

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard
Lukas Rieder
Loranne Mérillat

**Zwischenevaluation des
Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS)**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public
Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Ladner
Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Reto Steiner
Andreas Ladner
Andreas Lienhard
Lukas Rieder
Loranne Mérillat

Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS)

KPM-Verlag
Bern

Dr. rer. oec. Reto Steiner ist Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. phil. Andreas Ladner ist Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist ausserordentlicher Professor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Dr. oec. Lukas Rieder ist Verwaltungsratsdelegierter des Controller Zentrums St. Gallen.

Lic. iur. Lorianne Mérillat ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS)
Reto Steiner ; Andreas Ladner ; Andreas Lienhard ; Lukas Rieder ;
Lorianne Mérillat
Bern 2006
ISBN 3-906798-07-0

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2006 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist
unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Die Ergebnisse im Überblick	1
2	Zum Bericht.....	12
2.1	Ausgangslage und Auftrag.....	12
2.2	Aufbau des Berichts.....	13
2.3	Vorgehensweise der Evaluation	15
2.3.1	Theoretische Grundlagen.....	15
2.3.2	Datenherkunft.....	17
3	Erste Einschätzung von PRIMA durch die Politik und Verwaltung..	21
3.1	Einleitung	21
3.2	Grundsätzliche Einschätzung durch den Einwohnerrat, den Gemeinderat und die Verwaltung	22
3.2.1	Befragungen des Einwohnerrats und der Verwaltungskader	22
3.2.2	Interviews mit der Exekutive und den Arbeitnehmenden.....	29
3.3	Reformziele und realisierte Veränderungen aus Sicht des Einwohnerrats, des Gemeinderats und der Verwaltung.....	31
3.3.1	Befragungen des Einwohnerrats und der Verwaltungskader	31
3.3.2	Interviews mit der Exekutive und den Personalvertretern.....	34
3.4	Durchführung des Reformprojektes	35
4	Auswirkungen von PRIMA auf die politische Steuerung.....	37
4.1	Positive und kritische Stimmen zu den Auswirkungen von PRIMA.....	37
4.2	Beurteilung der einzelnen NPM-Elemente und ihrer Umsetzung im Vergleich	42
4.3	Beurteilung der Auswirkungen und Folgen einzelner Reformelemente	45
4.3.1	Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat sowie zwischen Einwohnerrat und Verwaltung	45
4.3.2	Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten	48
4.3.3	Die Einführung von Sachkommissionen	50
4.3.4	Miliztauglichkeit der Berichte von Gemeinderat und Verwaltung	52

4.3.5	Beurteilung der Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.....	53
4.3.6	Beurteilung der Informations- und Kommunikationskultur.....	54
4.4	Gesamtbilanz Einwohnerrat.....	55
4.5	Zusammenfassende Würdigung.....	57
5	Auswirkungen von PRIMA auf die betriebliche Steuerung.....	59
5.1	Auswirkungen auf die Verwaltung als Ganzes und auf die einzelnen Verwaltungsbereiche im Vergleich.....	59
5.2	Auswirkungen auf das Verhältnis der Verwaltung zu Gemeinde- und Einwohnerrat.....	62
5.3	Auswirkungen von PRIMA auf die Mitarbeiterführung.....	65
5.4	Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung.....	66
5.5	Beurteilung der Leistungserfassung.....	68
5.6	Gesamtbilanz Verwaltung.....	69
5.7	Zusammenfassende Würdigung.....	72
6	Auswirkungen von PRIMA auf die Bevölkerung.....	75
6.1	Grundsätzliche Erkenntnisse aus der Befragung.....	76
6.2	Für die Evaluation relevante Schlussfolgerungen.....	79
7	Analyse ausgewählter Instrumente von PRIMA.....	81
7.1	Aufgliederung der Leistungen in Produkte und Produktgruppen.....	81
7.1.1	Produkte.....	81
7.1.1.1	Die Definition von Produkten.....	81
7.1.1.2	Positive Folgen der Aufteilung der kommunalen Leistungen nach Produkten.....	84
7.1.1.3	Negative Folgen der Aufteilung der kommunalen Leistungen nach Produkten.....	85
7.1.1.4	Konkrete Verbesserungsvorschläge.....	86
7.1.2	Produktgruppen.....	88
7.2	Leistungsaufträge und Globalkredite.....	89
7.2.1	Grundsätzliche Bedeutung des Instruments.....	89
7.2.2	Leitlinien und programmatische Ziele.....	90
7.2.3	Wirkungsziele.....	91
7.2.4	Leistungsziele.....	91
7.2.5	Indikatoren, Leistungsstandards und Messgrößen....	93
7.2.6	Der Prozess der Leistungsbestellung.....	95
7.3	Leistungsvereinbarungen.....	96
7.4	Leistungsüberprüfung und Reporting.....	96
7.5	Wie gut funktioniert die Kosten- und Leistungsrechnung?.....	98

7.5.1	Grundsätzliche Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung	98
7.5.2	Kostenstellen.....	100
7.5.2.1	Aufteilung in Kostenstellen	101
7.5.2.2	Führungsrelevante Steuergrössen	101
7.5.3	Aufführung aller Vermögenswerte in der Bilanz.....	102
7.5.4	Probleme aus Sicht der Kostenstellenverantwortlichen, die in Zukunft gelöst werden müssen sowie Verbesserungsvorschläge	103
7.6	Zusammenfassende Würdigung	104
8	Beurteilung des betrieblichen Rechnungswesens	105
8.1	Auftrag	105
8.2	Abgrenzung des Untersuchungsbereichs	105
8.3	Die gelegten Produkt- und Kostenstellenstrukturen.....	106
8.4	Der heutige Ablauf des Planungsprozesses	111
8.4.1	Leistungsmatrix	111
8.4.2	Anlagenwerte und kalkulatorische Abschreibungen .	113
8.4.3	Kostenstellenplanung.....	114
8.4.4	Kostenträgerplanung.....	118
8.5	Istkostenbelastung und Leistungserfassung.....	120
8.6	Soll-Ist-Vergleich.....	122
8.6.1	Periodizität	122
8.6.2	Vergleiche in Kostenstellen und bei Produkten.....	123
8.6.3	Management-Information zu Leistungen, Kosten und Ergebnissen	126
8.7	Zusammenfassende Würdigung	126
9	Beurteilung aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht.....	129
9.1	Einleitung	129
9.1.1	Auftrag	129
9.1.2	Methodisches Vorgehen	129
9.1.3	Ausgangslage	130
9.1.4	In Aussicht genommene Änderungen im kantonalen Gemeinderecht.....	131
9.2	Ordnungen und Reglemente der Gemeinde Riehen.....	132
9.2.1	Vorbemerkung.....	132
9.2.2	Gemeindeordnung	132
9.2.3	Geschäftsordnung des Einwohnerrats	133
9.2.4	Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung (Organisationsreglement, OgR)	133

9.2.5	Finanzhaushaltordnung.....	134
9.2.6	Personalordnung.....	137
9.2.7	Personalreglement.....	138
9.3	Umsetzung der Hauptsteuerinstrumente.....	138
9.3.1	Politikplan und Produktsummenbudget.....	138
9.3.2	Leistungsaufträge und Globalkredite	140
9.3.3	Leistungsvereinbarungen.....	143
9.3.4	Parlamentarische Kommissionen.....	144
9.4	Zusammenfassende Würdigung	146
10	Riehen im Vergleich zu anderen NPM-Gemeinden	151
10.1	Gemeinde Uster.....	151
10.2	Gemeinde Thun	153
10.3	Gemeinde Binningen	156
10.4	Gemeinde Baden	158
10.5	Schlussfolgerungen für Riehen.....	161
11	Abschliessende Würdigung und Gestaltungsempfehlungen.....	165
11.1	Würdigung.....	165
11.2	Gestaltungsempfehlungen	169
Anhang 1: Literatur und Erlasse.....		173
Anhang 2: Mündliche Interviewpartner und Interviewleitfaden		177
Anhang 3: Online-Fragebogen		181

1 Die Ergebnisse im Überblick

Die Gemeinde Riehen beschloss im Jahr 2000 eine *umfassende Gemeindereform* einzuleiten. Das Projekt PRIMA (Public Riehen Management) hatte zum Ziel, Veränderungen im Sinne des New Public Management (NPM) einzuführen. Seit dem 1. Januar 2003 werden die neuen rechtlichen Grundlagen (insbesondere Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung, Geschäftsordnung des Einwohnerrats und Organisationsreglement) und Organisationsstrukturen Schritt für Schritt umgesetzt. Kernelemente des neuen Steuerungsmodells sind der im Verlauf des Jahres 2003 eingeführte Produktrahmen mit zehn Produktgruppen, der Politikplan und die Leistungsaufträge mit Globalkredit.

Im Sinne einer kontinuierlichen Überprüfung des Reformprozesses und zur frühzeitigen Erkennung von Fehlentwicklungen hat der Gemeinderat von Riehen das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern beauftragt, eine Zwischenevaluation mit folgenden Zielen zu erstellen:

- Beurteilung der Auswirkungen von PRIMA auf die Politik (Legislative und Exekutive), die Verwaltung und die Bevölkerung
- Analyse der in Riehen verwendeten Instrumente auf ihre Plausibilität aus politikwissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und staatsrechtlicher Sicht (insbesondere Politikplan, Leistungsauftrag, Geschäftsbericht, Produktgruppen/Produkte und Rechnungswesen)
- Analyse der Rechtskonformität von PRIMA resp. der Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Zwischenevaluation zusammen. Zuerst wird die Einschätzung von PRIMA durch die Politik (Einwohnerrat und Gemeinderat) und die Verwaltung dargestellt. Danach folgt eine Beurteilung der Auswirkungen auf die politische und die betriebliche Steuerung. Zudem wird erörtert, ob PRIMA Auswirkungen auf die Bevölkerung hat. Weitere Abschnitte analysieren die Produktgruppen resp. Produkte, das betriebliche Rechnungswesen, die staats- und ver-

waltungsrechtliche Umsetzung von PRIMA und vergleichen das NPM-Projekt mit vier Reformgemeinden. Abschliessend folgen konkrete Gestaltungsempfehlungen.

Erste Einschätzung von PRIMA durch die Politik und Verwaltung

Die Gesamtbeurteilung des Projekts PRIMA darf sich sehen lassen. Vor allem der Einwohnerrat und der Gemeinderat, aber auch die in der Verwaltung Befragten stellen dem Projekt gute Noten aus. Sie sind der Ansicht, dass sich der Aufwand gelohnt hat und möchten nicht mehr zum alten System zurückkehren. Zwei kritische Punkte gilt es allerdings anzuführen: Vor allem unter den in der Verwaltung Befragten gibt es eine nicht zu vernachlässigende Minderheit, die dem ganzen Reformprozess gegenüber kritisch eingestellt ist und bis anhin konnte aus Sicht der Befragten weder eine grössere Effizienz noch eine wesentliche Qualitätssteigerung bei der Leistungserbringung festgestellt werden. Für den weiteren Projektverlauf dürfte es wichtig werden, sich mit diesen kritischen Erfolgsfaktoren ernsthaft auseinanderzusetzen. Diese Innensicht muss aber relativiert werden, denn die Bevölkerung ist mit den Gemeindeleistungen sehr zufrieden und fühlt sich in Riehen sehr wohl. Die Werte haben sich im Vergleich zur Befragung von 2001 noch einmal hin zum Positiven verändert.

Auswirkungen von PRIMA auf die politische Steuerung

Der Einwohnerrat steht dem Projekt PRIMA grossmehrheitlich positiv gegenüber. Begrüsst werden sowohl die verstärkte Konzentration der Politik auf die Strategie als auch die neuen Möglichkeiten der längerfristigen politischen Steuerung mit den mehrjährigen Leistungsaufträgen und dem Globalkredit. Geschätzt werden weiter die klare Kompetenzzuordnung, die grössere Transparenz und die grössere Offenheit, was die Kommunikation anbelangt. Ebenfalls als positiv erachtet wird die Einführung von Sachkommissionen.

Eine kleinere Gruppe in der Grössenordnung von 20 bis 30 Prozent der Mitglieder sieht die mit PRIMA verbundenen Veränderungen aber weniger positiv oder ist zumindest der Ansicht, dass die neuen Instrumente nicht so funktionieren, wie sie funktionieren sollten. Rund die Hälfte der Mitglieder ist der Ansicht, dass der Einwohnerrat gegenüber dem Ge-

meinderat und gegenüber der Verwaltung an Macht und Einfluss verloren hat. Offenbar mögen die neu geschaffenen Instrumente (Leistungsauftrag, Sachkommission, parlamentarischer Auftrag, Politikplan) den aufgrund der klareren Kompetenzzuweisung, der Globalbudgetierung und der Mehrjährigkeit des Leistungsauftrags empfundenen Verlust von Einfluss nicht ganz zu kompensieren.

Wie alarmierend ist dieses Ergebnis? Liegt der Grund für den wahrgenommenen Machtverlust in erster Linie darin, dass der Umgang mit den neuen Instrumenten noch etwas ungeübt ist, so ist dieses Resultat nicht allzu beunruhigend, dürfte sich hingegen zeigen, dass das Parlament im neuen System generell weniger zu sagen hat, so wird auch die Unterstützung für das Reformprojekt schnell dahinschwinden. Entsprechend wird es in Zukunft darum gehen, nicht nur noch besser auf die Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme hinzuweisen, sondern sie an konkreten Beispielen auch anzuwenden.

Die Exekutive ist mit dem Projekt PRIMA mehrheitlich zufrieden. Keines der befragten Exekutivmitglieder möchte das Rad der Zeit zurückdrehen und unterstützt PRIMA. Als positive Aspekte werden insbesondere die erhöhte Transparenz und die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten genannt. Zudem wurde die Einführung von PRIMA als ein sehr wichtiger Schritt hin zu einer modernen Gemeindeführung gesehen. Die Gemeinde Riehen steckte vor dem Projektbeginn in einer Führungskrise, welche durch das Projekt und die Neubesetzung einer Schlüsselposition (Gemeindevorstand) überwunden werden konnte. Zudem werden die massgeschneiderte Lösung und die Zusammenarbeit mit dem externen Berater sehr positiv gewürdigt. Kritische Stimmen gibt es insbesondere zum unterschätzten Zeitaufwand für die Umsetzung des Projekts. Zudem wird der hohe administrative Aufwand moniert, den einzelne Instrumente zur Folge haben. Selbstkritisch wird gelegentlich auch gefragt, ob die Bevölkerung tatsächlich konkrete Auswirkungen durch dieses Projekt sehen wird.

Auswirkungen von PRIMA auf die betriebliche Steuerung

Aus Sicht der Verwaltung hat PRIMA zu einer Klärung der Zuständigkeiten und Aufgaben geführt, die geschätzt wird. Im Ansatz sind auch die

operativen Freiheiten und die Entscheidungskompetenzen grösser geworden. Wenige Auswirkungen hatte PRIMA, was die Arbeitszufriedenheit und die Motivation der Mitarbeitenden anbelangt. Allerdings bestehen grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen. In den höheren Kaderstufen wird das Reformprojekt deutlich positiver bewertet. Besonders positiv beurteilt werden zudem die Veränderungen in den Bereichen „Gesundheit, Bildung und Soziales“, „Hochbau und Planung“ und „Verwaltungsleitung“. Eher schlecht fällt das Urteil in den Bereichen „Publikumsdienste und Administration“ und „Finanzen“ aus. Mehrheitlich einig ist man sich in allen Bereichen, dass PRIMA mit einem Mehraufwand verbunden ist.

Mit PRIMA hat sich das Verhältnis der Verwaltung zu Einwohnerrat und Gemeinderat merklich verbessert, die Mitarbeiterführung ist einfacher geworden, und auch die Leistungs- und Kostenrechnung wird grundsätzlich bejaht. Einzig bei der Leistungserfassung findet rund die Hälfte der Antwortenden, dass der Aufwand noch zu hoch sei.

Die Zusammenfassung der verschiedenen Leistungen zu Produktgruppen ist gelungen und scheint sich zu bewähren. Grundsätzlich positiv zu würdigen sind auch die Leistungsaufträge mit den dazugehörigen Globalkrediten, wobei hier vor allem die Mehrjährigkeit von der Verwaltung und der Politik geschätzt wird. Die Leitlinien und programmatischen Ziele sowie die Wirkungsziele und die entsprechenden Indikatoren und Messgrößen werden insgesamt als tauglich erachtet, wobei hier noch Verbesserungen notwendig sind.

Auswirkungen von PRIMA auf die Bevölkerung¹

Die Einwohnerinnen und Einwohner von Riehen stellen ihrer Gemeinde ein sehr gutes Zeugnis aus. Die Selbstbeurteilung der Verwaltung fällt hier kritischer aus. Dies darf als Zeichen gewertet werden, dass die Verwaltung und die Politik von Riehen ihre Aufgaben gut erfüllen. Eine Herausforderung wird es sein, den hohen Standard halten und weiter ausbauen zu können.

¹ Die ausführliche Auswertung der Bevölkerungsbefragung ist als separater Bericht erschienen: Steiner, Reto/Fiechter, Julien (2005): Bevölkerungsbefragung 2005 in der Gemeinde Riehen (BS), Bern 2005.

Die hohe Zufriedenheit mit dem Lebensumfeld und den Gemeindeleistungen direkt PRIMA zuordnen zu wollen, wäre vermessen. Die Zeitspanne zur Beurteilung, ob bereits Leistungsverbesserungen eingetreten sind, ist zudem zu früh.

Es darf aber vermutet werden, dass die Reorganisation der Steuerungsabläufe und die vermehrte Ausrichtung der Prozessabwicklung an den Produkten mittelfristig zu einer weiteren Leistungssteigerung führen könnte. Entscheidend wird sein, dass der bürokratische Mehraufwand, der bei PRIMA gelegentlich beobachtet werden kann, nicht von einer Fokussierung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger abhält.

Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass alle Leistungsindikatoren, welche mit der Befragung gemessen werden sollten, erfüllt wurden. Dies lässt die Vermutung aufkommen, dass die Standards zu bescheiden gesetzt wurden. Es ist vermehrt darauf zu achten, dass die Standards SMART formuliert werden, d. h. spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert. Zudem sind nebst quantitativen Indikatoren auch qualitative Indikatoren zu verwenden.

Beurteilung des Betrieblichen Rechnungswesens

Das betriebliche Rechnungswesen der Gemeinde Riehen hat bezüglich Outputorientierung einen sehr beachtlichen Umsetzungsstand erreicht. Es wird wohl schwierig sein, einen vergleichbar hohen Entwicklungsstand in anderen Gemeinden oder Kantonen zu finden.

Es wurden die Grundlagen geschaffen, im Sinne des New Public Management die bestellten Outputs zu planen und den politischen Gremien anzubieten und nach Freigabe des Auftrags auch selbstverantwortlich die Auftragsabwicklung zu steuern.

Das bisher auf dem Weg zu NPM Erreichte hat folgende Hauptursachen:

- Einführung der Produktverantwortung zusätzlich zur organisationalen Verantwortung. Damit einhergegangen ist die dem operativen Geschäftsverlauf entsprechende Produktgliederung.
- Umsetzung einer Bottom-up- und Top-down-Planung (4 Jahre) und einer detaillierten Jahresplanung. Durch diese Planung im Gegen-

stromverfahren wurden nicht nur die Vorausschbarkeit der Kostenentwicklung, sondern auch die Steuerbarkeit der Kosten massgeblich erhöht. Die Ergebnisplanung wird bis zur Cash Flow-Entwicklung im Zeitablauf durchgezogen.

- Durchgehende Leistungsplanung und –erfassung vom Verwaltungschef bis zum einzelnen Mitarbeiter im Reinigungsdienst. Dies ist die wichtigste Datenquelle für die Kostensteuerung, da Kosten die Folge von Leistungen sind.
- Neubewertung der Elemente des Verwaltungs- und Finanzvermögens mit der Konsequenz, dass die Bürger, ausgehend von Tageswerten, erkennen können, welche Kosten schon alleine für die Aufrechterhaltung der vorhandenen Substanz entstehen.

Das aufgebaute Instrumentarium zeigt in die richtige Richtung. Die Anwendung bedarf jedoch in verschiedenen Gebieten noch der Verbesserung, damit der Nutzen für die Gesamtgemeinde wirklich gezogen werden kann:

- Die Kostenarten-, Kostenstellen- und Produktgliederung müssen aus einer integralen Sicht heraus überprüft werden. Durch die schnelle Einführung hat es sich ergeben, dass in allen drei Gliederungen Doppelspurigkeiten und Widersprüchlichkeiten entstanden sind. In Einzelfällen führen die heutigen Gliederungen auch dazu, dass die Führungskräfte sich selbst nicht im Klaren sind, wofür sie genau verantwortlich sind.
- Bei der Überarbeitung der Produktgliederung ist nach einer durchgängigen Produktdefinition vorzugehen. Heute sind zu viele reine Tätigkeiten als Produkte definiert, die nicht zu einem mess- und überprüfbaren Output führen (vor allem in den Politikbereichen 1 und 2). Die Bereinigung sollte zu einer Verringerung der gegenseitigen Verrechnungen führen.
- Leistungsplanung und –erfassung sind schon gut entwickelt, doch muss die IT-mässige Abwicklung verbessert werden, damit eine höhere Anwendungssicherheit und benutzerfreundlichere Auswertungsmöglichkeiten entstehen.

-
- In der Kostenstellenplanung ist die Verbindung mit Kapazitätsbedarfs- und Kapazitätsangebotsplanung geschaffen werden, damit erkennbar wird, welche Kosten von den Leistungsmengen und welche von Management- oder politischen Entscheidungen getrieben werden. Dies setzt in der Planung eine Spaltung in proportionale und fixe Kosten voraus.
 - Die heutigen EDV-Installationen sind noch ungenügend integriert. Dies führt zu vielen Mehrfacherfassungen und damit zu Zeitverzögerungen und zu hohem Personalbedarf für die Datenerfassung. Die IT-Installationen sollten deshalb dahingehend verbessert werden, dass der Nutzen aus der Datenintegration auch wirklich gewonnen werden kann.
 - Für die Planung, den Soll-Ist-Vergleich und die Entscheidungsfindung, z. B. Outsourcingfragen) fehlt noch die Möglichkeit, verschiedene Szenarien zu simulieren. Dieses Potenzial sollte im Zusammenhang mit der Verbesserung der IT-Integration generiert werden.
 - Es besteht ein grosser betriebswirtschaftlicher Ausbildungsbedarf seitens der Führungskräfte. Sie sind sich, wie die Interviews zeigten, ihrer Verantwortung bezüglich Kosten und Leistungen bewusst, doch sind ihnen die Zusammenhänge, die Inhalte der Plan- und Soll-Ist-Vergleichsauswertungen und deren Interpretation noch nicht geläufig. Es wurde ein sehr guter Zugang zu den verfügbaren Daten eingerichtet, doch wissen die Führungskräfte noch zu wenig, wo welche Informationen zu finden sind.

Beurteilung aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht

Insgesamt ist aus rechtlicher Sicht festzustellen, dass das neue Steuerungsmodell gemäss dem Reformprojekt PRIMA der Gemeinde Riehen *sorgfältig und in sich stimmig kodifiziert* ist und auch in seiner Umsetzung weitgehend mit den übergeordneten rechtlichen Grundlagen *im Einklang* steht.

Soweit die staats- und verwaltungsrechtliche Beurteilung dennoch im einen oder anderen Bereich gewisse *Optimierungen* ausmacht, ist dies vor dem Hintergrund folgender beiden *Gegebenheiten* zu sehen und entsprechend zu relativieren:

- Die Beurteilung musste sich am geltenden kantonalen Recht orientieren. Im Anschluss an die unlängst (am 30. Oktober 2005) vom Stimmvolk angenommene neue Kantonsverfassung und der darin enthaltenen Bestimmungen über die Gemeinden soll das Gemeindegesetz revidiert werden. Dieser aus dem Jahre 1984 stammende Erlass ist selbstredend noch nicht auf die Wirkungsorientierte Staats- und Verwaltungsführung ausgerichtet. Eine rechtskonforme Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen in der Gemeinde Riehen gestaltet sich dementsprechend schwieriger. Im Zuge der Totalrevision des Gemeindegesetzes wird es demnach darum gehen, die kantonalen rechtlichen Grundlagen für wirkungsorientierte Steuerungsmodelle in den Gemeinden zu schaffen.
- PRIMA hat einen Reformprozess ausgelöst, der noch nicht abgeschlossen ist und gemeindeintern weitere Justierungen zur Folge haben wird – auch in rechtlicher Hinsicht.

