen solchen Leistungsauftrag, mit Standards und Indikatoren, und kalkulieren die Kosten, die zu dessen Erfüllung zu erwarten sind (z.B. Fr. x pro km Nebenstrasse). Dabei ist auch zu klären, bis zu welchem Betrag *Investitionen* zum ordentlichen (laufenden) Erneuerungsbedarf geschlagen werden. *Leistungsauftrag und darauf basierendes Globalbudget* werden dem Einwohnerrat zur *Genehmigung* vorgelegt, nachdem vorgängig in der zuständigen einwohnerrätlichen "Sachkommission Verkehr" das Geschäft bearbeitet worden ist. Die Vorlage über den Leistungsauftrag ermöglicht dem Einwohnerrat eine inhaltliche, politische Diskussion darüber, welchen Standard wir uns in Riehen bezüglich baulichem bzw. technischem Zustand und laufendem Unterhalt der von der Gemeinde zu pflegenden Strassen und Brücken leisten wollen. Je nach Ausgestaltung der neuen Gemeindeordnung unterliegt die *Genehmigung des Leistungsauftrags* dem fakultativen Referendum.

Im Rahmen des neuen *Berichtswesens* werden die "Sachkommission Verkehr" und der Einwohnerrat umfassend darüber informiert, wie es mit der Umsetzung des Leistungsauftrags steht. Wurden die gesetzten Ziele und Standards erreicht, weichen die Kosten vom Globalbudget ab? Wie ist die Zufriedenheit der Riehener Bevölkerung mit dem Zustand der Strassen? Zeigt sich grösserer Korrekturbedarf, so kann der (mehrjährige) Leistungsauftrag im Zusammenhang mit der jährlichen Genehmigung des Globalbudgets angepasst werden.

Der Einwohnerrat befasst sich folglich einmal jährlich anhand von gut aufbereiteten und von seiner Sachkommission vorberatenen Unterlagen vertieft mit dem Geschäft "Strassen und Brücken" und genehmigt im Rahmen eines Globalbudgets (Nettobetrag) die erforderlichen Mittel für das kommende Jahr. Stehen *Grossprojekte* an (z.B. eine neue Brücke), bedarf es im Rahmen des Leistungsauftrags "Verkehr und Strassen" einer *separaten Kreditvorlage* mit entsprechender Behandlung durch den Einwohnerrat. Der beschlossene Kredit wird im Teil "Investitionskredit" des Leistungsauftrags sowie der entsprechenden Globalbudgets eingestellt, separat vollzogen und im Berichtswesen unter einem eigenen Titel berücksichtigt.