

Gemeindereform Riehen:

Neue Steuerungsinstrumente für Politik und Verwaltung

Die gut 20'000 Einwohner/-innen zählende Gemeinde Riehen (BS) hat in einem umfassenden Reformprojekt in nur zweieinhalb Jahren neue Steuerungsinstrumente entwickelt, die (im Sinne des Public Managements) modernen Anforderungen an den öffentlichen Dienst entsprechen. Seit 2004 stehen die neuen Strukturen in der Bewährungsprobe. Mehrjährige Leistungsaufträge mit Globalkrediten, eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung, volle Kostentransparenz mit Einführung einer Leistungs- und Kostenrechnung, zeitgemässe Führungsstrukturen mit klaren Kompetenzregelungen zwischen Politik und Verwaltung sowie eine Erweiterung der Volksrechte sind einige Merkmale der Reform. Dank der untypischen Gemeindeorganisation im Basler Stadtkanton war der Gestaltungsspielraum für die Reform weit.

Viele NPM-Projekte setzen bei den Verwaltungen an. Riehen hat in seinem Reformprojekt PRIMA von Beginn an das *Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung* fokussiert. Zentral waren das Erneuern der Spielregeln, die Klärung der Zuständigkeiten sowie das Einüben einer offenen Kommunikationskultur in einem *gemeinsamen Prozess*. Das Projekt-Logo symbolisiert das Zusammenwirken von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung und deklariert den Anspruch der Reform (PRIMA - Public Riehen Management).

Das Riehener Modell im Überblick



„Die Handlungsfähigkeit für einen guten öffentlichen Dienst in der Gemeinde Riehen erhalten und erhöhen“, so lautete bescheiden das Reformziel. Erreicht werden soll es durch gezielte Ausrichtung der Gemeindeleistungen am Bedarf der Bevölkerung, durch qualitätsbewusstes, wirtschaftliches Denken und Handeln sowie mit neuen Planungs- und Steuerungsinstrumenten und zeitgemässen Führungsstrukturen. Die Reform zielte auf einen modernen Service au public. Sie war explizit weder eine Spar- noch eine Privatisierungsübung.

Acht Merkmale charakterisieren die Reform:

1. Die Riehener „Welt“ ist in überschaubare *zehn Politikbereiche mit 42 Produkten* aufgeteilt. Der vom 40-köpfigen Einwohnerrat zu beschliessende *Produktrahmen* ist veränderbar.
2. In zehn *mehrwährigen Leistungsaufträgen* legt der Einwohnerrat die politischen Ziele und Vorgaben fest. Deren Dauer kann variieren; drei oder vier Jahre sind die Regel. Nicht mehr das Jahresbudget,

sondern die zugehörigen (mehrjährigen) Globalkredite sind - nebst separat zu bewilligenden Verpflichtungskrediten für grössere Investitionen - die finanzrechtliche Grundlage für die Gemeindeleistungen.

3. Der *Politikplan* beinhaltet die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung des Gemeinderats. Er beschliesst darin jährlich über die Allokation der Mittel im Rahmen der Leistungsaufträge bzw. der Globalkredite. In *Leistungsvereinbarungen* mit der Verwaltung oder mit externen Leistungserbringern macht er ergänzende Vorgaben. Das erste von jeweils vier Planjahren ist zugleich das *Produktsummenbudget* (Nettokosten aller Produkte). Der Einwohnerrat hat ein Vetorecht, wenn er mit dem gemeinderätlichen Budget nicht einverstanden ist.
4. Die *neuen Führungsstrukturen sind konform mit den Aufgaben und Zuständigkeiten*: Das Tagesgeschäft ist konsequent an die Verwaltung delegiert. Wichtig ist die *strukturelle Verbindung der politischen Kompetenz mit der Fachkompetenz*: Für jedes Produkt wurde je ein verantwortlicher Akteur aus Gemeinderat und Verwaltung bezeichnet.
5. Mit einer *Leistungs- und Kostenrechnung* sowie einer *Echt-Bilanz* (Bilanzierung der Anlagen zu Tageswerten) wurde volle Kostentransparenz geschaffen. Die Arbeitsstunden der Mitarbeitenden werden wie die Sachkosten erfasst und den einzelnen Produkten zugeordnet, direkt oder via Umlagen. Die Investitionen werden nach realen Werten abgeschrieben und ebenfalls den Produkten belastet.
6. Die *Volksrechte wurden erweitert*. Die Leistungsaufträge mit Globalkredit unterliegen dem fakultativen Referendum. Und neu wurde die „Volksanregung“ eingeführt: Sie erlaubt es auch Jugendlichen ab 14 Jahren sowie Einwohner/-innen ohne Schweizerpass, mit 100 Unterschriften ein Anliegen auf die Traktandenliste des Einwohnerrats zu bringen.
7. Für die rund 240 Mitarbeitenden (170 Vollstellen) wurde ein *modernes Personal- und Organisationsrecht* mit öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen geschaffen. Markante Änderung war die verwaltungsweite Einführung eines *Jahresarbeitszeit-Modells*.
8. Das Reformprojekt wurde stark *prozessorientiert* gestaltet, mit *rascher Durchlaufzeit* und *frühzeitiger rechtlicher Verankerung*; dies reduzierte die Phase der Verunsicherung: Im Oktober 2000 wurde die Reform beschlossen, im Januar 2001 wurde das Projekt gestartet, 2003 traten die neue Gemeindeordnung und weitere Gesetzesnovellen in Kraft.