Bezüglich der *Handhabung der neuen Instrumente und des Kommissionswesens* wird der weitere Verlauf zeigen, ob diese so umgesetzt werden, dass die Beteiligten ihre Kompetenzen im gewaltenteiligen System optimal wahrnehmen können. Steuerungsinstrumentarium und Kompetenzverteilung erscheinen im von der Gemeinde Riehen gewählten Modell aus heutiger Sicht als sachgerecht. Der Einwohnerrat verzichtet zwar auf gewisse traditionelle Befugnisse in operativer Hinsicht bzw. mit kurzfristiger Ausrichtung. Hingegen werden – der NPM-Idee entsprechend – die politisch-strategischen bzw. mittelfristigen Befugnisse des Parlaments gestärkt. Gewährleistet bzw. sogar erweitert worden sind überdies die demokratischen Mitwirkungsrechte.

Vergleich von PRIMA mit vier schweizerischen NPM-Gemeinden²

Die in den Vergleichsgemeinden umgesetzte Form von NPM ist mehrheitlich vergleichbar mit PRIMA in Riehen (u. a. neue Strukturen, eingeführte Instrumente, umfassende Kommunikation des Prozesses). Die Unterschiede betreffen tendenziell Detailfragen. Grundsätzlich kann

² Der ausführliche Gemeindevergleich kann als separater Bericht im Internet heruntergeladen werden: <http://www.kpm.unibe.ch/gemeindevergleich.pdf>.

festgestellt werden, dass Riehen NPM am Umfassendsten und mit der grössten Umsetzungsintensität eingeführt hat. Durch das gleichzeitige Angehen aller relevanten Aspekte von NPM (Gemeindeordnung, Instrumente usw.) hat Riehen eine durchdachte und kohärente Umsetzung von NPM konzipiert.

Jede Gemeinde muss bei der NPM-Einführung ihren eigenen Weg gehen und Prozesse und Instrumente erarbeiten, die auf die Bedürfnisse der entsprechenden Gemeinde zugeschnitten sind. Das allgemeingültige NPM-Modell gibt es nicht. Nichts desto trotz fallen einzelne Besonderheiten auf, welche für Riehen als Anregung dienen könnten:

- Ebene der politischen Steuerung: In den meisten Gemeinden gibt es bei gewissen Parlamentsmitgliedern die Befürchtung eines Machtverlustes. Die Erfahrung der Gemeinden, welche schon länger nach den Grundsätzen von NPM arbeiten, zeigt, dass sich die Parlamentarier erst an ihre neuen Kompetenzen und Führungsinstrumente gewöhnen müssen. Ist dieser Prozess erfolgt, so fühlt sich die Legislative in ihrer Macht oft gestärkt. Der Kulturwandel braucht Zeit und muss geübt werden. – Thun lässt das Parlament bewusst auch die Legislaturziele genehmigen, um dieses in das strategische Denken einzubinden (obwohl die Planung eigentlich eine Regierungsaufgabe ist).
- Ebene der betrieblichen Steuerung: Riehen sieht sich momentan mit einem durch PRIMA verursachten grösseren Arbeitsaufwand konfrontiert. Dem könnte z. B. durch die Vereinfachung der Wirkungs- und Leistungsziele, der Indikatoren und der Standards entgegen gewirkt werden. Die Gemeinde Uster kennt die Möglichkeit des Ausweichens auf (nicht beeinflussbare) Kennzahlen, wenn keine steuerbaren Indikatoren zu finden sind. Binningen unterscheidet nur bei den Produktzielen zwischen Wirkungs- und Leistungszielen und die Stadt Baden hat ihre Zielsetzungen auf jeweils drei Ziele reduziert. Die Gemeinden, welche schon mehr Erfahrungen mit den NPM-Instrumenten gemacht haben, tendieren Richtung Vereinfachung und Reduktion. Weiter wäre eventuell eine Reduktion der Anzahl der Zwischenberichte denkbar (vor allem ein Trimesterbericht). Eine nur noch sporadische, abteilungs- oder projektbezogen durchgeführte Arbeitszeiterfassung

ist zwar denkbar, wie einzelne Gemeinden zeigen, aber aus Sicht einer präzisen Kosten- und Leistungsrechnung nicht sinnvoll.

Als Anreizsystem für die Mitarbeitenden könnte eine teamorientierte Leistungskomponente, wie sie Baden kennt, oder eine Art Spezialfinanzierung wie sie Thun eingeführt hat, geprüft werden.

Sparanstrengungen haben in verschiedenen NPM-Gemeinden zu einer Verschlechterung des politischen Klimas geführt. Das Sparen wird durch die Mitarbeitenden gerne mit NPM in Verbindung gebracht. Diesem Problem ist grosse Beachtung zu schenken. Zudem sollte klar aufgezeigt werden, dass Leistungsaufträge auch angepasst werden können.

- Ebene der Bevölkerung: In Baden hat die Einführung eines Stadtbüros nach Ansicht der Verwaltung zu einer spürbaren Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bevölkerung und Verwaltung geführt. Das Ergebnis ist bemerkenswert, da Baden bereits den Ruf einer Stadt mit hoher Dienstleistungsorientierung hat.

Gestaltungsempfehlungen

Die Zwischenevaluation bestätigt, dass die Gemeinde Riehen mit PRIMA auf dem richtigen Weg ist. Sie zeigt aber auch, dass es noch einen gewissen Optimierungsbedarf gibt. Eine Zwischenevaluation kann die Probleme nicht lösen, sie kann jedoch aufzeigen, wo nach Verbesserungen gesucht werden muss. In folgenden Problembereichen wird von den Evaluatoren Handlungsbedarf geortet:

- Ebene der politischen Steuerung: Ernst genommen werden muss der *wahrgenommene Machtverlust des Parlamentes*. In Zukunft wird es darum gehen, nicht nur noch besser auf die Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme hinzuweisen, sondern sie an konkreten Beispielen auch anzuwenden.

Die Anteile der „Unzufriedenen“ im *Einwohnerrat und vor allem auch in der Verwaltung, vereinzelt auch im Gemeinderat*, sind nicht zu vernachlässigen. Hier gilt es, besonders in den speziell exponierten Produktgruppen vertieft nach den Gründen zu suchen.

-
- Ebene der betrieblichen Steuerung: Das *Fehlen von bis anhin ersichtlichen Steigerungen von Qualität und Effizienz in der Leistungserbringung* gilt es ernst zu nehmen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann dies mit der fehlenden Praxis und mit gewissen Umstellungs- und Anlaufschwierigkeiten entschuldigt werden. In ein paar Jahren muss sich die Reform aber auch an diesen Forderungen messen lassen können.

Es fehlt an einem Management-Informationssystem, welches ohne grossen Aufwand abgestufte Informationen in übersichtlicher Form für die Geschäftsleitung und den Gemeinderat zur Verfügung stellt. Im IT-System gibt es nach wie vor zu viele Mehrfacherfassungen und Zeitverzögerungen. Das Reporting könnte gestrafft werden, so ist insbesondere der Nutzen von drei Trimesterberichten noch einmal zu hinterfragen. Diese Berichte könnten teilweise durch die wichtigsten Kennzahlen im Sinne eines Cockpits substituiert werden.

Die Analyse der *Produktgruppen und Produkte zeigt beachtliche Unterschiede*. Heute sind zu viele Tätigkeiten als Produkte definiert, die zu einem nicht mess- und überprüfbareren Output führen. Eine allfällige Bereinigung sollte als Nebenziel zugleich zu einer Verringerung der gegenseitigen Verrechnungen führen.

Zwischen den Kostenstellenverantwortlichen und den Produktverantwortlichen fehlt es zuweilen an einem intensiven Austausch, der sehr wichtig wäre.

- Ebene der Bevölkerung: Bei den Leitlinien und programmatischen Zielen, wie auch bei den Wirkungszielen und den entsprechenden Indikatoren und Messgrössen sind vereinzelt noch Verbesserungen notwendig.

Die Analyse der Evaluationserkenntnisse und die Umsetzung von Optimierungsmassnahmen sollten in einem engen Austausch zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene erfolgen. Dabei geht es nicht um eine Systemumkehr, sondern um punktuelle Verbesserungen, bei denen es wichtig ist, dass das bestehende Know-how der PRIMA-Anwender genutzt wird, um die Anwenderfreundlichkeit weiter zu erhöhen.

2 Zum Bericht

2.1 Ausgangslage und Auftrag

Der Gemeinderat Riehen (Exekutive) beschloss im Juni 2000 eine *umfassende Gemeindereform* einzuleiten. Das Projekt PRIMA (Public Riehen Management) hatte zum Ziel, Veränderungen im Sinne des New Public Management (NPM) einzuführen. Drei Monate später fällte der Einwohnerrat (Legislative) den entsprechenden Grundsatzentscheid, welcher zum offiziellen Projektbeginn im Januar 2001 führte.

Seit 1. Januar 2003 werden die neuen rechtlichen Grundlagen (insbesondere Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung, Geschäftsordnung des Einwohnerrats und Organisationsreglement) und Organisationsstrukturen Schritt für Schritt umgesetzt. Kernelemente des neuen Steuerungsmodells sind der im Verlauf des Jahres 2003 eingeführte Produktrahmen mit zehn Produktgruppen, der Politikplan und die Leistungsaufträge.

Im Sinne einer kontinuierlichen Überprüfung des Reformprozesses und zur frühzeitigen Erkennung von Fehlentwicklungen hat der Gemeinderat von Riehen das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern am 18. November 2004 angefragt, eine Offerte für eine Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA zu erstellen. Am 9. März 2005 reichte das KPM die entsprechende Offerte ein, welche der Gemeinderat in der Folge akzeptierte. Am 26. April 2005 begannen die Arbeiten an der Zwischenevaluation mit einem Workshop, an welchem der Gemeinderat und die Geschäftsleitung von Riehen teilnahmen und das methodische Vorgehen festlegten. Mit dem vorliegenden Bericht vom 31. Januar 2006 wird die Zwischenevaluation abgeschlossen.

Die Ziele der Zwischenevaluation haben die Exekutive von Riehen und das KPM gemeinsam festgelegt:

- Beurteilung der Auswirkungen von PRIMA auf die Politik (Legislative und Exekutive), die Verwaltung und die Bevölkerung

-
- Analyse der in Riehen verwendeten Instrumente auf ihre Plausibilität aus politikwissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und staatsrechtlicher Sicht (insbesondere Politikplan, Leistungsauftrag, Geschäftsbericht, Produkte und Rechnungswesen)
 - Analyse der Rechtskonformität von PRIMA resp. der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen

Die vorliegende Evaluation ist nur ein Element der Beurteilung des Reformprojekts PRIMA. Verschiedene weitere unabhängige Institutionen haben das Projekt bereits mehrfach positiv gewürdigt. So vergab die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) im Oktober 2004 einen Preis für das Reformprojekt. Am 28. September 2005 erfolgte als Höhepunkt die Verleihung des 7. Internationalen Qualitätspreises in Linz. Die Juroren würdigten die Gemeinde: „Das Projekt PRIMA stellt sich als vorbildliche Adaption des New Public Management an die Verhältnisse in Riehen dar und zeitigt die gewünschten Erfolge. Vor allem die Mehrjährigkeit in Denken und Handeln sind beeindruckend. Die Kommunikation hat sich verbessert und ebenso die Qualität der Ergebnisse. Das System ist als stabil einzuschätzen und hat sich auch unter Schlechtwetterbedingungen bewährt.“

2.2 Aufbau des Berichts

Die vorliegende Studie präsentiert die Ergebnisse des interdisziplinären Expertenteams. Verantwortlich zeichnen Dr. rer. oec. Reto Steiner, Prof. Dr. phil. Andreas Ladner, Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Dr. oec. Lukas Rieder und lic. iur. Lorraine Mérillat vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert:

- Kapitel 3: Erste Einschätzung von PRIMA durch die Politik und Verwaltung: In einer ersten Betrachtung wird das Projekt PRIMA als Ganzes durch die Politik und Verwaltung beurteilt.
- Kapitel 4: Auswirkungen von PRIMA auf die politische Steuerung: Das Kapitel zeigt auf, wie der Einwohnerrat mit den neuen Instru-

menten und Strukturen arbeitet und wo Veränderungsbedarf geortet wird. Das Kapitel fokussiert nach Absprache mit den Auftraggebern bewusst auf den Einwohnerrat.

- Kapitel 5: Auswirkungen von PRIMA auf die betriebliche Steuerung: Das Kapitel betrachtet die Folgen von PRIMA für die Verwaltung. Dabei wird die Analyse insbesondere aus Sicht der Produktgruppen-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen vorgenommen.
- Kapitel 6: Auswirkungen von PRIMA auf die Bevölkerung: Das Kapitel fasst die wichtigsten Erkenntnisse der Bevölkerungsbefragung zusammen und zeigt auf, wie sich die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Gemeinde im Vergleich zu 2001 verändert hat.
- Kapitel 7: Analyse ausgewählter Instrumente von PRIMA: Das Kapitel analysiert die Stimmigkeit des Produktrahmens (Produktgruppen und Produkte), der Geschäftsberichte, der Leistungsaufträge und der Kostenstellen von PRIMA.
- Kapitel 8: Beurteilung des betrieblichen Rechnungswesens: Ein zentrales Instrument zur Steuerung einer Gemeinde nach NPM-Prinzipien ist die Ausgestaltung des betrieblichen Rechnungswesens. Dieses wird in Kapitel 8 evaluiert.
- Kapitel 9: Beurteilung von PRIMA aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht: Das juristische Gutachten in diesem Kapitel prüft die PRIMA Umsetzung auf ihre Rechtskonformität.
- Kapitel 10: Riehen im Vergleich zu anderen NPM-Gemeinden: Um den Entwicklungsstand von PRIMA zu beurteilen, wird das Projekt mit vier weiteren kommunalen NPM-Projekten verglichen.
- Kapitel 11: Gestaltungsempfehlungen: Das letzte Kapitel würdigt PRIMA abschliessend und gibt konkrete Gestaltungsempfehlungen.

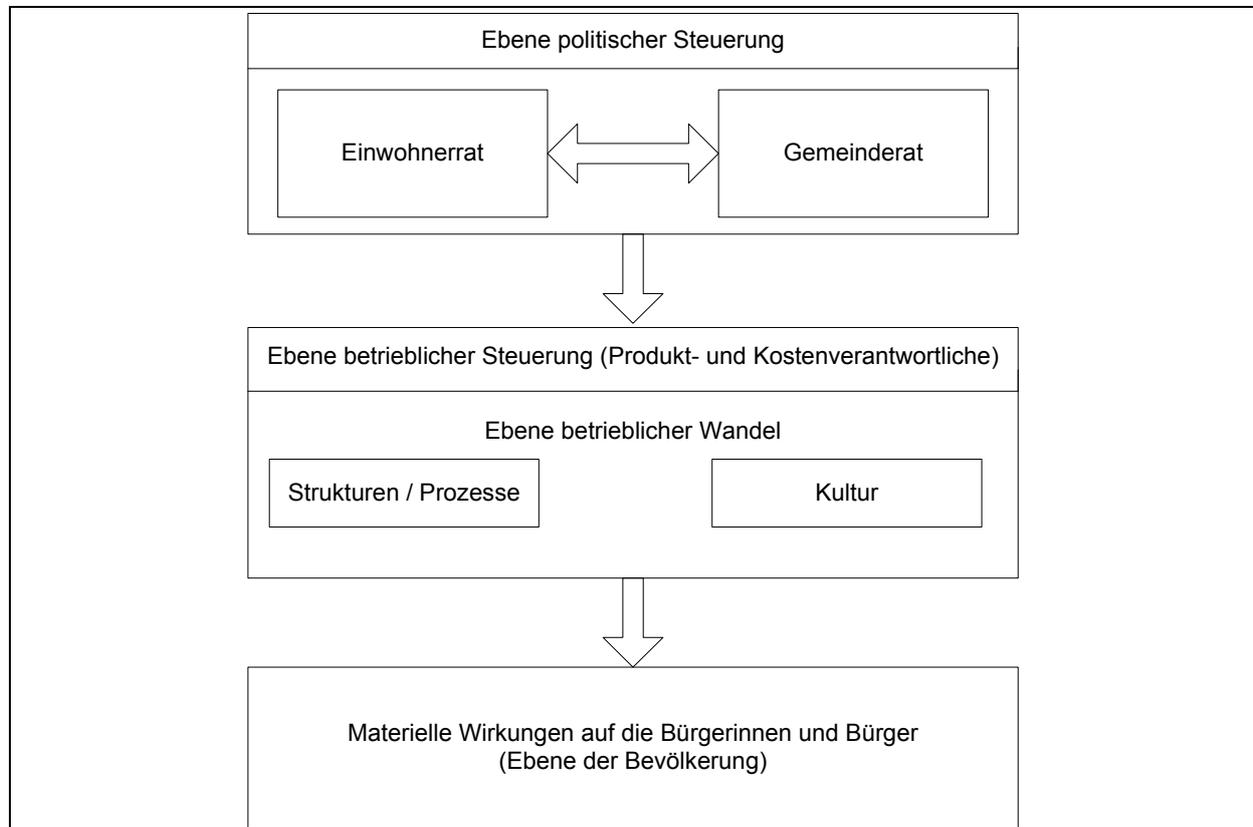
2.3 Vorgehensweise der Evaluation

2.3.1 Theoretische Grundlagen

Die Evaluation von PRIMA erfolgt anhand eines Bezugsrahmens, welcher die Ebene der politischen Steuerung, die Ebene der betrieblichen Steuerung resp. des betrieblichen Wandels und die Wirkungsebene unterscheidet (vgl. Abbildung 1 und Thom et al. 1998). Der Bezugsrahmen ist eine vereinfachte Darstellung der durch PRIMA ausgelösten Veränderungen.

Der Einwohnerrat und der Gemeinderat führen die Verwaltung mit neuen Instrumenten (insbesondere Leistungsauftrag und Politikplan). Die Verantwortlichen in der Verwaltung (Produktgruppen- resp. Produktverantwortliche) verhandeln mit dem Gemeinderat über die Leistungsaufträge und den Globalkredit und erstatten periodisch Auskunft über Zielerreichung und Mitteleinsatz. Die Verantwortlichen erfahren durch den Einsatz der neuen Instrumente einen starken Wandel. Die Prozesse in der Verwaltung orientieren sich neu an Produkten und konsequenter an den Bürgerinnen und Bürgern. Dadurch verändern sich die Strukturen und letztendlich auch die Verwaltungskultur. Die gesamten Veränderungsprozesse sollen sich schliesslich materiell auf die Dienstleistungen und die Produkte auswirken. Eine Steigerung der Effizienz und eine bessere Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Kunden sind beabsichtigt.

Abbildung 1: Bezugsrahmen von PRIMA



Zu jeder dieser drei Ebenen drängen sich Fragen auf, welche es zu evaluieren gilt, wie Tabelle 1 zeigt. Diese Fragen bilden den roten Faden der Studie.

Tabelle 1: Kernfragen der Evaluation

<i>Ebenen des Bezugsrahmens</i>	<i>Untersuchungsleitende Fragestellungen</i>
Ebene der politischen Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionieren die Strukturen und Instrumente, welche dem Einwohnerrat und dem Gemeinderat neu zur Verfügung stehen? • Wie bewähren sich der Politikplan, die Leistungsaufträge und die Leistungsvereinbarungen sowie das Rechnungswesen als Instrumente der Politik zur Führung der Verwaltung? • Treten Machtverschiebungen zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat auf? Hat sich der Handlungsspielraum der Verwaltung gegenüber der Politik verändert?
Ebene der betrieblicher Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Hat die Verwaltungsspitze im operativen Bereich mehr Handlungsspielraum? • Ist das Verwaltungshandeln effektiver und effizienter geworden? • Wie bewähren sich der Politikplan, die Leistungsaufträge und die Leistungsvereinbarungen sowie das Rechnungswesen als Instrumente aus Sicht der Verwaltung?
Ebene der Bevölkerung	<ul style="list-style-type: none"> • Wie hat sich die Kundenzufriedenheit entwickelt? • Sind neue Bedürfnisse entstanden?

2.3.2 Datenherkunft

Zur Gewinnung möglichst valider Ergebnisse wurde ein methodisch vielfältiges Untersuchungsdesign gewählt. Nebst einer Dokumentenanalyse sind verschiedene schriftliche und mündliche Befragungen durchgeführt sowie die Ergebnisse mit dem Auftraggeber diskutiert worden.

Die verwendeten schriftlichen Dokumente in Riehen sind insbesondere folgende: Gesetzliche Grundlagen der Gemeinde Riehen, Politikplan 2005 bis 2008, Geschäftsbericht 2004, alle im Jahr 2005 gültigen Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen sowie Grundlagedokumente zum betrieblichen Rechnungswesen.

Eine zweite Erhebungsmethode im Rahme der Zwischenevaluation war die *Durchführung von zwei Online-Befragungen* mit einem vom KPM entwickelten Befragungs-Tool. Die Befragungen fanden in der Zeit vom 21. Juni 2005 bis 4. August 2005 statt. Die eine Befragung richtete sich an die Mitglieder des Einwohnerrats, die andere an die Produkt-, Produktgruppen- und Kostenstellenverantwortlichen.

Der Einwohnerrat in Riehen hat 40 Sitze. Zur Zeit der Befragung belief sich auf Grund einer Vakanz die Zahl der Mitglieder des Einwohnerrats auf 39. Zu den Verwaltungskadern zählen teilweise mit mehrfachen Funktionen die Verantwortlichen der 10 Produktgruppen, der 42 Produkte und der 44 Kostenstellen.

Die Beteiligung an den Befragungen war erfreulich. Mehr als drei Viertel der Mitglieder des Einwohnerrats und 95 Prozent der Verwaltungskader³ haben den Fragebogen ausgefüllt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Beteiligung an den Befragungen des Einwohnerrats und der Verwaltungskader

	Kontaktierte Personen	Erhaltene Antworten	Rücklauf
Einwohnerrat	39	30	76.9%
Verwaltungskader	43	41	95.3%

Die guten Beteiligungswerte bürgen für aussagekräftige Ergebnisse. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Zahl der Befragten relativ klein ist. Beantworten 40 Personen eine Frage, so fällt eine Person mit 2.5 Prozentpunkten ins Gewicht. Wechselt bei einer einfachen Frage mit zwei Antwortmöglichkeiten diese Person die Meinung, so ändert sich die Differenz zwischen den beiden Lagern um 5 Prozentpunkte. Dies gilt es bei der Interpretation der Prozentwerte zu berücksichtigen.

³ Im Bericht wird verschiedentlich der Begriff Verwaltungskader benutzt, wenn von den Produktgruppen-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen gesprochen wird. Dies geschieht im Bewusstsein, dass nicht alle diese Personen eine Führungsfunktion in der Linie wahrnehmen. Sie tragen aber Verantwortung in der Verwaltung und können deshalb als Kader bezeichnet werden.

Dazu wird jeweils mit dem Buchstaben „N“ die Zahl der Personen, auf die sich die Berechnungen beziehen, angegeben.

Ein drittes Standbein der Evaluation waren mündliche Einzelinterviews mit allen Mitgliedern der Exekutive und den ihnen zugeordneten Produktgruppenverantwortlichen sowie Vertretern des Justiz- und des Finanzdepartements des Kantons Basel-Stadt. Zudem wurde ein Gruppengespräch mit Vertretern der Arbeitnehmenden geführt. Anhang 2 zeigt auf, mit wem die Interviews geführt wurden.

Ein viertes Instrumentarium war die schriftlich durchgeführte Bevölkerungsbefragung. Im Juni 2005 wurde ein Fragebogen an 5'000, nach repräsentativen Kriterien ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Riehen versandt. Bei der Befragung handelte es sich um eine Replikation der Bevölkerungsbefragung von 2001. Ein Hauptziel der Befragung war das Erfassen der Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Lebensumfeld und den Gemeindeleistungen und das Erkennen von allfälligen Veränderungswünschen. Zudem sollte die Erfüllung der Vorgaben von ausgewählten Leistungsindikatoren, welche in den Leistungsaufträgen der Gemeinde formuliert sind, gemessen werden. Schliesslich sollte die Befragung auch Anhaltspunkte über die Kenntnis des Reformprojekts PRIMA geben. 44.4% der Angeschriebenen haben an der Untersuchung mitgewirkt, was ein hoher Rücklauf ist. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sind in einem gesonderten Bericht im Dezember 2005 veröffentlicht worden und werden in diesem Evaluationsbericht summarisch zusammengefasst.

Als fünfte und letzte Untersuchungsmethode wurde ein komparativer Ansatz gewählt. Die NPM-Projekte von Baden (AG), Binningen (BL), Thun (BE) und Uster (ZH) sind mit dem PRIMA-Projekt in Riehen verglichen worden. Dazu wurden Interviews mit den Gemeindegliedern resp. Projektverantwortlichen geführt und die Dokumente der Vergleichsgemeinden analysiert.

Die Meilensteine der Zwischenevaluation sind mit den verantwortlichen Personen in der Gemeinde Riehen erörtert worden. So wurde am 26. April 2005 das methodische Vorgehen an einer gemeinsamen Sitzung mit dem Gemeinderat und der Geschäftsleitung festgelegt. Die Online-

Fragebogen für die Verwaltung und den Einwohnerrat sowie die schriftlichen Fragebogen für die Exekutive und die Bevölkerung sind durch den Steuerungsausschuss genehmigt worden. Dieser setzte sich aus dem bestehenden „Steuerungsausschuss Umsetzung PRIMA“ (Andreas Schuppli, Georges Tomaschett, Beat Gutzwiller, Andres Ribli) sowie aus dem Gemeindepräsident (bis zu seinem Tod Michael Raith, danach Vizepräsident Christoph Bürgenmeier und schliesslich der neu gewählte Gemeindepräsident Willi Fischer) zusammen. Am 8. November 2005 sind die ersten Ergebnisse dem Gemeinderat Riehen und der Geschäftsleitung präsentiert worden und am 24. Januar 2006 fand die Besprechung der Schlussergebnisse statt.

3 Erste Einschätzung von PRIMA durch die Politik und Verwaltung

3.1 Einleitung

Zwei Jahre nach Beginn der Umsetzungsphase steht das Projekt PRIMA in einer Phase der Bewährung. Es versteht sich von selbst, dass noch nicht alle Instrumente ihre volle Funktionstüchtigkeit erreicht haben können und dass an der einen oder anderen Stelle noch nachgebessert werden sollte. Dazu kommt, dass der Umgang mit den neuen Instrumenten zuerst noch geübt werden muss und dass sich die Beteiligten an die veränderten Prozesse gewöhnen müssen. Entsprechend hat auch der Versuch, eine Bilanz zu ziehen, vorläufigen Charakter und die Angaben sind mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren: Die einen Stimmen mögen etwas nachsichtiger sein, weil sie davon ausgehen, dass ein solch tief greifender Wandel in Politik und Verwaltung nicht von heute auf morgen herbeigeführt werden kann, während die anderen mit ihrer Kritik schon bei den kleinsten Problemen laut werden, weil sie schon immer der Ansicht waren, dass es eine solche Reform überhaupt nicht gebraucht hätte. Dennoch darf der Wert einer Zwischenbilanz nicht unterschätzt werden. Sie zeigt nicht nur auf, wie gut bis anhin gearbeitet wurde, sondern macht auch deutlich, wie stark oder schwach die Unterstützung für ein Projekt noch ist und in welchen Bereichen mit Widerständen und Problemen zu rechnen ist. Die Ergebnisse der Zwischenbilanz sind nicht abschliessender Natur, sondern dienen der Weiterentwicklung und Verbesserung des Reformprojektes. Der prospektive Charakter ist von daher ein wichtiges Wesensmerkmal dieser Evaluation.

Grundlage für die *Zwischenbilanz über das gesamte Reformprojekt* bilden die Online-Befragungen des Einwohnerrats und der Produktgruppen-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen sowie die mündlichen Interviews mit der Exekutive und Arbeitnehmendenvertretern. Die Online-Befragten (Einwohnerrat und Verwaltungskader) hatten dieselben allgemeinen Fragen über das Reformprojekt zu beantworten, so dass zwischen den unterschiedlichen Perspektiven aus Politik und Verwaltung verglichen werden kann. Im Zentrum steht dabei die Frage nach einer

Gesamtbeurteilung des Projekts (zum jetzigen Zeitpunkt) sowie die Einschätzung, ob sich der Aufwand gelohnt hat und ob man wieder zur alten Organisationsform zurückkehren möchte. Weiter interessieren die Veränderungen und Auswirkungen des Projekts PRIMA, vor allem auch vor dem Hintergrund der ursprünglichen Reformziele, sowie eine Würdigung der Durchführung des Reformprojekts.

3.2 Grundsätzliche Einschätzung durch den Einwohnerrat, den Gemeinderat und die Verwaltung

Die Gesamtbeurteilung des Projekts PRIMA zum Zeitpunkt der Erhebung ist positiv. Zuerst werden die Ergebnisse der Online-Befragung, danach diejenigen der mündlichen Interviews dargestellt.

3.2.1 Befragungen des Einwohnerrats und der Verwaltungskader

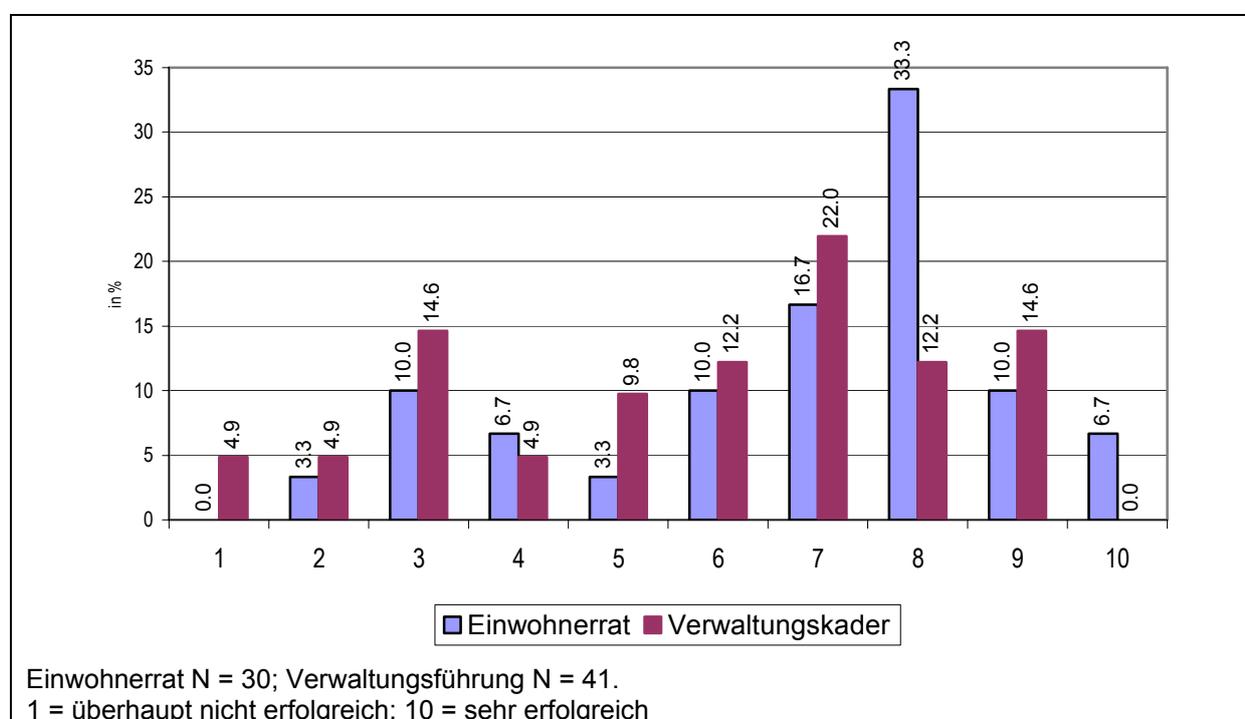
Die Mehrheit der Einwohnerräte und Verwaltungskader erachtet das Projekt als erfolgreich. Vergleicht man die beiden Gruppen der Online-Befragten, so zeigt sich, dass die Bewertung des Einwohnerrats deutlich positiver ausfällt als diejenige der in der Verwaltung Befragten. Gemessen auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht erfolgreich) bis 10 (sehr erfolgreich) liegt der Mittelwert im Einwohnerrat bei 6.8 (N = 30, Standardabweichung = 2.2)⁴ und bei den in der Verwaltung Befragten bei 5.8 (N = 41, Standardabweichung = 2.4).

Auch wenn die positiven Beurteilungen überwiegen, sind nicht alle Antwortenden derselben Meinung. Bei beiden Gruppen von Befragten zeigt sich eine bipolare Verteilung (vgl. Abbildung 2). Eine kleinere Gruppe eher kritisch eingestellter Personen steht einer grösseren Gruppe deutlich positiver eingestellten Personen gegenüber, und zwischen dem positiven und dem kritischen Lager finden sich kleinere Anteile der Befragten.

⁴ Mit dem Buchstaben N wird jeweils die Zahl der Antworten bezeichnet, auf die sich die Berechnungen beziehen. Diese Zahl ist nicht identisch mit der Gesamtzahl der Personen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, da nicht alle teilnehmenden Personen alle Fragen beantwortet haben. Je grösser die Standardabweichung, desto unterschiedlicher sind die Einschätzungen ausgefallen.

Trotz des positiven Gesamteindrucks weniger erfreulich ist der verhältnismässig hohe Anteil an Personen aus der Verwaltung, bei denen der kritische Gesamteindruck (Skalenwerte 1 bis 5) überwiegt. Bei knapp 40 Prozent der in der Verwaltung Befragten kommt die Gesamtbilanz auf der kritischen Seite zu liegen. Bei den Mitgliedern des Einwohnerrats beträgt dieser Anteil lediglich etwas mehr als 20 Prozent.

Abbildung 2: Gesamtbeurteilung Projekt PRIMA aus Sicht des Einwohnerrats und der Verwaltungsführung



Der insgesamt positive Eindruck mit einem kleinen Wermutstropfen wird auch durch zwei andere Ergebnisse bestätigt. Rund drei Viertel der Befragten beantworten zum einen die Frage, ob sich der *Aufwand* aus heutiger Sicht *gelohnt* hat, mit „eher ja“ oder „ja“ (vgl. Abbildung 3), wobei auch hier die Mitglieder des Einwohnerrats etwas positiver eingestellt sind als die in der Verwaltung Befragten. Und zum anderen ist nur ein kleiner Teil der Antwortenden der Meinung, dass *wieder zur alten Organisationsform zurückgekehrt* werden sollte (vgl. Abbildung 4). Wiederum ist bei den Verwaltungskadern der Anteil derjenigen, denen die alte Or-

ganisationsform als die bessere erscheint, mit rund dreissig Prozent etwas grösser als bei den Einwohnerrätinnen und Einwohnerräten. Dafür findet sich mit etwas mehr als 50 Prozent ein noch etwas grösserer Anteil als bei den Mitgliedern des Einwohnerrats, der sich klar gegen eine Rückkehr stellt. Dies könnte heissen, dass auch unzufriedene Führungskräfte der Verwaltung die Vorteile des neuen Systems sehen, aber vor allem mit dessen Umsetzung noch nicht vollumfänglich zufrieden sind.

Insgesamt muss aber an dieser Stelle festgehalten werden, dass beim Einwohnerrat 10 bis 20 Prozent und bei den Verwaltungskadern 25 bis 30 Prozent der Antwortenden von den durch das Projekt PRIMA bedingten Veränderungen nicht überzeugt sind.

Abbildung 3: Hat sich aus heutiger Sicht der Aufwand gelohnt?

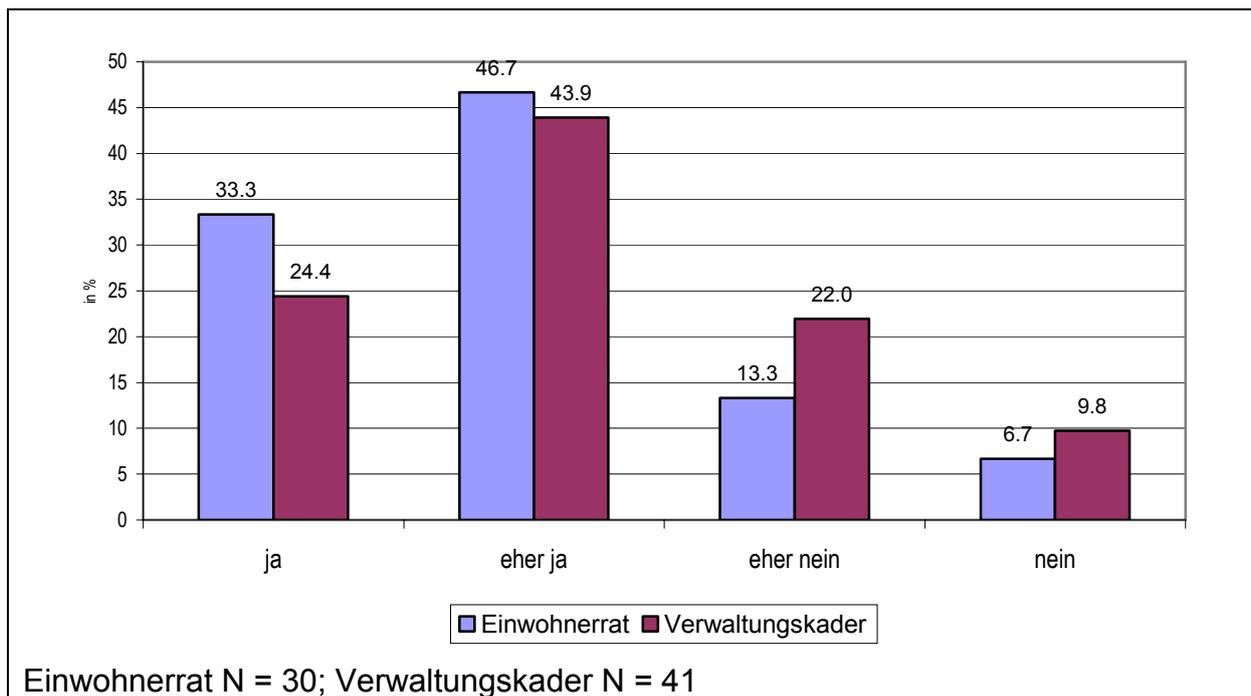
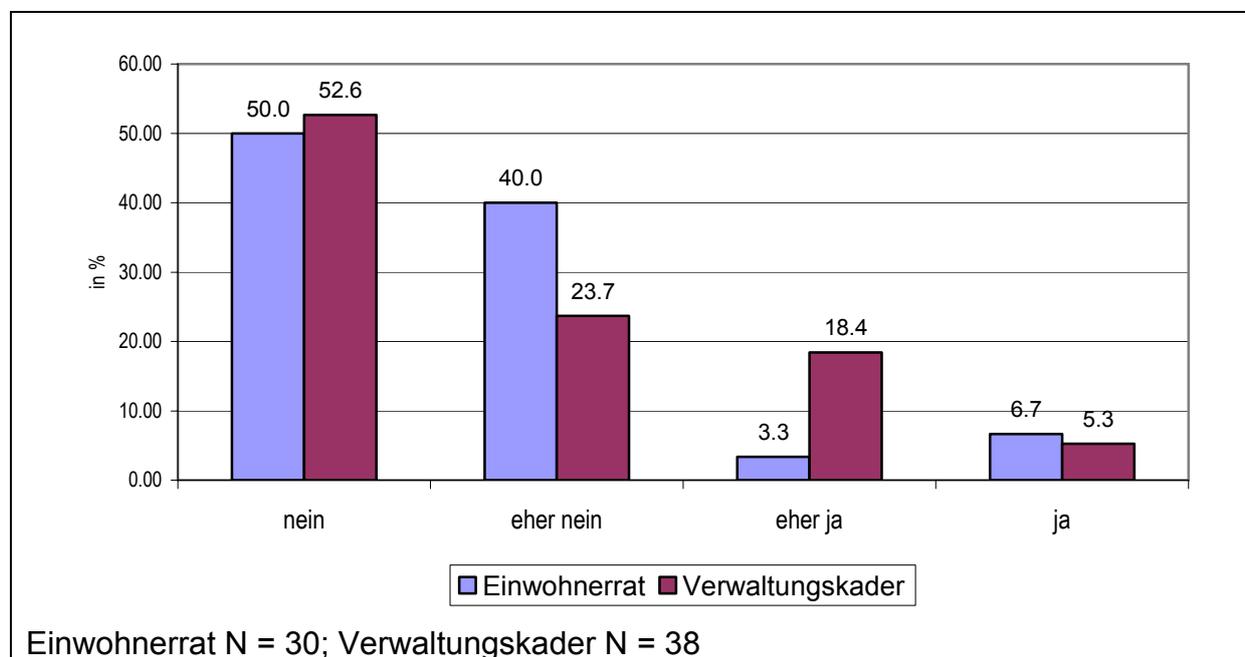


Abbildung 4: Würden Sie zur alten Organisationsform zurückkehren?



Gibt es Variablen, welche die Beurteilung des Reformprozesses erklären, oder anders gefragt, welche Personen sind mit den PRIMA-Reformen weniger zufrieden? Hier zeigt sich zuerst einmal, dass die direkt beteiligten *Mitglieder der Reformkommission* eine bessere Gesamtbeurteilung abgeben (Mittelwert = 8.2, N = 6) als die anderen Parlamentsmitglieder (Mittelwert = 6.5, N = 23). Nicht darauf an kommt es demgegenüber, wie lange jemand schon im Einwohnerrat sitzt. Zwischen der *Amtsduer* und der Beurteilung gibt es keinen signifikanten Zusammenhang.

Was die *soziodemographischen Merkmale* der Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte anbelangt, so hat das Alter keinen Einfluss auf die Beurteilung, während sich beim Geschlecht ein deutlicher Unterschied zeigt: die Frauen geben dem Projekt im Durchschnitt die Note 8 (N = 6), die Männer die Note 6.5 (N = 23).

Gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedern des Einwohnerrats gibt es entlang der *Parteizugehörigkeit* (vgl. Tabelle 3). CVP, VEW und FDP beurteilen das Projekt besonders positiv. Ebenfalls positiv sind die Werte bei DSP, GP und SP, während die Parteimitglieder von LDP und SVP

eher zu einer kritischen Gesamtbeurteilung kommen. Auch hier gilt es zu berücksichtigen, dass je nach Partei die Zahl der Antwortenden sehr klein sein kann und dass es innerhalb der einzelnen Parteien grössere Unterschiede gibt (vgl. z. B. die grosse Standardabweichung bei der LDP).

Tabelle 3: Gesamtbeurteilung der Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte nach Parteizugehörigkeit

Parteizugehörigkeit	Mittelwert	N	Standardabweichung
CVP	8.67	3	1.2
DSP	7.50	2	0.7
GP	7.00	1	-
FDP	8.00	4	1.4
LDP	4.83	6	1.9
SP	7.00	6	1.5
SVP	2.50	2	0.7
VEW	8.40	5	1.1

1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich

Auf Seite der Verwaltung zeigt sich, dass die Stellung in der Verwaltungshierarchie in einem nicht unwesentlichen Zusammenhang mit der Einschätzung des Erfolges steht. Die Produktgruppenverantwortlichen schätzen das Reformprojekt deutlich positiver ein als die Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen (vgl. Tabelle 4). Diese Erkenntnis bestätigen auch andere Untersuchungen. Die höheren Kaderstufen sind den von ihnen initiierten und getragenen Reformen gegenüber häufig positiver eingestellt als diejenigen Personen, welche die neuen Beschlüsse umzusetzen haben. Tatsächlich lässt sich auch im Fall von Riehen zeigen, dass diejenigen Personen, die sich intensiver mit PRIMA auseinandergesetzt haben, eine positivere Bilanz ziehen (pearson corr. = 0.312; sig. = 0.047; N = 41).

Tabelle 4: Gesamtbeurteilung der Verwaltungskader nach Funktionen

Funktion*	Mittelwert	Anzahl Antworten (N)
Produktgruppenverantwortliche	7.5	6
Produktverantwortliche	5.4	20
Kostenstellenverantwortliche	5.6	12

1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich

* Da verschiedene Personen mehrere Funktionen erfüllen, wird jeweils nur die höchste Funktionsebene berücksichtigt.

Zu Beginn der NPM-Reformen wurde verschiedentlich die Frage gestellt, ob sich NPM für alle Politikbereiche in gleichem Masse eigne. Bei einer flächendeckenden Einführung wie in Riehen interessiert nun natürlich die Frage, ob die Beurteilung je nach Politikbereich oder Verwaltungsabteilung variiert.

Tabelle 5 zeigt, dass zwischen den Verwaltungsbereichen beachtliche Unterschiede bestehen. Besonders gut beurteilt wird das Projekt, nicht ganz unerwartet, in der Verwaltungsleitung. Gleich gut ist die Bewertung auch im Bereich „Hochbau und Planung“. Besonders negativ fällt die Beurteilung im Bereich „Publikumsdienste und Administration“ und im Bereich „Finanzen“ aus. Hier ist allerdings auch die Standardabweichung deutlich grösser, was darauf hindeutet, dass die Meinungen in diesen Bereichen stärker auseinander fallen. Auffallend gross ist die Standardabweichung auch bei den „Werkdiensten“. Allerdings gilt es diese Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen. Aus den Antworten geht nicht hervor, wie weit diese Unterschiede sachlicher Natur sind respektive durch Einzelpersonen oder durch spezifische aktuelle Probleme begründet sind. Einen etwas besseren Einblick erhalten wir im Abschnitt über die einzelnen Produktgruppen und Produkte.

Tabelle 5: Gesamtbeurteilung der Verwaltungsführung nach Verwaltungsbereichen

Verwaltungsbereich	Mittelwert	N	Standardabweichung
Verwaltungsleitung	8.3	4	1.0
Publikumsdienste und Administration	4.0	4	2.6
Finanzen	4.8	6	2.9
Hochbau und Planung	8.3	3	1.2
Tiefbau und Verkehr	6.0	4	2.0
Werkdienste	5.3	4	3.3
Kultur, Freizeit und Sport	5.4	8	1.7
Gesundheit, Bildung und Soziales	5.8	5	1.9

1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich

In Form von Kommentaren wurden die Mitglieder des Einwohnerrats und die Verwaltungsführung gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen des Projekts PRIMA aufzuführen:

Die wichtigsten *positiven Auswirkungen* des Projekts PRIMA aus Sicht des *Einwohnerrats* entsprechen durchaus den intendierten Zielen: Es sind dies eine grössere Transparenz bei den Kosten, die Optimierung der Aufteilung der Aufgaben (operativ und strategisch), die gesteigerte Leistungs-, Ziel- und Wirkungsorientierung sowie die besseren politischen Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Positiv erwähnt wurden weiter der durch die Reform ausgelöste Bewusstwerdungsprozess hinsichtlich der Aufgaben der Politik und vor allem auch die Zusammenarbeit zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung. Die Diskussionskultur sei sachlicher und besser geworden.

Die *Verwaltungskader* erachten ganz ähnlich wie die Mitglieder des Einwohnerrats die grössere Kostentransparenz und das damit gestiegene Kostenbewusstsein, die klare Kompetenzzuordnung zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung, die Orientierung an klaren Zielen und die bessere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen als positiv. Darüber hinaus schätzen sie den zusätzlichen Handlungsspielraum innerhalb des Globalkredits und die neu gewonnenen Kompe-

tenzen. Die ganzheitliche Zuständigkeit für ein Produkt wirke motivierend. Erwähnt wird schliesslich auch das moderne Personalrecht.