Die Art und Weise, wie das Projekt abgewickelt wurde, war ein entscheidender Erfolgsfaktor. Es war das ausserordentlich engagierte Zusammenspiel zwischen allen Beteiligten aus Politik und Verwaltung, das lebendige Netzwerk von zahlreichen Arbeitsteams, welches zum Erfolg führte. Dieses Zusammenspiel war ausgezeichnet, ebenso die Zusammenarbeit mit den externen Beratern, dem Betriebswirtschaftler Fred Wenger und dem juristischen Experten Daniel Arn. Besondere Erwähnung verdient unser im Juni dieses Jahres leider völlig unerwartet verstorbene Gemeindepräsident Michael Raith. Er hat das Reformprojekt mit voller Überzeugung getragen und vertreten.

Wie sind die ersten Erfahrungen?

Lohnt sich der Aufwand für ein derartiges Grossprojekt? Wo liegt der Nutzen? Wie sind die bisherigen Erfahrungen?

Das neue Instrumentarium hat sich schon recht gut eingespielt. So wirkt etwa der Gemeinderat effektiv als Führungsteam und bearbeitet verstärkt die grossen politischen Themen. Fragen nach dem Nutzen einer Gemeindeleistung werden häufiger gestellt. Mit den Ressourcen (Umwelt und Finanzen) wird bewusster umgegangen, weil neu systematisch eine längerfristige Planung in allen Politikbereichen stattfindet und mit der neuen Leistungs- und Kostenrechnung Kostentransparenz hergestellt wird. Die Delegation des operativen Geschäfts an die Verwaltung ist weit fortgeschritten. Die neugeschaffenen Sachkommissionen des Einwohnerrats befassen sich vertieft und interessiert mit den ihnen zugewiesenen Politikbereichen. Die Produktverantwortlichen in der Verwaltung identifizieren sich in hohem Mass mit ihrem neuen Verantwortungsbereich. Kundenorientierung und Kostenbewusstsein sind in der ganzen Verwaltung als Thema und Auftrag gesetzt. Ausgesprochen konstruktiv entwickelt hat sich die Zusammenarbeit zwischen den drei Ebenen.

Noch funktioniert nicht alles reibungslos und der kulturelle Wandel ist erwartungsgemäss nicht abgeschlossen. Der Teufel sitzt im Detail der Umsetzung, aber auch in der Komplexität des Gesamtsystems. Aufwändig sind vor allem (noch?) das „Füttern“ und Auswerten der Leistungs- und Kostenrechnung sowie das Berichtswesen. Spannend wird auch sein, wie sich das neue Steuerungssystem in finanziell schwierigeren Verhältnissen bewähren wird, welche die Gemeinde Riehen gegenwärtig herausfordern.

Um Hinweise zu erhalten, inwieweit die mit der Gemeindereform angestrebten Zielsetzungen bereits erreicht sind und wo noch Handlungsbedarf besteht, wird im Auftrag der Gemeinde durch das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (kpm) eine externe Zwischenevaluation durchgeführt. Zudem wurde eine zweite Bevölkerungsbefragung gemacht. Ergebnisse und Empfehlungen werden im November 2005 vorliegen.

→ Unter www.riehen.ch/Politik sind alle wichtigen Dokumente zur *Gemeindereform* publiziert.