Als *negativen Auswirkungen* des Projekts PRIMA aus Sicht des *Einwohnerrats* werden moniert: die grosse Belastung der Verwaltung, eine Reduktion der politischen Kontrollmöglichkeiten und ein Machtverlust gegenüber der Verwaltung, das Anwachsen der Bürokratie und der Einzug eines aufgeblähten Berichtswesens sowie die Gefahr einer zu grossen Belastung und einer Überforderung der Ratsmitglieder.

Negativ aus Sicht der *Verwaltungskader* sind der grosse Aufwand und der Zeitdruck, der durch die Reform verursacht wurde. Beklagt wird auch der administrative Mehraufwand für das Berichtswesen. Die angestrebte Delegation von Kompetenzen an die Verwaltung finde nur teilweise statt und Budgetengpässe würden den Handlungsspielraum verringern. Die Zahl der Schnittstellen habe sich zudem durch die beiden Organigramme (blau und grün) erhöht und bei einem Teil der Mitarbeitenden habe die Reform zu einer Verunsicherung geführt.

3.2.2 Interviews mit der Exekutive und den Arbeitnehmenden

Die mündlichen Interviews mit der Gemeindeexekutive bestätigen das Bild der Online-Befragungen. Die Exekutive ist mit dem Projekt PRIMA mehrheitlich zufrieden, wie verschiedene Interviewpassagen zeigen. Es fällt aber auf, dass auch gewisse Relativierungen gemacht werden:

„Aus dem Blick der Politik hat es eine gewaltige Verbesserung gegeben.“

„Ja, mich hat das Projekt von Beginn weg überzeugt. Wichtig ist für mich, dass man nach Zielen arbeitet, auch die Politik. Dort ist das Ziel aber noch nicht erreicht. Der zweite Punkt ist die Kostentransparenz. Dies wurde erreicht.“

„Zum Teil haben sich die Ideen und Ideale verwirklicht. Die Kundenorientierung war eines der grossen Ziele und Versprechen. Ich hoffe, dass das noch eintritt. Durch die komplexen Produkte, welche die Gemeinde anbietet, ist das nicht ganz einfach. Zum anderen bin ich mir nicht sicher, ob die Bevölkerung auf diese Änderungen gewartet hat. Ich stelle fest, dass aussen wenig wahrgenommen wird, dabei aber auch niemand unglücklich ist. Für die Leute ist es courant normal, dass die Strassen befahrbar sind und dass die Kinder in die Schule können. Ich denke, dass es eine gewisse Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Bevölkerung und der Meinung der Politiker zu diesem Projekt gibt.“

„Einen grossen Vorteil sehe ich in der Zusammenarbeit und in der guten Kommunikation zwischen Verwaltung, Parlament und Exekutive. Einen weiteren Vorteil sehe ich in der Transparenz, welche durch die Berichte erreicht wird.“

„Die Organisation insgesamt (Parlament, Verwaltung, Gemeinderat, Projektleitung) war gut, sonst wären wir nicht so weit gekommen. Der Aufwand ist teilweise immens. Was irritierend ist, dass Projekte anstehen, weil die Reformarbeit soviel Zeit in Anspruch nimmt. Dies entspricht schliesslich auch nicht dem Gedanken des Ganzen, denn der Dienstleistungsapparat sollte nicht für uns selbst verbessert werden. Durch die hohen Standards, die wir ansetzen, erhalten wir so viele Details z. B. beim Politikplan oder weiteren Papieren oder auch den Messungen, die wir machen.“

„Das Resultat ist Tipp-Top.“

Keines der befragten Exekutivmitglieder möchte das Rad der Zeit zurückdrehen und unterstützt PRIMA. Als positive Aspekte werden insbesondere die erhöhte Transparenz und die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten genannt. Zudem wird die Einführung von PRIMA als ein sehr wichtiger Schritt hin zu einer modernen Gemeindeführung gesehen. Die Gemeinde Riehen steckte vor dem Projektbeginn in einer Führungskrise, welche durch das Projekt und die Neubesetzung einer Schlüsselposition (Gemeindevorstand) überwunden werden konnte. Zudem werden die massgeschneiderte Lösung und die Zusammenarbeit mit dem externen Berater als sehr positiv gewürdigt.

Kritische Stimmen gibt es insbesondere zum unterschätzten Zeitaufwand für die Umsetzung des Projekts. Zudem wird der hohe administrative Aufwand moniert, den einzelne Instrumente zur Folge haben. Selbstkritisch wird gelegentlich auch gefragt, ob die Bevölkerung tatsächlich konkrete Auswirkungen durch dieses Projekt sehen wird.

Zurückhaltender fällt die Beurteilung der Personalvertreter aus. Bei diesen war das Projekt zu Beginn mit Skepsis aufgenommen worden, die sie im Projektverlauf auch bestätigt sahen:

„Gewisse Dinge mussten schon geändert werden. Nun sind einige Dinge besser, andere schlechter.“

„PRIMA wurde mit Skepsis aufgenommen. Alle hatten Angst, dass es eine Sparübung wird. Es wurde uns gesagt, dass dem nicht so sei und Riehen fi-

nanziell sehr gut dastehe. (...) Das konnten wir nicht richtig glauben und jetzt sind wir bei der heutigen Wirtschaftslage voll drin.“

Die Arbeitnehmendenvertreter erachten den zeitlichen Aufwand für die Leistungserfassung als zu gross. Zudem wird nach wie vor befürchtet, dass bei drohenden Abbaumassnahmen PRIMA die Entscheidungsgrundlagen liefern könnte. Gewünscht wird insbesondere eine Entlastung bei den administrativen Aufgaben.

3.3 Reformziele und realisierte Veränderungen aus Sicht des Einwohnerrats, des Gemeinderats und der Verwaltung

Die Bewertung eines Reformprojekts geschieht nie losgelöst von den ursprünglich formulierten Reformzielen. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt die realisierten Veränderungen den Zielen gegenüber gestellt. Die Analyse fokussiert zuerst wieder auf die Online-Befragung, danach auf die mündlichen Interviews.

3.3.1 Befragungen des Einwohnerrats und der Verwaltungskader

Die Übereinstimmung zwischen Einwohnerrat und den in der Verwaltung Befragten hinsichtlich der wichtigsten *Ziele des Reformprojekts PRIMA* ist verhältnismässig gross (vgl. Tabelle 6), was auf eine gute Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteurgruppen schliessen lässt. Als Ziele genannt werden übereinstimmend: Erhöhung der Effizienz der Verwaltung, bessere Ausrichtung des Leistungsangebotes auf die Bedürfnisse der Einwohnerschaft und Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten. Weitere Ziele sind aus Sicht beider Akteurgruppen: Qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes der Gemeinde, Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung, Steigerung der Kostentransparenz und Übergang zur Ziel- und Wirkungsorientierung. Einig ist man sich auch darüber, dass eine Ausweitung des Dienstleistungsangebots und eine Steigerung der Partizipation nicht zu den Reformzielen des Projekts gehörten. Geteilter Meinung sind Parlament und Verwaltung eigentlich nur bei der Reduktion der Kosten für die verschiedenen Aufgaben. Hier ist die Verwaltungsführung eher der Ansicht, dass es um eine Reduktion der Kosten geht, während die Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Ansicht eher nicht teilen.

Die Ausprägungen sind allerdings für beide Gruppen nicht ausgesprochen gross.

Übereinstimmung bei beiden Gruppen von Befragten, wenngleich etwas weniger ausgeprägt, herrscht auch in Bezug auf die *Veränderungen, die der Reformprozess PRIMA gebracht respektive noch nicht gebracht hat*. Von den ursprünglichen Zielen noch nicht erreicht wurden die Erhöhung der Effizienz der Verwaltung, eine bessere Ausrichtung des Leistungsangebotes auf die Bedürfnisse der Einwohnerschaft und eine qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes. Positiv ist das Urteil bei der Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung, der Steigerung der Kostentransparenz und dem Übergang zur Ziel- und Wirkungsorientierung sowie bei den besseren politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten. Interessant sind hier auch gewisse Differenzen in der Einschätzung von Politik und Verwaltung: Die Verwaltung ist ausgeprägter der Meinung, dass die politischen Steuerungsmöglichkeiten verbessert wurden, während die Politik eher der Ansicht ist, dass der Handlungsspielraum der Verwaltung zugenommen hat. Was das Dienstleistungsangebot (Qualität und Quantität, effiziente Erbringung, Orientierung an den Bedürfnissen) anbelangt, so ist die Verwaltung deutlich skeptischer.

Tabelle 6: Ursprüngliche Ziele und erzielte Veränderungen aus Sicht der Befragten im Vergleich

	Einwohnerrat			Verwaltung		
	Ursprüngliche Ziele	Erzielte Veränderung	Differenz	Ursprüngliche Ziele	Erzielte Veränderung	Differenz
Übergang zur Ziel- und Wirkungsorientierung	1.4	1.0	-0.5	1.6	1.0	-0.6
Steigerung der Kostentransparenz	1.4	0.8	-0.6	1.8	1.1	-0.7
Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung	1.2	1.3	0.1	1.2	0.7	-0.5
Qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes der Gemeinde	0.9	-0.3	-1.2	0.9	-0.9	-1.9
Reduktion der Kosten für die verschiedenen Aufgaben	-0.3	-1.0	-0.7	0.4	-0.9	-1.3
Ausweitung des Dienstleistungsangebotes der Gemeinde	-0.8	-0.4	0.3	-0.9	-1.6	-0.7
Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten	1.4	0.4	-1.0	1.4	0.8	-0.6
Erhöhung der politischen Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner	-0.2	-0.7	-0.6	-0.4	-1.2	-0.9
Bessere Ausrichtung des Leistungsangebotes auf die Bedürfnisse der Einwohnerschaft	0.7	-0.2	-0.9	0.9	-0.9	-1.9
Erhöhung der Effizienz in der Verwaltung	1.2	-0.1	-1.3	1.1	-0.9	-1.9

-2 = trifft überhaupt nicht zu; 2 = trifft voll und ganz zu;
 N Einwohnerrat = 25-29; N Verwaltungskader = 26-30

Die Schwerpunktsetzung des Reformprojekts PRIMA ist durchaus vergleichbar mit anderen NPM-Reformprojekten. Einen Unterschied, zumindest zu einem Teil der gleich gelagerten Projekte, findet sich lediglich bei der Frage der Kosten. Dass zu Projektbeginn bewusst eine Reduktion der Kosten für die verschiedenen Ausgaben ausgeschlossen wurde, könnte ein Erfolgsfaktor des Projektes sein. Bezüglich der erreichten Veränderungen müssen, vor allem wenn man der Verwaltungssicht folgt, das Ausbleiben einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung, einer qualitativen Verbesserung des Dienstleistungsangebotes und einer besseren Ausrichtung des Leistungsangebotes auf die Bedürfnisse der Einwohnerschaft beunruhigen. Hier stellt sich die Frage, wie weit dies durch Umstellungs- und Anlaufschwierigkeiten bedingt ist.

3.3.2 Interviews mit der Exekutive und den Personalvertretern

Aus Sicht der Gemeindeexekutive sind insbesondere die Ziele der verbesserten Transparenz und optimierten Steuerung erreicht worden. Der Gemeinderat konzentrierte sich vermehrt auf wichtige strategische Fragen und habe Kompetenzen an die Verwaltung delegiert. Diese Reorganisation der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsteilung wird begrüßt und als Erfolg angesehen. Es gebe zwar nach wie vor Situationen, wo man wieder sehr operativ werde. Zudem könne es gelegentlich auch ein zuviel an Macht für die Verwaltung geben.

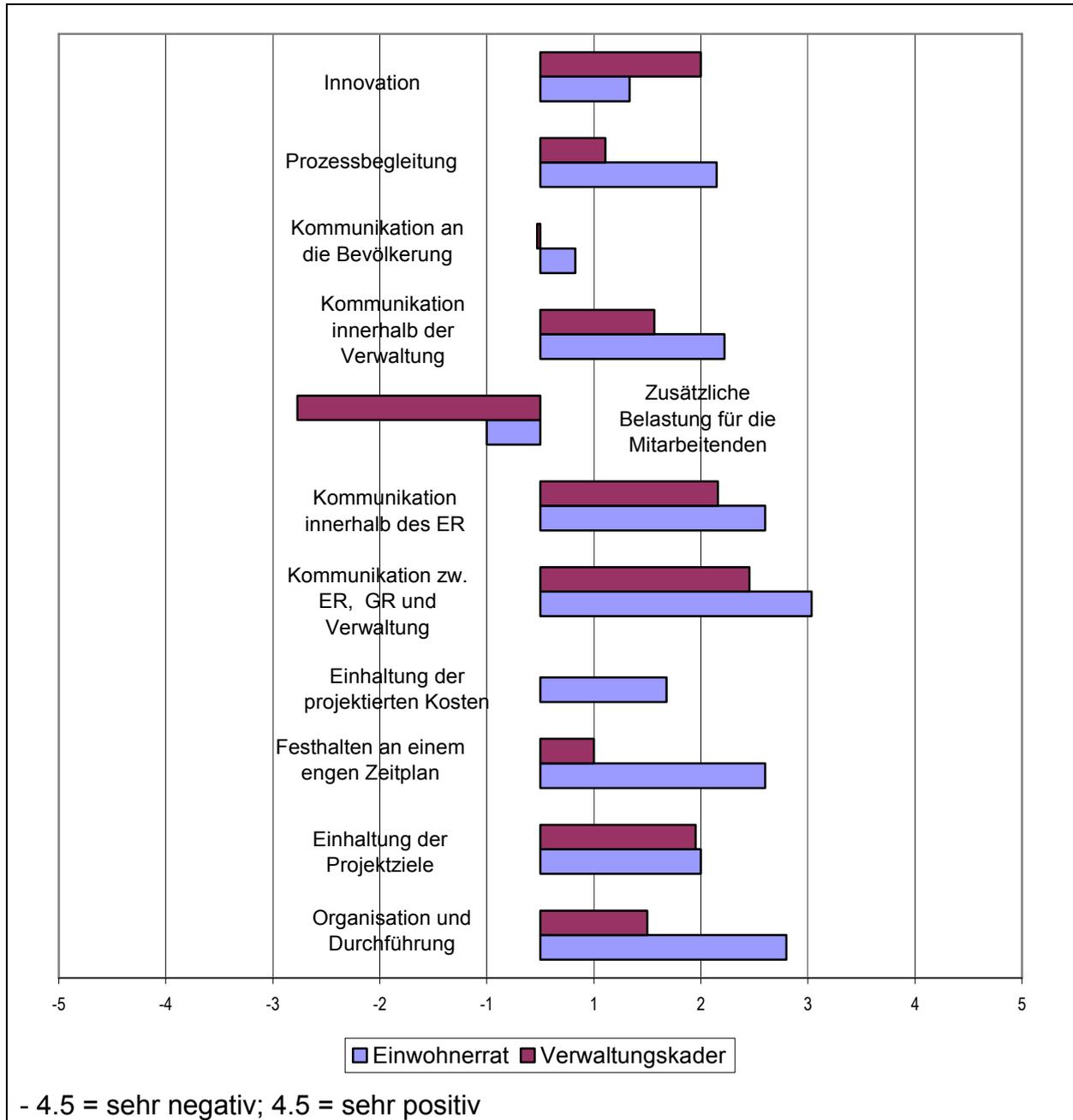
Die Kundenorientierung wird bereits vor PRIMA als hoch angesehen. In diesem Bereich habe es wenige Veränderungen gegeben. Gestiegen sei hingegen das Kostenbewusstsein. Noch nicht erreicht wurde eine Senkung des administrativen Aufwands, der durch PRIMA sogar eher noch zugenommen habe. Deshalb stellen die interviewten Exekutivmitglieder ein Fragezeichen hinter die angestrebte Erhöhung der Effizienz.

3.4 Durchführung des Reformprojektes

Was die Durchführung des Reformprojekts PRIMA anbelangt, so sind die Bewertungen von wenigen Ausnahmen abgesehen ausgesprochen positiv (vgl. Abbildung 5). Herausragend ist die Beurteilung der Kommunikation zwischen Verwaltung, Gemeinderat und Einwohnerrat sowie innerhalb des Einwohnerrats, und zwar sowohl aus Sicht der Mitglieder des Einwohnerrats wie auch aus Sicht der Verwaltungskader. Auch dies dürfte mit ein Erfolgsfaktor des Projektes gewesen sein.

Besonders positiv beurteilt wurde aus Sicht des Einwohnerrats auch die Organisation und Durchführung des Projektes sowie das Festhalten an einem engen Zeitplan. Für die Verwaltungskader war das Festhalten am engen Zeitplan demgegenüber deutlich weniger positiv. Klar negativ beurteilt wurde aus ihrer Sicht auch die zusätzliche Belastung der Mitarbeitenden. Die Verwaltungskader streichen demgegenüber den Innovationscharakter des Projekts hervor.

Abbildung 5: Beurteilung der Durchführung des Reformprojekts



4 Auswirkungen von PRIMA auf die politische Steuerung

Dieser Abschnitt untersucht die Auswirkungen des Projekts PRIMA auf die Arbeit des Einwohnerrats. Dabei kommen vor allem die Antworten der Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte im Rahmen der Online-Befragung zum Zuge.

Das Kapitel beginnt mit den wichtigsten positiven und kritischen Veränderungen, die das Reformprojekt aus Sicht des Einwohnerrats gebracht hat. Anschliessend werden die Bedeutung der einzelnen NPM-Elemente und ihre konkrete Umsetzung verglichen und die Folgen und Auswirkungen der verschiedenen Reformelemente beurteilt.

4.1 Positive und kritische Stimmen zu den Auswirkungen von PRIMA

Die Evaluation eines Reformprojektes beinhaltet immer quantitative und qualitative Elemente. Mit standardisierten Fragen und vorgegebenen Antwortkategorien fördert man zählbare Ergebnisse zutage, während die in offenen Fragen gemachten Aussagen den Zahlen ein Gesicht geben. In einem ersten Schritt präsentieren wir die Antworten der Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte auf die offen gestellten Fragen nach den wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen von PRIMA auf der Ebene des Einwohnerrats. In den nachfolgenden Abschnitten werden dann diese Aussagen durch die Antworten auf die standardisierten Fragen ergänzt und relativiert.

Bei den *positiven Nennungen* besteht eine relativ grosse Einigkeit (vgl. Abbildung 6). Am häufigsten genannt wurden die Sachkommissionen. Hier werde die Politik versachlicht, fachlich fundierter, interessanter, konstruktiver und weniger verpolitisiert. Positiv hervorgehoben wurde auch die Zunahme der Transparenz, und zwar sowohl was die Kosten und die Übersichtlichkeit der Informationen anbelangt, wie auch hinsichtlich der Zuständigkeiten und dem Erreichungsgrad der anvisierten Ziele. Erwähnt wurden weiter die Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalkredit sowie die Konzentration der Politik auf die strategische Ebene. Als

letzter Aspekt wurden schliesslich auch die besseren Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten hervorgehoben.

Als *kritische Auswirkung* aus der Perspektive des Einwohnerrats wird der empfundene Verlust von Macht und Einfluss am häufigsten thematisiert (vgl. Abbildung 7). Kritisiert wurde, dass es durch die Mehrjährigkeit der Leistungsaufträge schwieriger/unmöglich werde, auf veränderte Voraussetzung zu reagieren, dass die Abhängigkeit von der Verwaltung zugenommen hätte, dass das System von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern nur schwer zu durchschauen sei und dass sie mit zu vielen und nicht immer den zentralen Informationen eingedeckt würden. Erwähnt wurde weiter eine zunehmende Arbeitsbelastung, beispielsweise durch die zusätzlichen Kommissionssitzungen, und eine Überforderung gewisser Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte, denen unter anderem strategisches Denken nicht liege. Bemängelt wurden auch Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb. Die Sachkommissionen erhielten ein zu grosses Gewicht. Sie würden die Fraktionen schwächen und gewisse Diskussionen vom Plenum fern halten, was wiederum die Transparenz verringere. Die Kommissionsarbeit sei schliesslich auch weniger medienwirksam.

Vergleicht man die positiven und kritischen Stimmen, so sind die Antworten nicht ganz frei von Widersprüchen. So wird auf der einen Seite die Arbeit in den Sachkommissionen geschätzt und die besseren (strategischen) Steuerungsmöglichkeiten werden hervorgehoben, während andererseits ein Machtverlust des Einwohnerrats und eine gewisse Abwertung des Plenarbetriebs beklagt wird. Ebenso gibt es Stimmen, welche die grössere Transparenz hervorheben, während für andere die zur Verfügung stehenden Angaben nicht weit genug gingen und zuviel unnötiges Papier produziert werde.

Die mit den offenen Fragen erhobenen Rückmeldungen geben einen Einblick in die Breite der Stimmungslage des Einwohnerrats gegenüber dem Reformprojekt PRIMA. Nicht zum Ausdruck kommt hingegen, wie verbreitet die einzelnen Positionen im Einwohnerrat sind. Hierzu sind die Antworten auf die standardisierten Fragen in den nachfolgenden Abschnitten besser geeignet.

Die Rückmeldungen auf die offenen Fragen zeigen aber, dass sich die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte nicht in allen Punkten einig sind. Zudem weisen sie auf gewisse *Problemzonen* hin, denen in Zukunft verstärkt Rechnung getragen werden muss:

- Die Sachkommissionen fördern einen pragmatischen Politikstil auf der Basis der Konkordanz. Dies kann der Lösung von konkreten Problemen sehr dienlich sein. Politische Unterschiede treten dabei jedoch weniger an die Öffentlichkeit und die Möglichkeiten zur politischen Profilierung gehen zurück. Darunter mag letztlich der Parteienwettbewerb leiden, was sich schliesslich auch negativ auf das Interesse an der Politik und die Wahlbeteiligung auswirken könnte. Auf der andern Seite mögen gewisse Einwohner eine vermehrte Sachorientierung und weniger Hahnenkämpfe auch als Stärkung der Parlamentsarbeit sehen.
- Wo und vor allem auch wie kann und soll das Parlament die Gemeinde politisch steuern? PRIMA bietet mit den Leistungsaufträgen ein entsprechendes Instrument an. Nun gilt es, auf der einen Seite den Umgang mit diesen Instrumenten zu üben. Auf der anderen Seite müssen sich die Instrumente vor allem auch dann bewähren, wenn sich die Voraussetzungen kurzfristig ändern.

Abbildung 6: Positive Auswirkungen von PRIMA auf den Einwohnerrat

Antworten auf die Frage „**Welches sind aus Ihrer Sicht auf der Ebene des Einwohnerrats die wichtigsten positiven Auswirkungen des Projekts PRIMA?**“

Bildung von Sachkommissionen

- „Kompetenzspezialisierung einzelner Parlamentarier durch Sachkommissionen.“
- „Sachkommissionen - Versachlichung der Diskussionen.“
- „Arbeit in den Sachkommissionen sehr interessant.“
- „Vertiefte Sachkompetenz durch Kommissionen.“
- „Intensive Befassung in den FAKO möglich.“
- „Die grundsätzliche Einführung von Sachkommissionen.“
- „Ich habe keinen Vergleich zur Vor-PRIMA-Situation, da ich erst 2001 in den Einwohnerrat gewählt wurde. Ich finde, die Politik wurde eher versachlicht, die inhaltlichen Diskussionen in den Sachkommissionen sind sehr nützlich, um die Themen vertieft zu besprechen.“
- „Unterschiedliche Haltungen der politischen Strömungen können schon in den Sachkommissionen ausdiskutiert werden.“
- „Konstruktivere Diskussionen.“
- „Fachliche Aspekte lassen sich in den Kommissionen sinnvoll mit politischen Anliegen verknüpfen und geraten dadurch weniger aus dem politischen Sichtfeld.“

Zunahme der Transparenz

- „Kostentransparenz, Übersichtlichkeit.“
- „Klare Aufgabenteilung.“
- „Verständliche Rechtsgrundlagen.“
- „Beurteilung Zielsetzung - Erreichtes transparenter.“

Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalkredit

- „Auftragserteilung an Verwaltung ist inhaltlich konkret und fassbar und für einen mittelfristigen Zeitraum verbindlich.“
- „Es ist definiert, welche Leistungen erbracht werden müssen.“
- „...die Begleitung der Leistungsaufträge und Globalbudgets.“
- „Wie schon eingangs erwähnt die klare Strukturierung mit Leistungsaufträgen.“

Konzentration der Politik auf die Strategie

- „Die Erbsenzählerei hat ein Ende.“
- „Die Sache an sich und weniger das Detail steht im Vordergrund.“
- „Beschäftigt sich mit der strategischen Seite nicht mit dem daily business.“
- „Auseinandersetzung mit den Gemeindeaufgaben.“

Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten

- „Direkte Einflussmöglichkeiten (Motion, parl. Auftrag).“
- „Bessere Kontrollmöglichkeiten.“

Abbildung 7: Negative Auswirkungen von PRIMA auf den Einwohnerrat

Antworten auf die Frage „Welche sind Ihrer Ansicht nach auf der Ebene des Einwohnerrats die wichtigsten negativen Auswirkungen des Projekts PRIMA?“

Verlust von Einfluss

- „Geringerer Einfluss.“
- „Der Gemeinderat erhält einen gewissen Spielraum, innerhalb dem er die vom Einwohnerrat festgelegten Ziele erreichen muss. Ob dies positiv oder negativ ist, hängt von Fall zu Fall ab.“
- „Momentan versucht der Gemeinderat zu sparen. Der Einwohnerrat wird dabei nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen, weil der Gemeinderat von sich aus weniger Geld ausgeben darf, als bewilligt. Dem Einwohnerrat sind aber die Hände gebunden, er kann keine politischen Schwerpunkte beim Sparen festlegen.“
- „Eher verstärkte Abhängigkeit von der Verwaltung, weil die erweiterte Mitsprache von dieser abhängt - und damit Gefahr läuft, zur Pseudo-Mitsprache zu werden.“
- „Mehrjährige Leitungsaufträge sind im Falle von Veränderungen (Bsp. Sozialhilfe-Kostensteigerung) kaum zugunsten Pflichtaufgaben zu beeinflussen. Träges System. Für manchen Parlamentarier nicht mehr durchschaubar. Parlament hat nur theoretisch kurzfristigen Einfluss, in der Realität hat der Einwohnerrat auf einen laufenden Leistungsauftrag gar keinen Einfluss mehr.“
- „Mit den stark gebundenen Leistungsaufträgen kann auf wirtschaftlich bedingte Änderungen nur stark verzögert reagiert werden.“
- „Machtverlust für den Einwohnerrat, Informationsflut mit viel 2.- und 3.-klassiger Information.“

Arbeitsbelastung – Überforderung - Unvereinbarkeit

- „Die Sitzungszeit des Einwohnerrats fällt bei Sachgeschäften trotz der Sitzungszeit der vorbereitenden Sachkommissionen (noch?) nicht wirklich kürzer aus.“
- „In der Tendenz zu viele Sitzungen und zu viel Papier.“
- „Zeitliche Belastung für die Sitzungen in den verschiedenen Kommissionen.“
- „Es ist für gewisse Teilnehmer zu anspruchsvoll.“
- „Strategisches Denken liegt nicht allen.“
- „Es gibt einzelne Parlamentarier, die nicht PRIMA-tauglich sind.“
- „Viele Einwohnerräte verhalten sich nicht 'PRIMA-mässig' sie verstehen die Anwendung des Systems nicht.“
- „... es braucht etwas Geduld bis alle Einwohnerräte auf dem gleichen Wissensstand sind.“
- „Vieles musste unter Zeitdruck durchgeboxt werden und ist aufgrund ungenügender Auseinandersetzung im gesamten Einwohnerrat z. T. von einigen Einwohnerräten missverstanden und abgelehnt worden.“

Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb

- „Zum Teil zu grosse Kompetenz der Sachkommissionspräsidien.“
- „Schwächung der Fraktionen.“
- „Zu grosses Gewicht der Sachkommissionen.“
- „Weniger Einblick in Finanzen im Detail.“
- „Zu wenig transparent für den Einwohnerrat.“

- „Ein gewisser ‘das geht jetzt mit PRIMA ja eben gerade nicht mehr’-Effekt kann angesichts der Legislativfunktion des Einwohnerrates zuweilen etwas stören.“

Politik und Öffentlichkeit

- „Kommissionsarbeit ist nicht medienwirksam!“
- „Verminderte Öffentlichkeit durch nicht öffentliche FAKO-Sitzungen.“

4.2 Beurteilung der einzelnen NPM-Elemente und ihrer Umsetzung im Vergleich

In einem nächsten Schritt wurde versucht, eine vergleichbare Beurteilung der verschiedenen Reformelemente von PRIMA aus Sicht der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu erfassen. Dabei wurde unterschieden zwischen der allgemeinen Beurteilung der einzelnen Elemente und der Beurteilung der konkreten Umsetzung im Rahmen von PRIMA. Dahinter steckt die Idee, dass man ein bestimmtes Reformelement als besonders wichtig erachten kann, dass es aber möglich ist, dass man mit der konkreten Umsetzung in Riechen nicht zufrieden ist. Oder umgekehrt: Dass etwas zwar sehr gelungen ist, dass es sich aber aus Sicht der Antwortenden eher um einen Reformnebenschauplatz handelt.

Die *Bewertung der verschiedenen Reformelemente* fällt durchwegs positiv aus (vgl. Abbildung 8). Besonders positiv (Werte über 8) beurteilt wurden die Mehrjährigkeit der Leistungsaufträge und Globalkredite für die einzelnen Politikbereiche, der parlamentarische Auftrag, das Aufstellen von relevanten Messgrößen und Indikatoren sowie die integrierte Aufgaben und Finanzplanung im Rahmen des jährlich aktualisierten Politikplans. Etwas weniger positiv beurteilt (Werte unter 7) wurden die Einführung von Sachkommissionen, die Leistungs- und Kostenrechnung, die klare Definition von Zuständigkeiten von Verwaltung, Gemeinderat und Einwohnerrat sowie die Aufteilung der Aufgaben in 10 Produktbereiche mit 42 Produkten.

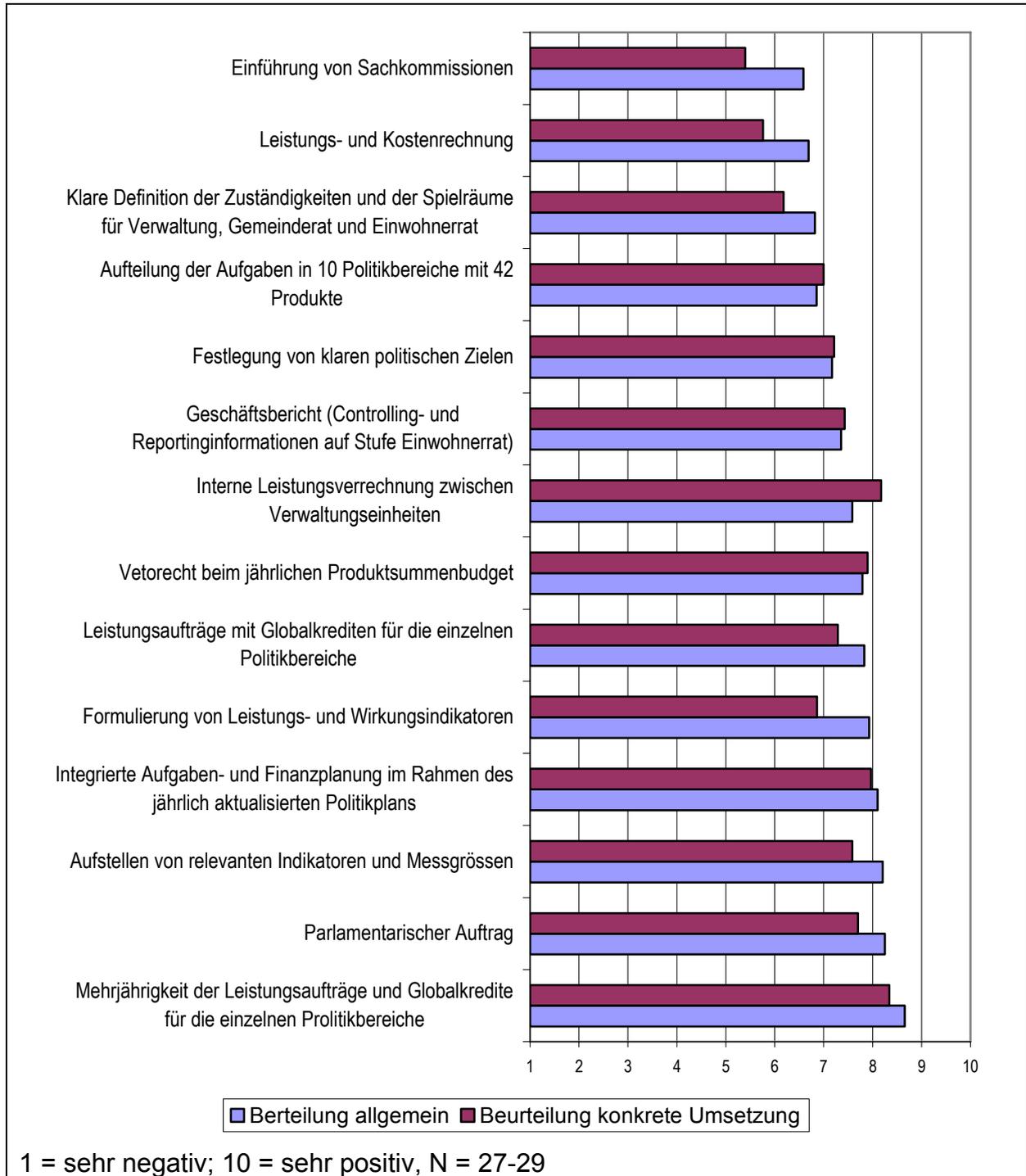
Bei der *konkreten Umsetzung* erzielten erneut die Mehrjährigkeit der Leistungsaufträge und Globalkredite für die einzelnen Politikbereiche sowie die interne Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungseinheiten besonders gute Werte (über 8), während die Einführung von

Sachkommissionen, die Leistungs- und Kostenrechnung bei der konkreten Umsetzung eher schwächer (Werte unter 6) und die klare Definition von Zuständigkeiten und die Formulierung von Leistungs- und Wirkungsindikatoren durchschnittlich (Werte unter 7) abschnitten.

Der Vergleich der grundsätzlichen Beurteilung der einzelnen Reformelemente mit der Bewertung der konkreten Umsetzung zeigt Unterschiede: Die Erwartungen übertroffen haben die interne Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungseinheiten, die Aufteilung in zehn Politikbereiche, das Festlegen von klaren politischen Zielen und der Geschäftsbericht.

Im Sinne einer Interpretation dieser Ergebnisse lässt sich festhalten, dass die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte die an der Wirkung orientierten Möglichkeiten der längerfristigen politischen Steuerung besser beurteilen als die auf Seite von Politik und Verwaltung dafür geschaffenen organisatorischen Grundlagen.

Abbildung 8: Beurteilung der einzelnen NPM-Elemente und ihrer Umsetzung im Vergleich (Einwohnerat)



4.3 Beurteilung der Auswirkungen und Folgen einzelner Reformelemente

Im Folgenden interessiert die Beurteilung der Auswirkungen und Folgen der verschiedenen Reformelemente aus Sicht des Einwohnerrats. Insbesondere interessieren dabei die Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung sowie die Beurteilung der neuen Steuerungsmöglichkeiten. Im Weiteren betrachtet werden die Auswirkungen der Sachkommissionen, die Miliztauglichkeit der Berichte, die Mitsprachemöglichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und die neue Informations- und Kommunikationskultur.

4.3.1 Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat sowie zwischen Einwohnerrat und Verwaltung

Eine der grossen Leistungen von PRIMA war – so kommt in dieser Zwischenevaluation immer wieder zum Ausdruck – dass sich das Verhältnis zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung stark verbessert hat. Dies war angesichts der stark belasteten Situation vor Projektbeginn sicher auch eine Notwendigkeit. Von Interesse sind jedoch an dieser Stelle nicht nur „atmosphärische“ Aspekte, sondern konkreter auch, wie die neue Festlegung der Rollen und Verantwortlichkeiten beurteilt wird und welche Auswirkungen das Reformprojekt auf die bestehenden Kräfteverhältnisse gehabt hat.

Mehrheitlich einig sind sich die antwortenden Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte, was die *veränderten Rollen und Verantwortlichkeiten* anbelangt: Die durch PRIMA erzielten Veränderungen werden von etwas mehr als 50 Prozent als „eher positiv“ und von 30 Prozent als „positiv“ bezeichnet. Wie sieht es aber mit den Kräfteverhältnissen aus?

Was das *Verhältnis zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat* anbelangt, so fällt die Beantwortung der Frage, wer nun in den neuen Verhältnissen an Einfluss gewonnen hat, weniger eindeutig aus. Rund ein Drittel ist der Meinung, dass es zu keiner Verschiebung des Kräfteverhältnisses gekommen ist, rund 40 Prozent stellen einen Einflussverlust beim Einwohnerrat fest und etwas weniger als 30 Prozent einen Gewinn an Einfluss (vgl. Abbildung 9). Insgesamt gilt damit, dass im Einwohnerrat die Mei-

nung relativ verbreitet ist, dass er gegenüber dem Gemeinderat an Einfluss verloren hätte.

Macht und Einfluss wird nicht einzig und alleine durch die vorgegebenen Strukturen und Prozesse bestimmt wird, sondern vor allem auch dadurch, wie man sich in diesen Strukturen bewegt und sich die Prozesse zu Nutzen machen kann. Entsprechend kann angenommen werden, dass die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte mit der Zeit auch besser mit den neuen Instrumenten umzugehen wissen und die Frage in ein paar Jahren deutlich positiver ausfällt.

NPM beeinflusst nicht nur das Verhältnis von Legislative und Exekutive, sondern verändert auch die *Beziehung zwischen dem Parlament und der Verwaltung*. So wird beispielsweise häufig der von der NPM-Lehre geforderte Rückzug der Politik aus den operativen Tätigkeiten einer Schwächung des Parlaments gleichgesetzt. Mehrjährige Leistungsaufträge und Globalbudgets fördern den Eindruck, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sind einmal die entsprechenden Beschlüsse gefasst, ihre Einflussmöglichkeiten aus der Hand geben. Demgegenüber wird die Distanz zwischen Politik und Verwaltung im NPM-Modell eher kleiner. Das Parlament kommuniziert nicht mehr nur über die Exekutive mit der Verwaltung, sondern die Verwaltungsspitzen werden in den verschiedenen Sachkommissionen verstärkt sichtbar. Dies eröffnet – auch wenn damit gewisse Gefahren verbunden sind – neue Möglichkeiten der Einflussnahme.

Der Einwohnerrat hat in den Augen der Befragten auch gegenüber der Verwaltung an Einfluss verloren. Mehr als die Hälfte ist der Ansicht, dass der Einfluss des Einwohnerrats „eher“ oder „klar“ zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 10). Lediglich ein Viertel der Antwortenden sieht es anders und ist der Meinung, dass der Einfluss des Parlaments eher zugenommen hat.

Abbildung 9: Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat

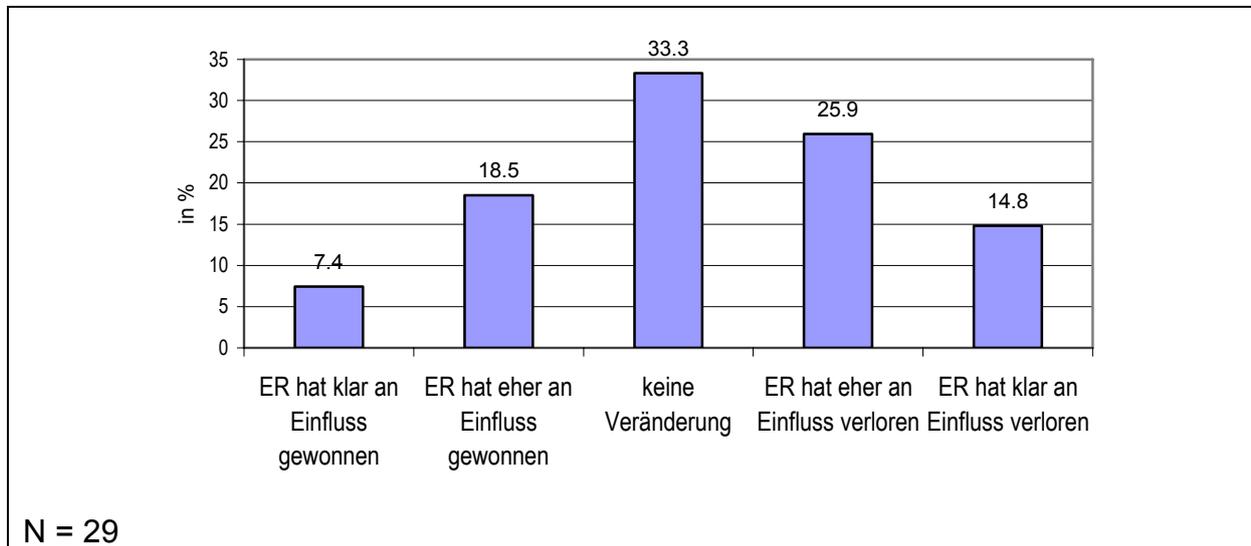
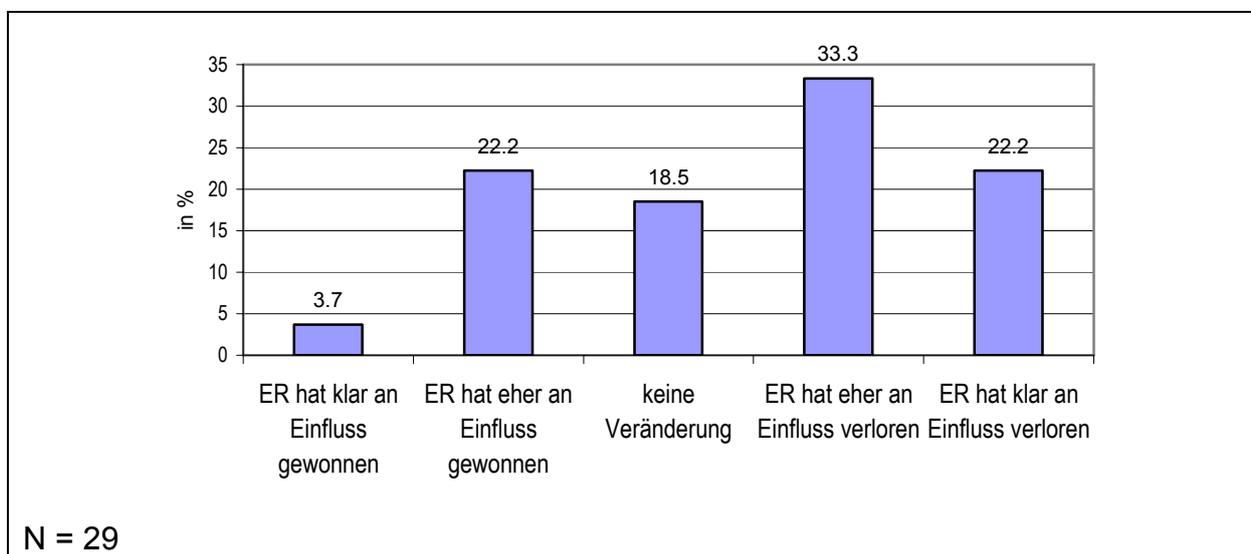


Abbildung 10: Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Einwohnerrat und Verwaltung

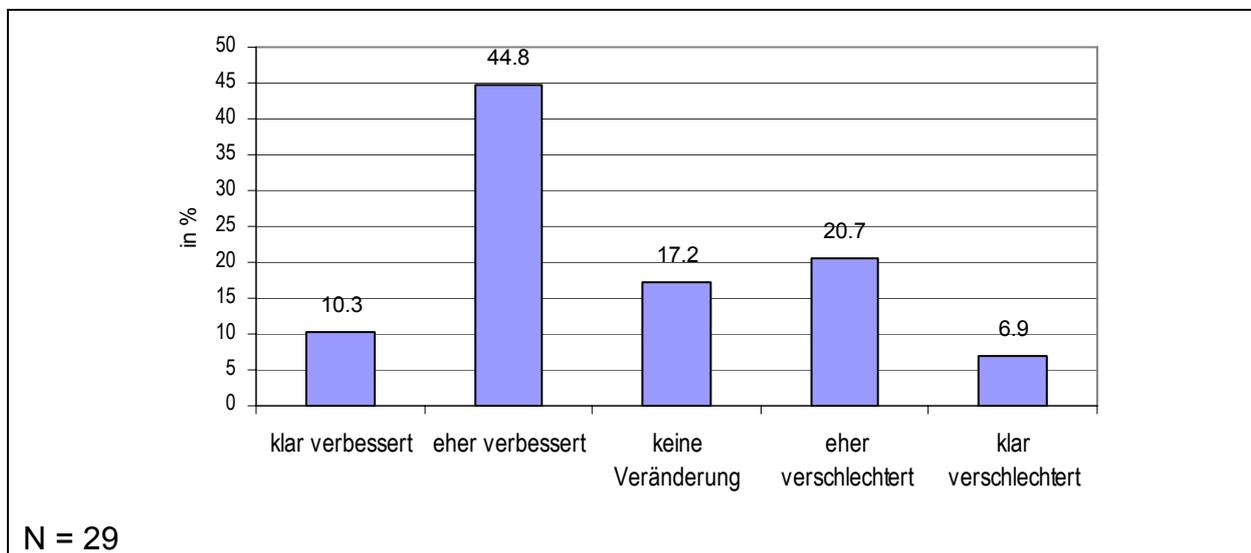


4.3.2 Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten

NPM wird im deutschen Sprachgebrauch häufig mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung bezeichnet. Damit kommt deutlicher zum Ausdruck, dass in diesem neuen Modell die Verwaltung auf der Basis von klaren Wirkungszielen politisch gesteuert werden soll. Eine Verbesserung der politischen Steuerungsmöglichkeiten ist ein zentrales Anliegen von NPM-Reformen.

Dieses Ziel konnte offenbar im Rahmen des Reformprojektes PRIMA erreicht werden. Rund 45 Prozent der befragten Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte sind der Ansicht, dass sich mit PRIMA die politischen Steuerungsmöglichkeiten „eher verbessert“ hätten, rund 10 Prozent machen sogar geltend, dass sich die entsprechenden Möglichkeiten „klar verbessert“ hätten (vgl. Abbildung 11). Dem stehen lediglich rund 30 Prozent der Befragten gegenüber, die von einer Verschlechterung der Steuerungsmöglichkeiten ausgehen.

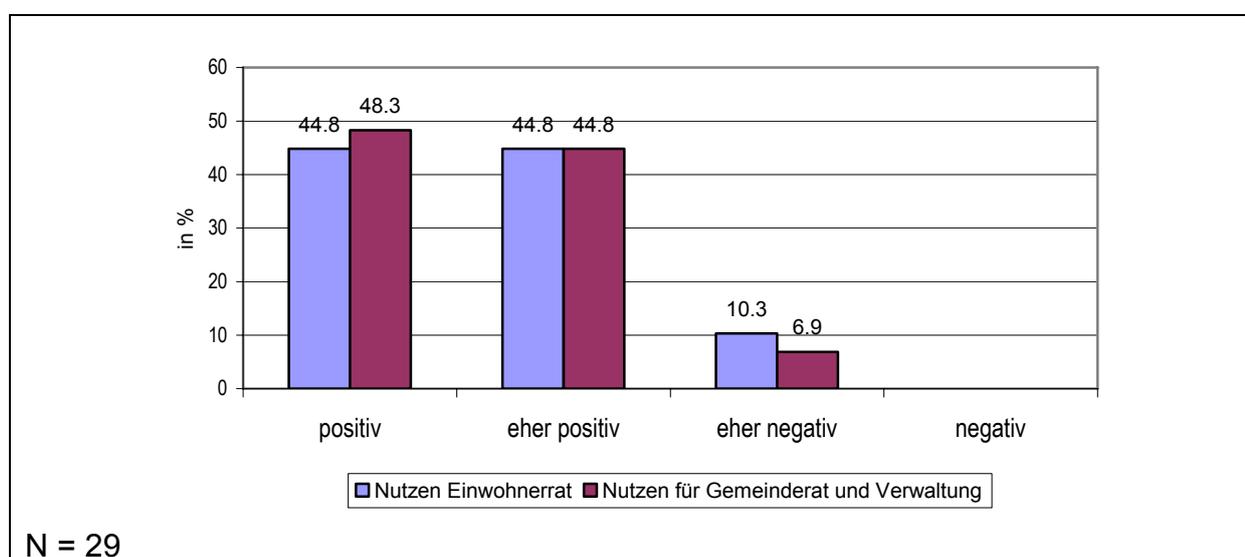
Abbildung 11: Auswirkungen auf die Steuerungsmöglichkeiten



Zu den Steuerungsinstrumenten des Parlaments gehören die mehrjährigen, mit einem entsprechenden Globalbudget versehenen Leistungsaufträge für die verschiedenen Produktgruppen sowie zur Information der Politikplan als längerfristiger orientiertes Steuerungsinstrument.

Der Politikplan ist im Einwohnerrat unbestritten. Rund 9 von 10 Mitgliedern bezeichnen ihn als „eher positiv“ oder „positiv“ (vgl. Abbildung 12). Die Antworten fallen dabei praktisch identisch aus, was den Nutzen des Politikplans für den Einwohnerrat, wie auch was seinen Nutzen für den Gemeinderat und die Verwaltung betrifft.

Abbildung 12: Beurteilung des Nutzens des Politikplans für Einwohnerrat sowie Gemeinderat und Verwaltung

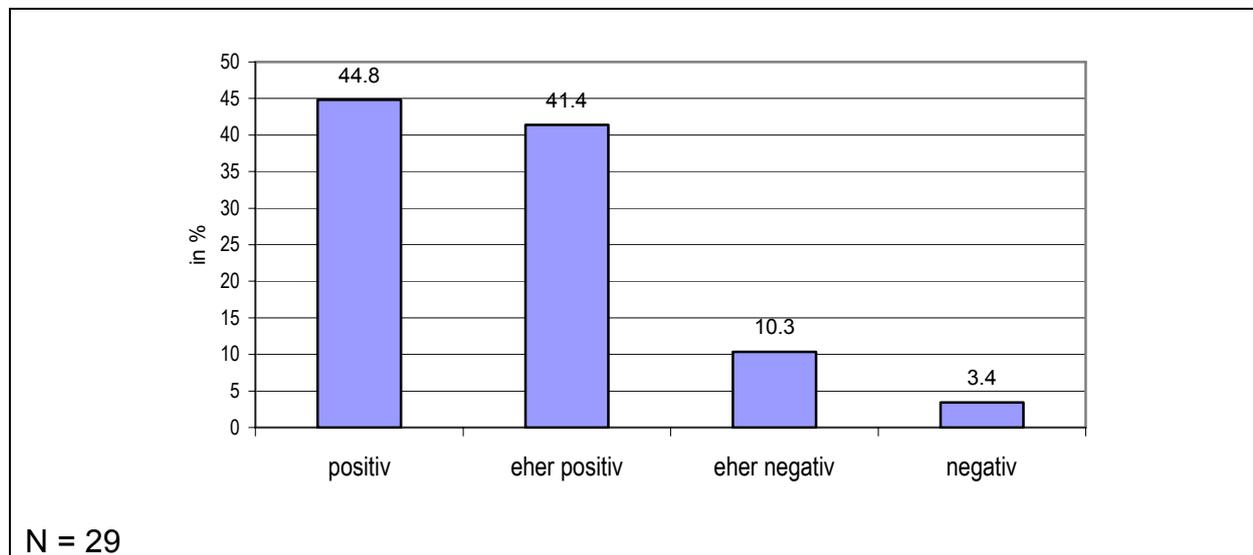


Die Leistungsaufträge gehören zu den wichtigsten Elementen von NPM. Das Reformprojekt PRIMA unterscheidet sich von anderen gleich gelagerten Reformprojekten vor allem auch dadurch, dass hier die Leistungsaufträge nicht nur mehrjährig sind, sondern dass sie auch gestaffelt zur Diskussion und Verabschiedung ins Parlament kommen. Dies führt zu einer Fokussierung der Parlamentsdebatten auf jährlich zwei bis drei Produktgruppen, was sowohl eine zeitliche Entlastung des Parlaments wie auch die Möglichkeit einer vertieften Auseinandersetzung zur Folge haben kann. Ein möglicher Nachteil, der auch in den Interviews angesprochen wurde, ist hingegen, dass es schwieriger wird, zwischen den einzelnen Produktgruppen einen Ausgleich herzustellen. In einem finan-

ziell schlechten Jahr kommen dann vor allem diejenigen Produktgruppen unter Druck, deren Leistungsauftrag erneuert werden muss.⁵

Trotz diesen potenziellen Problemen wird die über die Jahre *gestaffelte Diskussion der Leistungsaufträge* für die einzelnen Politikbereiche grossmehrheitlich als sinnvoll erachtet (vgl. Abbildung 13). Rund 45 Prozent der Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte bezeichnen sie als „positiv“ und rund 40 Prozent als „eher positiv“.

Abbildung 13: Beurteilung der über die Jahre gestaffelten Diskussion der Leistungsaufträge



4.3.3 Die Einführung von Sachkommissionen

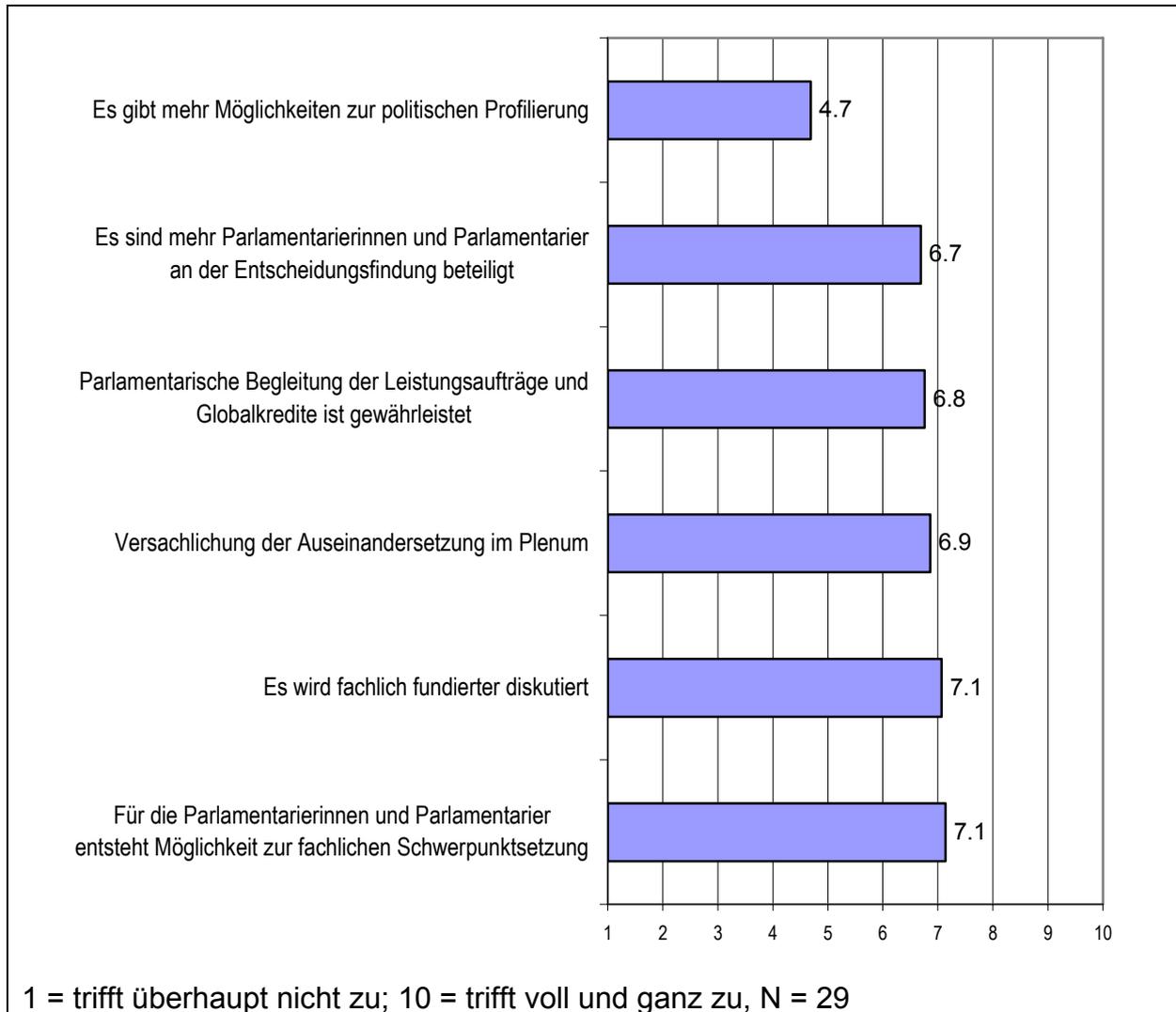
Politikseitig gehört bei NPM-Reformen die Einführung von *ständigen Sachkommissionen* zu den markantesten organisatorischen Änderungen. Auch wenn, wie uns das Beispiel auf Bundesebene zeigt, die Existenz von Sachkommissionen nicht zwingend mit New Public Management verbunden sein muss, so haben die auf die Organisationsbereiche der Verwaltung abgestimmten Kommissionen die Funktion, einen allfälli-

⁵ Das PRIMA-Modell sieht vor, dass auch laufende Leistungsaufträge angepasst werden können.

gen Machtverlust des Parlaments zu kompensieren. Mit der Gründung von Sachkommissionen verbunden ist weiter auch die Vorstellung, dass damit die Qualität der parlamentarischen Arbeit zunimmt, weil diese ständigen Kommissionen eher eine vertiefte, sachorientierte Auseinandersetzung mit den immer komplexer werdenden Fragen ermöglichen als Ad-hoc-Kommissionen oder Plenardebatten. Die Parlamente gehen damit einen Schritt weiter Richtung Arbeitsparlament. Die nicht-öffentlich tagenden Kommissionen führen zu einer gewissen Entpolitisierung oder zumindest zu einer Verstärkung der Konkordanzpolitik. Kompromisse werden ausgehandelt, politische Differenzen gelangen nur noch beschränkt an die Öffentlichkeit.

Die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte scheinen bei den Sachkommissionen vor allem die Möglichkeit zur fachlichen Schwerpunktsetzung zu schätzen (vgl. Abbildung 14). Zudem sind sie der Ansicht, dass fachlich fundierter diskutiert wird und dass auch die Auseinandersetzungen im Plenum sachlicher geworden sind. Welche Auswirkungen hat die Einführung von Sachkommissionen sonst noch? Als zutreffend benennt eine Mehrheit der Mitglieder aus dem Einwohnerrat auch einen breiteren Einbezug von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in die Entscheidungsfindung sowie die Gewährleistung der Begleitung von Leistungsaufträgen mit den entsprechenden Globalbudgets. Allerdings, so die Ansicht der Befragten, entstehen dadurch nicht mehr, sondern eher weniger Möglichkeiten zur politischen Profilierung.

Abbildung 14: Auswirkungen der Einführung von Sachkommissionen



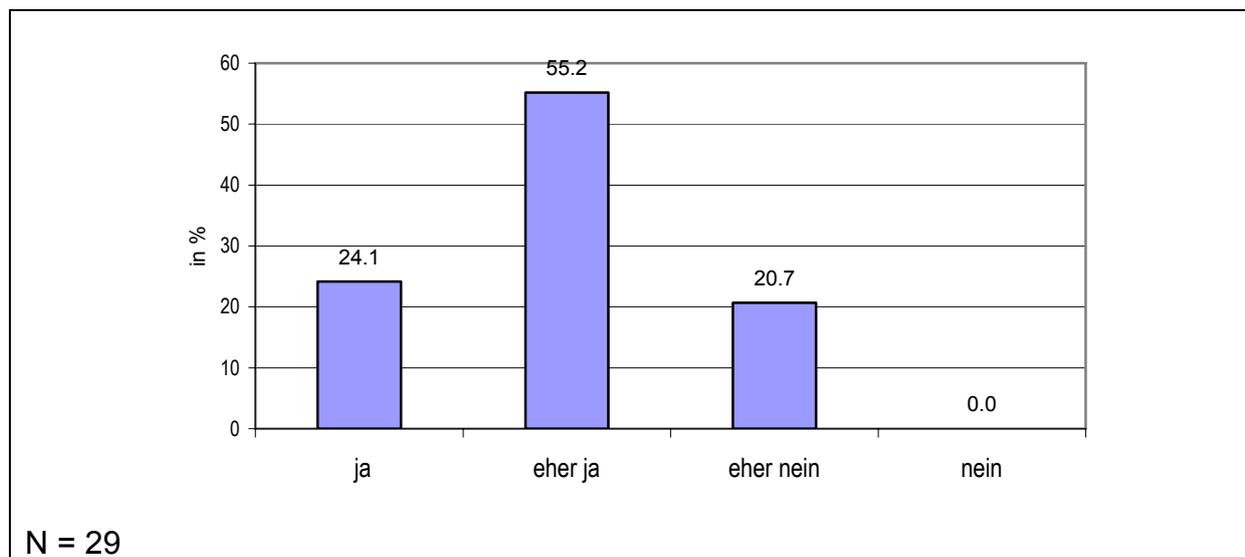
4.3.4 Miliztauglichkeit der Berichte von Gemeinderat und Verwaltung

New Public Management verspricht mehr Transparenz und bessere Entscheidungsgrundlagen für die Politikerinnen und Politiker. Ein Knackpunkt ist dabei – wie an anderer Stelle dieses Berichts detaillierter ausgeführt wird – die Zuweisung der vollen Kosten zu den einzelnen Produkten, oder technisch gesprochen, die Kosten- und Leistungsrechnung.

Aber auch sonst produziert eine nach den Prinzipien von NPM organisierte und gesteuerte Verwaltung eine ganze Menge von neuen Berichten in ungewohnter Form. Vor diesem Hintergrund interessiert, wie weit diese Berichte von den Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern verstanden werden können. Führt PRIMA zu einem bürokratischen „Informationsoverkill“ oder trifft eher das Gegenteil zu, der Einwohnerrat kann seine Aufsichts- und Kontrollfunktion im neuen System besser wahrnehmen?

Ein Fünftel der Mitglieder des Einwohnerrats ist der Ansicht, dass die Berichte von Gemeinderat und Verwaltung „eher nicht“ miliztauglich sind (vgl. Abbildung 15). Etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden stimmen der Miliztauglichkeit eher zu und knapp ein Viertel bejaht dies vollumfänglich. Offenbar fühlen sich die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte durch die neuen Formen der Berichterstattung nicht überfordert.

Abbildung 15: „Miliztauglichkeit“ der Berichte von Gemeinderat und Verwaltung



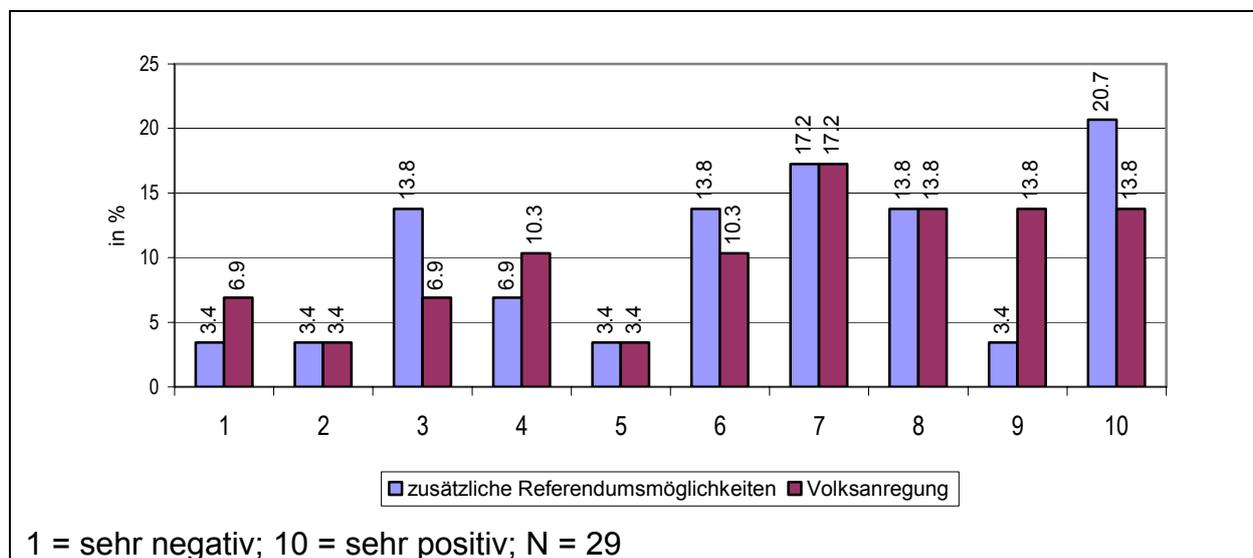
4.3.5 Beurteilung der Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger

PRIMA beinhaltet auch eine Erweiterung der Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Es sind dies eine Referendumsmöglichkeit gegen die Beschlussfassung des Einwohnerrats zu den Leistungsaufträ-

gen mit zugehörigen Globalkrediten sowie die Volksanregung. Die Frage, wie positiv diese Mitsprachemöglichkeiten von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern eingeschätzt werden, fördert ein interessantes Antwortmuster zutage (vgl. Abbildung 16).

Die Antworten reichen von sehr negativ bis sehr positiv. Wenngleich die Nennungen auf der positiven Seite überwiegen, so findet sich eine nicht zu vernachlässigende Minderheit auf der Seite der ablehnenden Stimmen. Die zusätzliche Referendumsmöglichkeit findet einerseits mehr absolut vehemente Verfechter, hat aber auch etwas mehr vehemente Gegner, während bei der zusätzlichen Initiativmöglichkeit der Trend eher etwas positiver, aber dafür etwas weniger polarisiert ist. Vor allem hier dürfte gelten, dass noch sehr wenig konkrete Erfahrungen vorliegen, um eine verlässliche Zwischenbilanz zu ziehen.

Abbildung 16: Beurteilung der neuen Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger

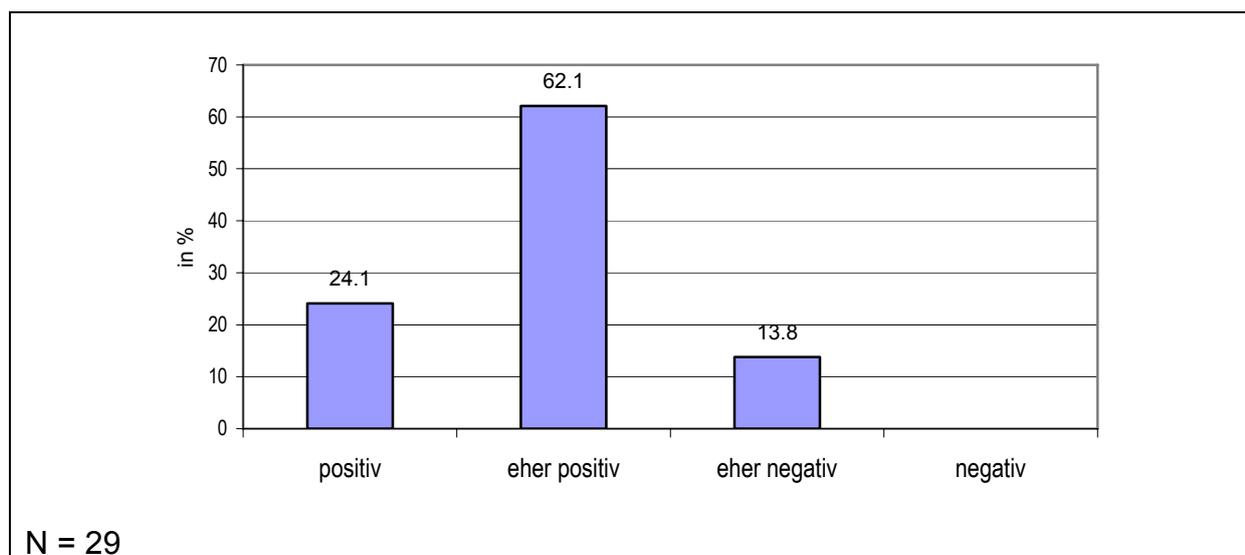


4.3.6 Beurteilung der Informations- und Kommunikationskultur

Ein letztes Ergebnis in dieser Reihe betrifft die Informations- und Kommunikationskultur. Auch hier gilt der Grundsatz der Transparenz und

auch hier stellen die Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte dem Projekt gute Noten aus. Mehr als 60 Prozent bezeichnen die neue Kultur als „eher positiv“ und rund ein Viertel als „positiv“ (vgl. Abbildung 17). Die Kritiker sind mit weniger als 15 Prozent deutlich in der Minderzahl.

Abbildung 17: Beurteilung der neuen Informations- und Kommunikationskultur



4.4 Gesamtbilanz Einwohnerrat

Die Gesamtbilanz der Einwohnerräte bezüglich der Auswirkungen von PRIMA auf die Arbeit des Einwohnerrats ist mit einem Mittelwert von 6.8 (N = 28) ähnlich hoch wie die etwas breiter gefasste Gesamtbeurteilung des Projekts. Auch hier zeigt sich allerdings, dass rund ein Fünftel der Mitglieder des Einwohnerrats von den Reformen nicht überzeugt ist (vgl. Abbildung 18). Die Mehrheit der Antwortenden findet sich jedoch in den Bereichen „eher erfolgreich“ bis „erfolgreich“.

Wie bereits bei der Gesamtbeurteilung des Projektes haben weder das Alter noch die Amtsdauer einen Einfluss auf die Beurteilung. Deutlich positiver beurteilen hingegen die Frauen die Auswirkungen von PRIMA auf den Einwohnerrat (vgl. Abbildung 19), während sich bei der Parteizugehörigkeit erneut dasselbe Muster abzeichnet: CVP und VEW beur-

teilen das Projekt am positivsten, SVP und ein grössere Teil der LDP am negativsten.

Abbildung 18: Bilanz Projekt PRIMA für den Einwohnerrat
(aus Sicht der Einwohnerräte)

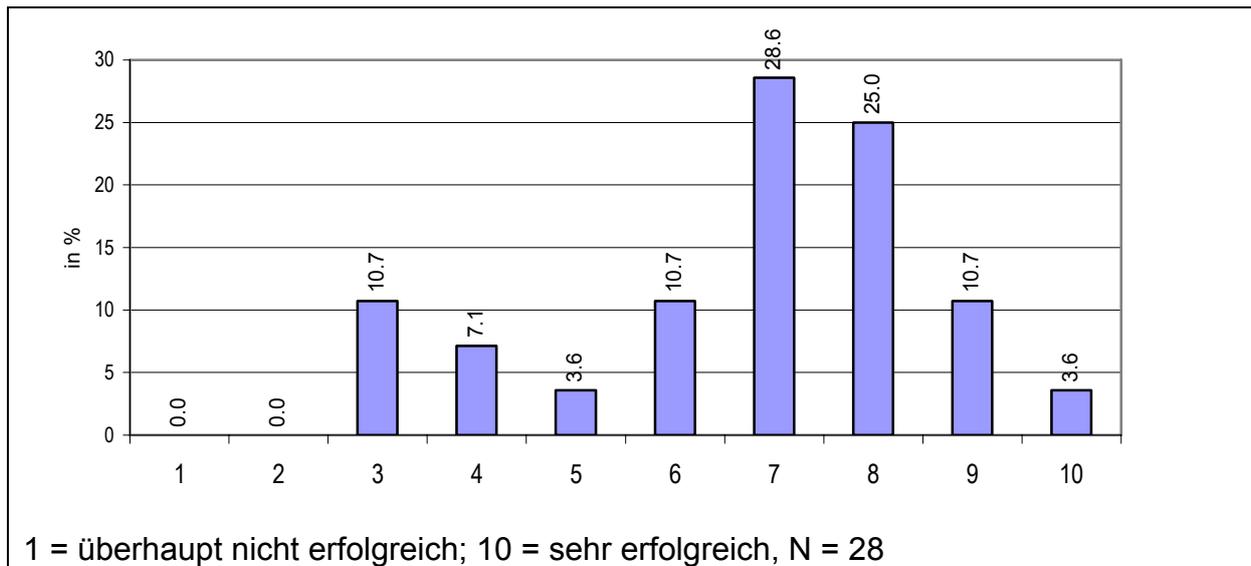
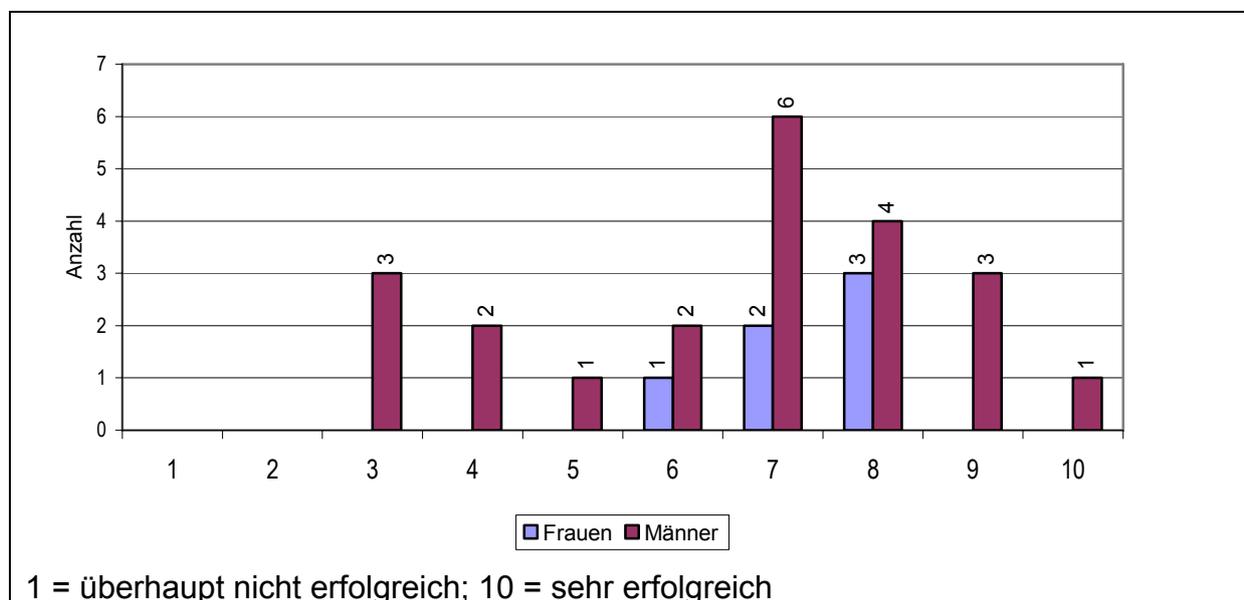


Abbildung 19: Bilanz Projekt PRIMA für den Einwohnerrat (aus Sicht der Einwohnerräte), nach Geschlecht



4.5 Zusammenfassende Würdigung

Im Sinne eines kurzen Fazits hinsichtlich der Auswirkungen des Reformprojekts PRIMA auf den Einwohnerrat kann zuerst einmal festgehalten werden, dass der Einwohnerrat dem Projekt grossmehrheitlich positiv gegenüber steht. Begrüsst werden sowohl die verstärkte Konzentration der Politik auf die Strategie, die neuen Möglichkeiten der längerfristigen politischen Steuerung mit dem Politikplan und die mehrjährigen Leistungsaufträge mit Globalkredit. Geschätzt werden weiter die klare Kompetenzzuordnung, die grössere Transparenz und die grössere Offenheit, was die Kommunikation anbelangt. Ebenfalls als positiv erachtet wird die Einführung von Sachkommissionen.

Eine kleinere Gruppe in der Grössenordnung von 20 bis 30 Prozent der Mitglieder sieht die mit PRIMA verbundenen Veränderungen aber weniger positiv, oder ist zumindest der Ansicht, dass die neuen Instrumente nicht so funktionieren, wie sie funktionieren sollten. Deutlich grösser (40 bis 55 Prozent) ist der Anteil der Mitglieder, die der Ansicht sind, dass der Einwohnerrat gegenüber dem Gemeinderat und gegenüber der Verwaltung an Macht und Einfluss verloren hat. Offenbar mögen die neu ge-

schaffenen Instrumente (Politikplan, Leistungsauftrag, Sachkommission, parlamentarischer Auftrag) den aufgrund der klareren Kompetenzzuweisung, der Globalbudgetierung und der Mehrjährigkeit des Leistungsauftrags empfundenen Verlust von Einfluss nicht ganz zu kompensieren.

Wie alarmierend ist dieses Ergebnis? Liegt der Grund für den wahrgenommenen Machtverlust in erster Linie darin, dass der Umgang mit den neuen Instrumenten noch etwas ungeübt ist, so ist dieses Resultat nicht allzu beunruhigend, dürfte sich hingegen zeigen, dass das Parlament im neuen System den Eindruck hat weniger zu sagen haben, so wird auch die Unterstützung für das Reformprojekt schnell dahinschwinden. Entsprechend wird es in Zukunft darum gehen, nicht nur noch besser auf die Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme hinzuweisen, sondern sie an konkreten Beispielen auch anzuwenden.

5 Auswirkungen von PRIMA auf die betriebliche Steuerung

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Reformen auf die Verwaltung untersucht. Zu Wort kommen sämtliche befragten Kadermitglieder (Produktgruppenverantwortliche, Produktverantwortliche und Kostenstellenverantwortliche). Die Auswertungen der Fragen zu den Produktgruppen, den Produkten und den Kostenstellen, welche nur von den jeweiligen Verantwortlichen beantwortet wurden, werden in den nachfolgenden Kapiteln präsentiert.

5.1 Auswirkungen auf die Verwaltung als Ganzes und auf die einzelnen Verwaltungsbereiche im Vergleich

Betrachten wir zuerst die von den Verwaltungskadern wahrgenommenen Auswirkungen auf die Verwaltung als Ganzes. Folgt man den theoretischen Grundsätzen von NPM, so müssten mit der Reform Forderungen wie „klare Zielvorgaben“, „geregelt Zuständigkeiten“, „mehr Kompetenzen“, „verstärkte Leistungsorientierung“, „flachere Hierarchien“ und „motiviertere Mitarbeitende“ realisiert worden sein. In einem zweiten Schritt werden dann die Auswirkungen, wie sie für die Verwaltung als Ganzes wahrgenommen werden, den von den Befragten empfundenen Auswirkungen auf sich selbst gegenübergestellt.

Wenig bestritten scheint, dass PRIMA einen administrativen Mehraufwand verursacht hat (vgl. Abbildung 20). Dies war natürlich keineswegs erklärtes Ziel der Reform, im Gegenteil, es ist aber eine Erfahrung, die auch andere NPM-Projekte gemacht haben (vgl. Kap. 10). Eine der grossen Herausforderungen wird sein, diesen Aufwand in Zukunft wieder zu verkleinern. Eine zweite Veränderung, die für die Antwortenden ebenfalls stark zutrifft, ist die Erhöhung des Kostenbewusstseins. Verschiedene Veränderungen, die mit der Kompetenzordnung (klare Zuständigkeiten, operative Freiheiten) und den Zielvorgaben zu tun haben, finden ebenfalls – wenngleich auch nicht ausgeprägt – positive Werte. Als eher nicht zutreffend werden für die Verwaltung die grössere Kundenfreundlichkeit sowie Aspekte, welche die Arbeitszufriedenheit anbelangen (Anerkennung der Leistungsbereitschaft, Steigerung der Motivation, besseres Ar-

beitsklima), taxiert. Hier gilt es jedoch zu betonen, dass das Ausgangsniveau in Riehen bereits ausserordentlich hoch ist, wie die Bevölkerungsbefragungen 2001 und 2005 zeigen (vgl. Kap. 6).

Stellt man nun diese Werte den von den Kadern persönlich wahrgenommenen Auswirkungen bei sich selber gegenüber, so zeigt sich, dass die Kader ihre persönliche Arbeitssituation eher etwas besser einschätzen (höhere Motivation, besseres Arbeitsklima, usw.), während sie bei den nach NPM reorganisierten Strukturen und Prozessen mit Blick auf ihre persönlichen Erfahrungen eher etwas skeptischer sind. Dies könnte heissen, dass die Antwortenden tendenziell die Arbeitssituation eher zu schlecht und das Funktionieren von PRIMA eher etwas zu positiv darstellen.

Wie werden die intendierten Veränderungen des Reformprozesses in den einzelnen Verwaltungsbereichen von den Kadern persönlich wahrgenommen? Die Mittelwerte in Tabelle 7 sind mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, basieren sie doch zu einem grösseren Teil auf den Angaben von ein paar wenigern Auskunftspersonen. Dennoch zeigt sich, dass zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen teilweise beachtliche Unterschiede bestehen. Während in den Bereichen „Gesundheit, Bildung und Soziales“ und „Hochbau und Planung“ alle (positiven) Auswirkungen auch von den Antwortenden als solche wahrgenommen werden, sind in anderen Bereichen einige oder sogar mehrere dieser Forderungen – zumindest gemäss Aussagen der Betroffenen – nicht realisiert worden. Besonders häufig auf der negativen Seite befinden sich die Auswirkungen beim Arbeitsklima, bei der Motivation der Mitarbeitenden und beim Abbau von Hierarchien. Bemängelt werden in einigen Bereichen auch das Fehlen von klaren politischen Zielen, die Regelung der Zuständigkeiten und das Definieren von relevanten Indikatoren und Messgrössen.

Abbildung 20: Veränderungen bei einzelnen Aspekten in der Verwaltung

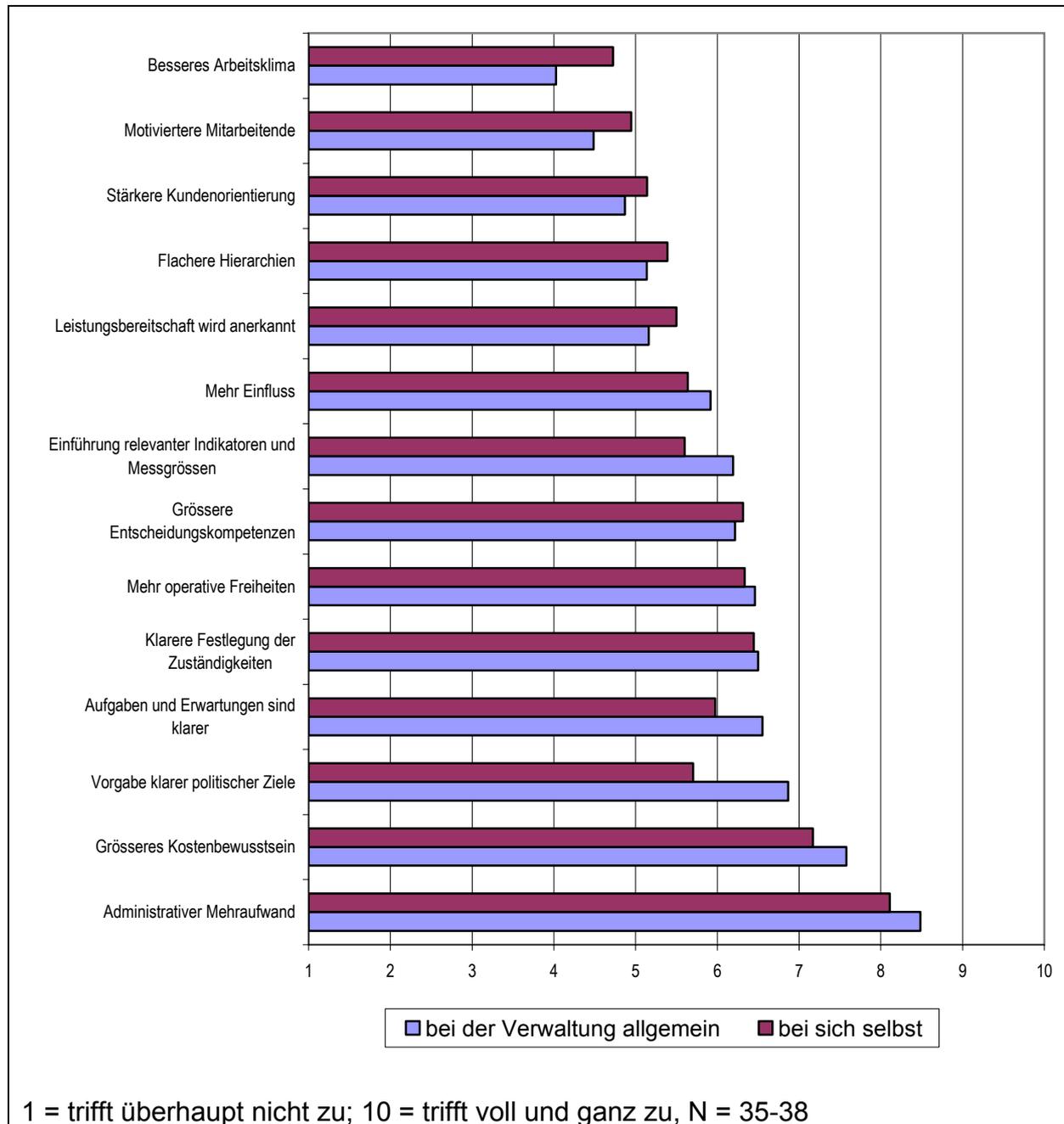


Tabelle 7: Persönlich wahrgenommene Auswirkungen des Reformprozesses nach Verwaltungsbereich

	Verwaltungsleitung	Publikumsdienste und Administration	Finanzen	Hochbau und Planung	Tiefbau und Verkehr	Werkdienste	Kultur, Freizeit und Sport	Gesundheit, Bildung und Soziales
Vorgabe klarer politischer Ziele	4.8	4.3	4.7	6.7	6.8	5.3	5.4	8.2
Aufgaben und Erwartungen sind klarer	7.3	5.3	4.8	6.3	6.3	5.5	5.3	7.8
Besseres Arbeitsklima	7.3	3.8	3.8	6.0	3.5	4.3	4.0	6.6
Motiviertere Mitarbeitende	7.7	4.3	4.0	6.0	5.5	3.8	3.3	7.2
Stärkere Kundenorientierung	9.0	4.3	4.2	5.3	2.8	8.0	3.3	6.8
Grösseres Kostenbewusstsein	7.0	7.8	5.5	6.7	6.5	8.8	7.0	8.6
Einführung relevanter Indikatoren und Messgrössen	3.7	5.0	5.7	7.7	4.3	4.8	5.9	7.2
Administrativer Mehraufwand	6.3	8.8	7.7	8.7	9.5	7.0	9.0	7.8
Klarere Festlegung der Zuständigkeiten	9.3	4.0	4.5	8.3	7.5	6.5	5.9	7.8
Flachere Hierarchien	7.3	4.5	3.5	8.0	4.5	5.0	4.7	7.6
Mehr operative Freiheiten	9.0	5.3	5.3	8.7	5.8	5.5	5.3	8.0
Mehr Einfluss	6.0	5.5	4.8	8.3	5.5	5.0	4.3	7.4
Grössere Entscheidungskompetenzen	9.0	6.0	5.0	8.0	6.3	7.0	4.9	7.4
Leistungsbereitschaft wird anerkannt	7.0	5.0	5.0	8.3	3.5	6.0	4.6	6.4
N =	3	4	6	3	4	4	7	5

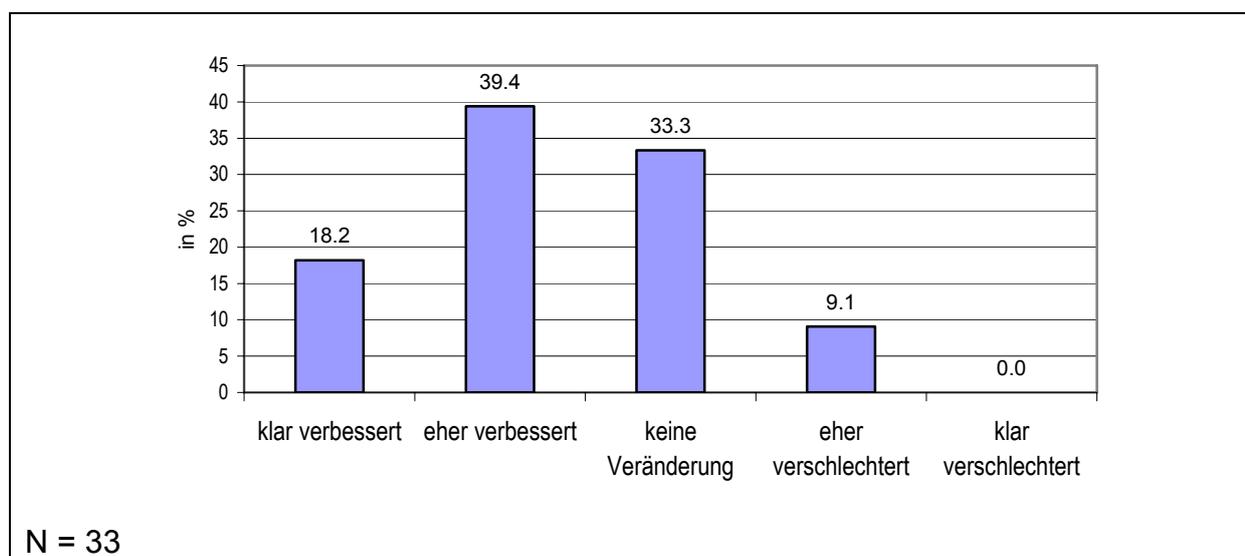
Mittelwerte, 1 = trifft überhaupt nicht zu; 10 = trifft voll und ganz zu, N = 3-7

5.2 Auswirkungen auf das Verhältnis der Verwaltung zu Gemeinde- und Einwohnerrat

Auch von Seiten der Verwaltungskader hat PRIMA das Verhältnis zu den anderen politischen Akteuren verbessert. Gegen 60 Prozent der Antwortenden geben an, dass sich das *Verhältnis zum Gemeinderat* zumindest „eher verbessert“ hat (vgl. Abbildung 21). Nach den Aussagen von rund einem Drittel hat keine Veränderung stattgefunden.

Noch positiver beurteilt werden die Auswirkungen auf das *Verhältnis zum Einwohnerrat*. Hier stellen rund drei Viertel der Befragten eine Verbesserung fest (vgl. Abbildung 22). Allerdings muss hier angefügt werden, dass diese Frage von 7 Personen mit „weiss nicht“ beantwortet wurde.

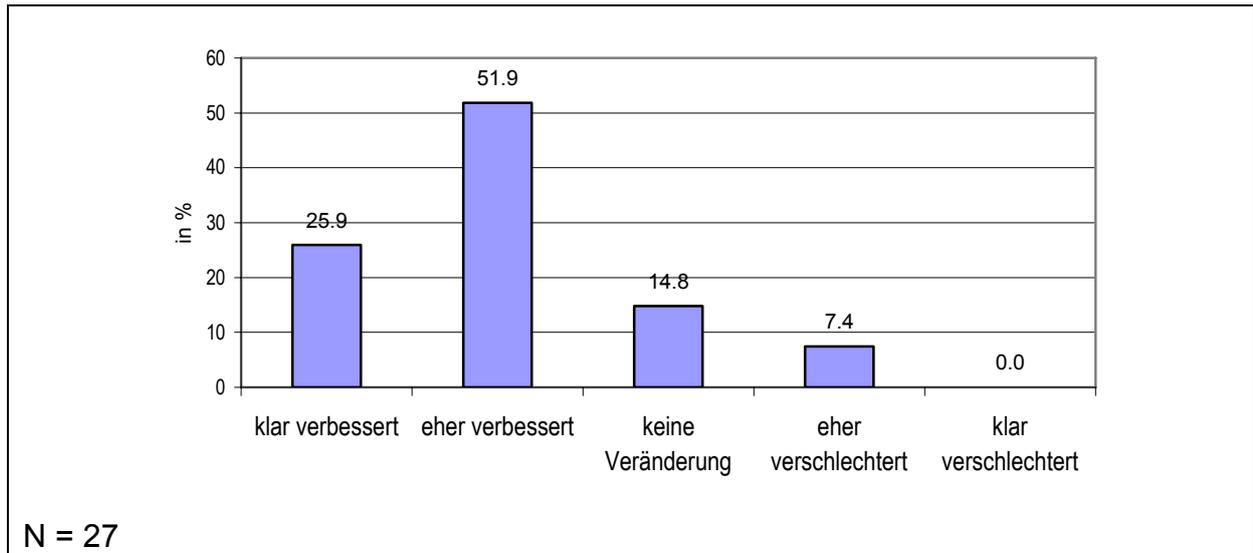
Abbildung 21: Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat



Die Kommentare zu den geschlossenen Fragen geben Aufschluss darüber, wie die quantitativen Ergebnisse zu interpretieren sind. Als positive Veränderung im *Verhältnis zwischen Verwaltung und Exekutive* wird aus Sicht der Verwaltungskader die klarere Aufgabenteilung zwischen strategischer und operativer Ebene genannt. Der Gemeinderat entscheide heute grundsätzlicher, dafür benötige er aber auch mehr Sachinformationen, die Verwaltung habe demgegenüber mehr Verantwortung und Kompetenzen. Die neue Aufgabenteilung und vor allem auch der Dialog zur Ausarbeitung der Leistungsaufträge und -vereinbarungen mit dem Gemeinderat hätten zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit geführt. Es herrsche ein offeneres Verhältnis, das „Gartenhagdenken“ sei nicht mehr so stark spürbar. Jeder habe mit jedem zu tun. Es gäbe keine Tandems (Ressortchef/Abteilungsleiter) mehr. Man sei sich näher gekommen und diskutiere auf derselben Ebene. Aufgaben, Leistungen und Qualität seien wichtiger geworden. Und nicht zuletzt habe auch das Re-

formprojekt selbst die verschiedenen Akteure näher zusammen gebracht.

Abbildung 22: Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Einwohner-
rat



Vereinzelt wird angemerkt, dass in Einzelfällen die Willensäußerung und das direkte Wort des zuständigen Gemeinderats fehle und Sachgeschäfte nicht mehr durch den Politiker direkt unterstützt würden oder dass die Politiker zu direkt und zu stark direkten Einfluss auf die operative Führung nehmen würden, so dass die Verwaltung gar nicht wunschgemäß effizienter werden könne. Ein gewisser Zeitdruck erschwere zudem die Kommunikation.

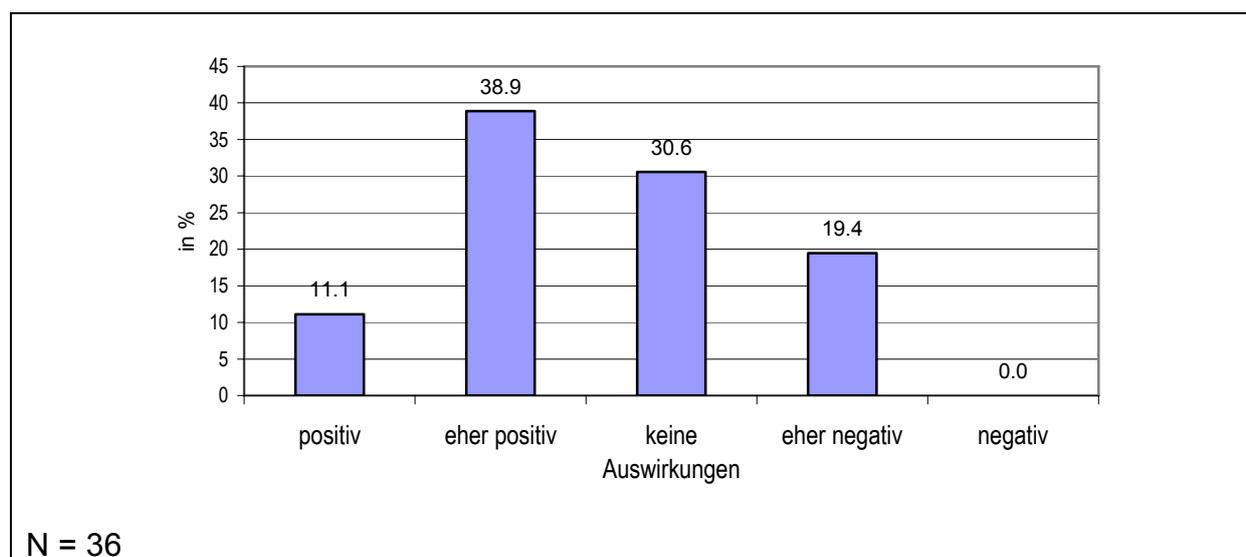
Positive Auswirkungen auf das neue *Verhältnis zwischen Verwaltung und Einwohnerrat* scheinen insbesondere die Sachkommissionen zu haben. Die direkte Vertretung der Geschäfte in den Sachkommissionen wird geschätzt. Das Verhältnis sei direkter, enger und konstruktiver geworden. Aufgabe, Qualität und Kosten stünden im Vordergrund, es könne direkt und nicht über einen Gemeinderat bei der Verwaltung nachgefragt werden. Der Einwohnerrat könne Leistungen bestellen und sehe, was sie kosten. Bei Unsicherheiten könne in den Sachkommissionen gezielt nachgehakt werden; deshalb sei die Verwaltung näher und greifbarer. Geschätzt wird auch der persönliche Kontakt mit den Einwohnerrä-

tinnen und Einwohnerräten. Etwas kritischer wird hingegen angemerkt, dass noch nicht immer über das Wesentliche diskutiert werde, dass die Politikerinnen und Politiker zu stark auf die operative Geschäfte Einfluss nehmen wollten, dass dem Einwohnerrat noch die Praxis fehle und dass er noch verunsichert und nicht so gut informiert wie die Verwaltung sei.

5.3 Auswirkungen von PRIMA auf die Mitarbeiterführung

Auch die Auswirkungen von PRIMA auf die Mitarbeiterführung werden mehrheitlich positiv beurteilt. Lediglich knapp ein Fünftel bezeichnet die Auswirkungen als „eher negativ“, rund 30 Prozent können keine Auswirkungen feststellen und immerhin die Hälfte bezeichnet sie zumindest als „eher positiv“ oder vereinzelt auch als „positiv“ (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: Auswirkungen auf die Mitarbeiterführung



Als positive Aspekte werden die Einführung einer Stellenleiterin Personelles, die neuen rechtlichen Grundlagen (Personalordnung, -reglement usw.), die Jahresarbeitszeit und zum Teil die flacheren Hierarchien genannt. Mit den Zielvereinbarungen bestünden die Grundlagen für eine klarere Führung und eine bewusstere und reflektierte Prozessgestaltung. Viele Mitarbeitende seien auf Grund der neu erhaltenen Eigenverantwortung und Zuständigkeiten am selbstständigen Mitarbeiten interessiert.

Mehr Kompetenz gäbe mehr Verantwortung. Dies treffe auf jeden Einzelnen zu. Die Mitarbeitenden könnten selbständiger arbeiten. Sie fühlten sich für „ihr“ Produkt verantwortlicher als früher. Die Stundenerfassung ermögliche zudem Kostentransparenz bei einzelnen Projekten. Allerdings gibt es offenbar auch Unterschiede je nach Einbindungsmöglichkeit der Mitarbeitenden. Vor allem dort, wo es Sinn mache, die Mitarbeitenden bei der Erarbeitung und Umsetzung zu involvieren, sei die Mitarbeiterführung heute einfacher. Die hohen Erwartungen und Beanspruchungen erforderten zudem ein gutes Zeitmanagement, permanenten Überblick und Wachsamkeit.

Schwierigkeiten bereite demgegenüber die Neigung zum Perfektionismus. Es fehle noch an den betrieblichen Anpassungen und den notwendigen Kompetenzen für eine direkte Personalführung. Teilweise seien die Mitarbeitenden noch nicht in der Lage, die neuen Vorgaben selbstständig umzusetzen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand führe zu einem Verschleiss der Mitarbeitenden und zu fehlender Sorgfalt bei grösseren Projekten. Aufgrund grosser Hektik, permanenter Zeitknappheit und nicht eingehaltener Termine müssten wichtige Gespräche und Fragen zwischen Tür und Angel bewältigt werden. Nicht alle, vor allem auf der mittleren Stufe, seien mit den grösseren Kompetenzen glücklich. Viele Mitarbeitende seien unsicher geworden und hätten Angst vor einem Personalabbau. Dadurch seien die Leute vorsichtiger geworden und würden sich nicht mehr getrauen, ihre Meinung offen zu sagen.

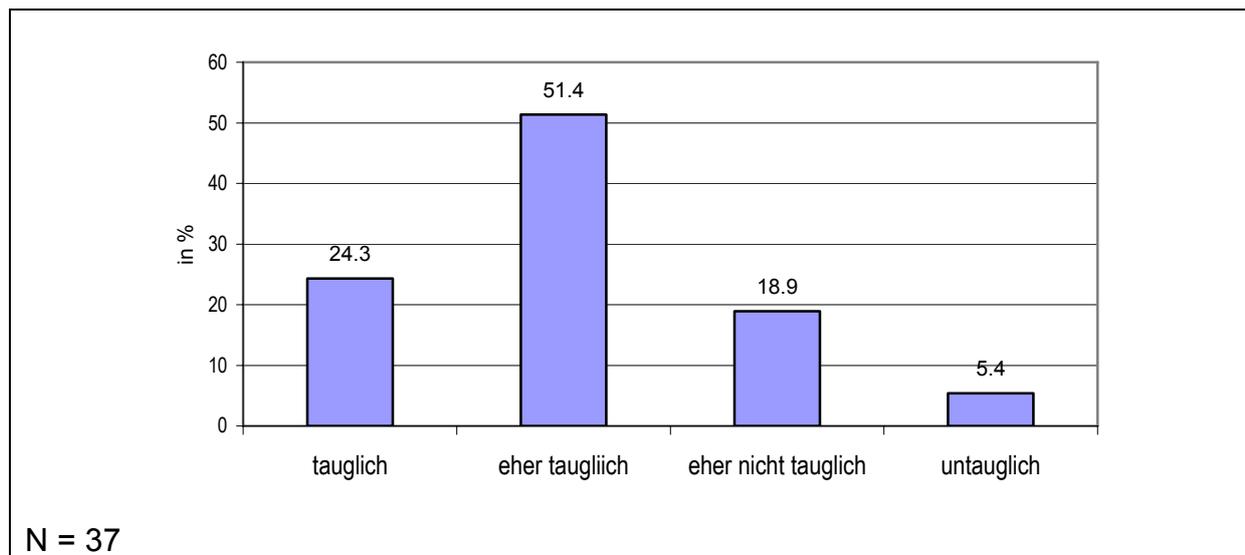
5.4 Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung

Ein weiteres wichtiges Element in einer nach den Prinzipien von New Public Management organisierten Gemeinde ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Sie ermöglicht es letztlich, die Kosten für die einzelnen Produkte zu errechnen. Damit wird die geforderte Transparenz geschaffen, die sowohl ein effizienteres Arbeiten wie auch kostenbewusste politische Entscheidungen mit sich bringen soll.

Die antwortenden Kadermitglieder sind mehrheitlich von der Tauglichkeit der Kosten- und Leistungsrechnung überzeugt. Rund die Hälfte der Antwortenden bezeichnet sich als „eher tauglich“, etwa ein Viertel als „tauglich“ (vgl. Abbildung 24). Angesichts der grossen Bedeutung des Instru-

ments sollte aber dem Viertel, das von der Tauglichkeit der Leistungs- und Kostenrechnung nicht überzeugt ist, Beachtung geschenkt werden.

Abbildung 24: Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung



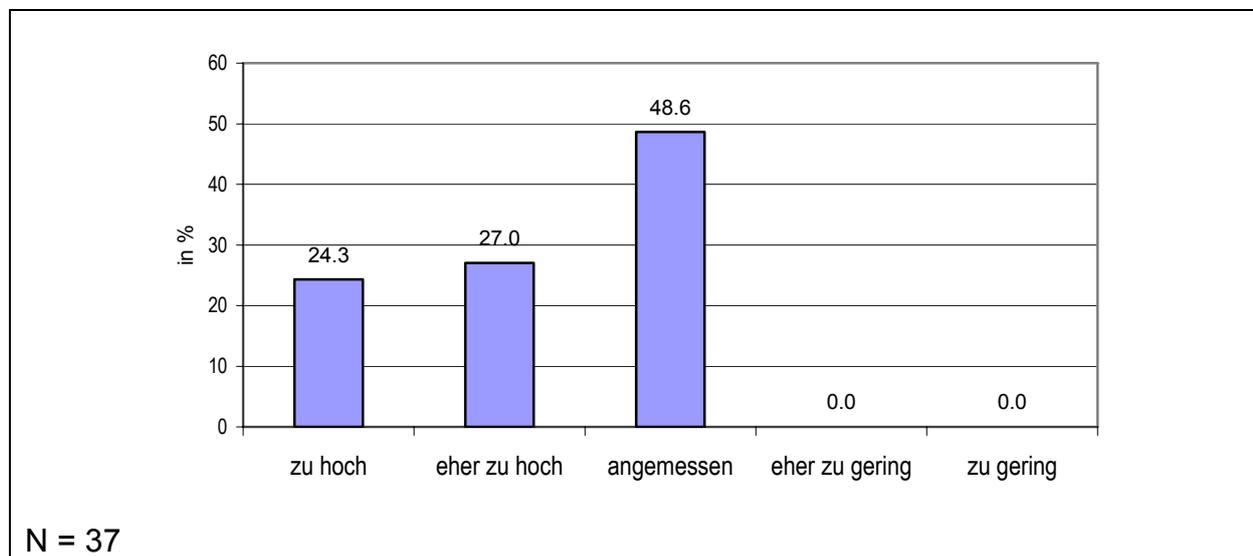
Der Grundtenor bei den Kommentaren zeigt denn auch deutlich, dass hier Verbesserungen notwendig sind. Zu kompliziert, zu wenig benutzerbezogen, sie gehe zu sehr ins Detail und werde damit zu aufwändig, lauten die Vorwürfe. Leistungserfassung und Leistungsverrechnung brauchen viel Zeit und die Auswertungen seien unpraktisch bis untauglich. Sie sei unübersichtlich, ohne Schattenrechnung oder Budget seien die einzelnen Kosten nicht zu verifizieren. Weshalb jemand wo was budgetiert, verrechnet oder gekürzt habe, gehe nur aus einem begleitenden Journal hervor. Es gebe zu viele Kostenarten (z. B. bei Beiträgen) und die auf das Produkt bezogene Kostenartenzuteilung sei nicht sehr logisch aufgeteilt. Jeder Kostenstellenverantwortliche werde zum Buchhalter. Kritisiert wird vereinzelt auch der Aufwand für die Erfassung von internen Leistungen, dies bringe nur eine Verschiebung der Kosten aber keine Kostenersparnisse. Das wirklich gute Instrumentarium fehlt offenbar noch. Abacus sei schon gut, aber sehr komplex. Wenn man nicht täglich stundenlang damit arbeite, sei es schwierig, rasch zur gesuchten Information zu gelangen. Man ist aber auch der Ansicht, dass hier eine Verbesserung möglich ist, auch wenn der technische und personelle Auf-

wand (IT-Lösungen) eher steige. Laufender Support werde benötigt, dieser sei noch nicht vorhanden.

5.5 Beurteilung der Leistungserfassung

Zur Berechnung der Kosten und Leistungen muss die Arbeitszeit erfasst werden. Wie genau dies zu geschehen hat, ist in der Schweiz immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Wie weit kann auf Durchschnitts- oder Erfahrungswerte zurückgegriffen werden, oder braucht es eine minutengenaue Arbeitszeiterfassung? Offenbar ist in Riehen zurzeit – und aus Sicht der Verwaltungskader – der Aufwand für die Leistungserfassung relativ hoch. Etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden bezeichnet ihn als „eher zu hoch“ oder „zu hoch“ (vgl. Abbildung 25). Knapp die Hälfte ist demgegenüber der Ansicht, dass der Aufwand angemessen sei.

Abbildung 25: Beurteilung der Leistungserfassung



Die verschiedenen Kommentare zur Leistungserfassung zeigen, dass nicht am Nutzen der Leistungserfassung gezweifelt wird. Der Aufwand wird je nach dem als angemessen oder – vor allem für wiederkehrende Arbeiten – als zu hoch bezeichnet. Sie zeige sehr genau (und manchmal überraschend) den echten Zeitaufwand für jedes Geschäft. Es zahle sich

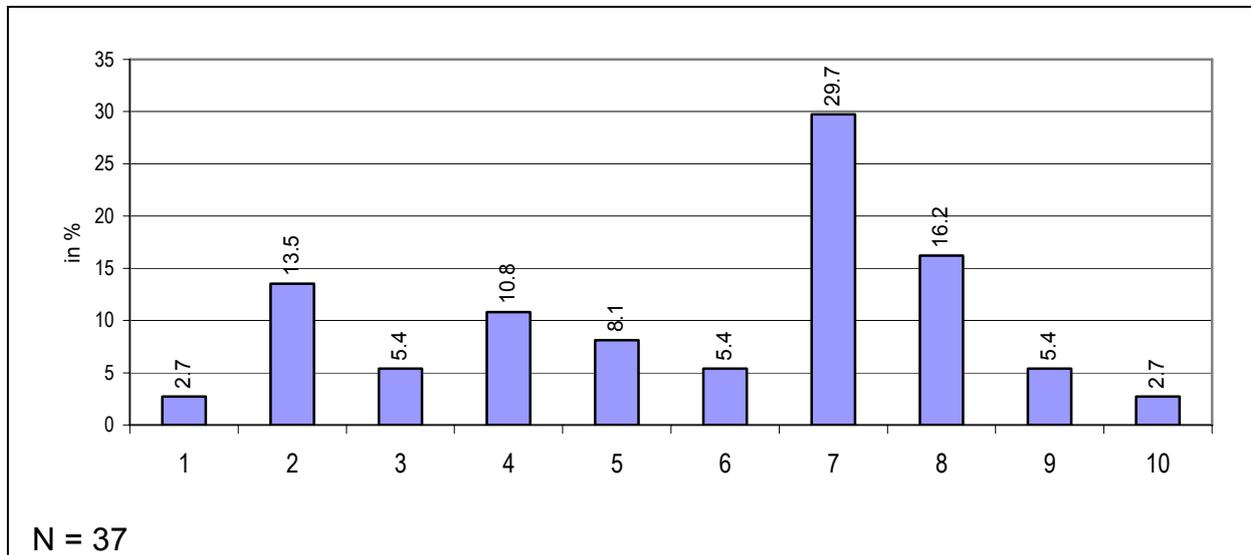
langfristig aus; Erkenntnisse aus den Zeitzahlen können zu neuen Lösungen führen. Bemängelt wird, dass die Genauigkeit bei der Erfassung unterschiedlich ist und vor allem auch, dass die erfassten Daten noch einmal von Hand ins System übertragen werden müssen. Das sei ineffizient und fehleranfällig. Es brauche eine IT-Lösung. Damit verringere sich zwar nicht unbedingt der Aufwand, die Daten würden aber aussagekräftiger.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Leistungserfassung nicht alle Verwaltungsbereiche vor dieselben Herausforderungen stellt, wie dieses Zitat zeigt: „Unglaublich wie viel heute geschrieben und gerechnet wird. Das müssten Sie mal sehen, wie abends die Mitarbeiter der Straßenreinigung am Tisch sitzen und mühsam Rapporte schreiben statt ihre eigentliche Arbeit zu tun.“ Hier könnten sich allenfalls Möglichkeiten zur Vereinfachung anbieten, in dem die Arbeiten mit Erfahrungswerten und periodischen Erhebungen erfasst werden.

5.6 Gesamtbilanz Verwaltung

Die Gesamtbilanz der Verwaltungskader bezüglich der Auswirkungen von PRIMA auf die Arbeit der Verwaltung erzielt einen Mittelwert von 5.8 (N = 37). Dieser Wert ist praktisch identisch mit dem Wert für die etwas breiter gefasste Gesamtbeurteilung des Projekts, er liegt aber deutlich tiefer als der entsprechende Wert des Einwohnerrats. Es bestätigt sich auch hier, dass eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der Verwaltungskader eine eher negative Reformbilanz zieht. Während rund 60 Prozent das Projekt als erfolgreich bezeichnen, sind rund 40 Prozent eher skeptisch (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Bilanz Projekt PRIMA für die Verwaltung
(aus Sicht der Verwaltungskader)



Während das Alter und die Anstellungsdauer in der Verwaltung von Riechen keinen Einfluss auf die Beurteilung des Projekts haben, zeigt sich beim Geschlecht ein Unterschied: Die Frauen (Mittelwert: 7.1, N = 8) ziehen eine positivere Bilanz als die Männer (Mittelwert: 5.4, N = 29).⁶

Werden die Urteile nach Funktion der Antworten unterschieden, so zeigt sich, dass die Produktgruppenverantwortlichen eine deutlich bessere Bilanz ziehen als die Produktverantwortlichen, und diese wiederum eine bessere als die Kostenstellenverantwortlichen (vgl. Tabelle 8). Dieses Ergebnis weicht insofern von der Gesamtbeurteilung des Projekts (vgl. Tabelle 4) ab, als die Produktgruppenverantwortlichen die Auswirkungen auf die Verwaltung eher etwas skeptischer und die Produktverantwortlichen diese etwas positiver beurteilen.

⁶ Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Kontrast zu folgender, in den Gesprächen geäußerten Beobachtung: „Ich kann mich manchmal des Eindrucks nicht erwehren, dass vieles, was mit dieser Reform zusammenhängt, typisch (sofern es das denn gibt) männlichem System entspricht (Sandkastenspiele, Konzepte, militärisches System und Gehorsam). Schade sind nicht mehr Frauen dabei, es würde vieles pragmatischer angepackt und entsprechend würde sich der Aufwand verringern (dies ist wenigstens meine Meinung).“

Tabelle 8: Beurteilung der Auswirkungen auf die Verwaltung aus Sicht der Verwaltungskader, nach Funktion

Funktion	Mittelwert	Anzahl Antworten (N)
Produktgruppenverantwortliche	6.8	6
Produktverantwortliche	5.7	20
Kostenstellenverantwortliche	5.3	11

1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich

Unterscheidet man die Beurteilung der Auswirkungen des Reformprojekts PRIMA auf die Verwaltung nach *Verwaltungsbereichen*, so zeigen sich die bereits bekannten Unterschiede. Besonders positiv schneidet das Projekt bei der Verwaltungsleitung und im Bereich „Hochbau und Planung“ ab (vgl. Tabelle 9). Vergleicht man nun die Beurteilungen der Auswirkungen insgesamt (vgl. Tabelle 5), so werden die Auswirkungen auf die Verwaltung im Bereich „Verwaltungsleitung“ und vor allem im Bereich „Gesundheit, Bildung und Soziales“ als deutlich positiver eingestuft, während sie in den anderen Bereichen verwaltungsseitig eher als negativer beurteilt werden. Im ersten Fall sind wohl allfällige Defizite eher auf der Seite der Politik zu finden, im zweiten Fall eher auf der Seite der Verwaltung.

Tabelle 9: Beurteilung der Auswirkungen auf die Verwaltung aus Sicht der Verwaltungskader, nach Verwaltungsbereichen

Verwaltungsbereich	Mittelwert	N	Standardabweichung
Verwaltungsleitung	8.8	4	1.0
Publikumsdienste und Administration	4.3	4	2.2
Finanzen	4.5	6	2.7
Hochbau und Planung	7.6	3	0.6
Tiefbau und Verkehr	5.0	4	2.4
Werkdienste	5.0	4	2.9
Kultur, Freizeit und Sport	5.1	7	2.0
Gesundheit, Bildung und Soziales	7.0	5	1.2

1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich

5.7 Zusammenfassende Würdigung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass PRIMA aus Sicht der Verwaltung zu einer Klärung der Zuständigkeiten und Aufgaben geführt hat, die durchaus geschätzt wird. Im Ansatz sind auch die operativen Freiheiten und die Entscheidungskompetenzen grösser geworden.

Keine Veränderungen gab es, was die Arbeitszufriedenheit und die Motivation der Mitarbeitenden anbelangt. Allerdings, dies gilt es bei den Antworten der Verwaltungskader immer zu berücksichtigen, bestehen grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen. In den höheren Kaderstufen wird das Reformprojekt deutlich positiver bewertet. Besonders positiv beurteilt werden zudem die Veränderungen in den Bereichen „Gesundheit, Bildung und Soziales“, „Hochbau und Planung“ und „Verwaltungsleitung“. Besonders schlecht fällt das Urteil in den Bereichen „Publikumsdienste und Administration“ und „Finanzen“ aus. Mehrheitlich einig ist man sich jedoch in allen Bereichen, dass PRIMA mit einem Mehraufwand verbunden ist. Nicht zu vernachlässigen ist auch, dass mit gegen 40 Prozent der Antwortenden ein beachtlicher Teil eine kritische Bilanz für die Verwaltung zieht.

Die Vertiefung einzelner Aspekte zeigt: Mit PRIMA hat sich das Verhältnis der Verwaltung zu Einwohnerrat und Gemeinderat merklich verbessert, die Mitarbeiterführung ist einfacher geworden, und auch die Kosten- und Leistungsrechnung wird grundsätzlich bejaht. Einzig bei der Leistungserfassung findet rund die Hälfte der Antwortenden, dass der Aufwand eher zu hoch sei.

6 Auswirkungen von PRIMA auf die Bevölkerung

Eine wichtige Zielsetzung der PRIMA-Reform ist die gezielte Ausrichtung der Gemeindeleistungen am Bedarf der Bevölkerung. Letztendlich soll die PRIMA-Reform spürbare Auswirkungen für die Bevölkerung resp. Kundinnen und Kunden haben, woher auch der Begriff wirkungsorientierte Verwaltungsführung rührt.

Um die Zufriedenheit und die Bedürfnisse der Bevölkerung beurteilen zu können, wurde im Juni 2005 ein schriftlicher Fragebogen an 5'000 nach repräsentativen Kriterien ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Riehen versandt. Ein vergleichbarer Fragebogen war bereits im Jahr 2001 versandt worden, so dass eine Längsschnittanalyse möglich wurde. 44.4% der Angeschriebenen haben an der Untersuchung mitgewirkt, was ein hoher Wert ist.⁷

Mit dem Fragebogen sollte nicht nur die Zufriedenheit mit dem allgemeinen Lebensumfeld und den Gemeindeleistungen erfasst werden, sondern auch die Erfüllung der Vorgaben von ausgewählten Leistungsindikatoren gemessen werden, welche in den Leistungsaufträgen der Gemeinde formuliert sind.

Der umfangreiche Bericht zur Befragung ist in der KPM-Schriftenreihe Nr. 7 im Dezember 2005 veröffentlicht worden. In diesem Kapitel werden zuerst die wichtigsten Ergebnisse summarisch vorgestellt. Danach folgt eine Einbettung der Bevölkerungsbefragung in die Fragestellungen der Evaluation.

⁷ Bereits im Jahre 1978 ist in Riehen eine vergleichbare Bevölkerungsbefragung durchgeführt worden. Riehen war auch 1978 bei der Bevölkerung als Wohnort sehr geschätzt. Positiv hervorgehoben wurden damals die ländliche Wohnlage in nächster Nähe zu Basel, der nach wie vor erhaltene Dorfcharakter und die günstigen Steuerverhältnisse. Als problematisch erachtete man damals die Unfallgefahr, den Lärm und die Luftverschmutzung. Die Riehener wünschten 1978 zudem ein Schwimmbad.

6.1 Grundsätzliche Erkenntnisse aus der Befragung⁸

Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung lebt gerne in der Gemeinde Riehen. Dieser Wert liegt sogar höher als in der Stadt Basel, wo der Bevölkerung anfangs 2005 die gleiche Frage gestellt wurde. Mit zunehmendem Alter lebt man häufiger explizit gerne in Riehen. Keiner der Befragten hat geantwortet, nur ungern in Riehen wohnhaft zu sein. Fast 50% der Bevölkerung fühlt sich als Riehener oder Riehenerin, weitere 40% sehen sich als Einwohner oder Einwohnerin der Agglomeration Basel. Schweizer und Personen ab 65 Jahren fühlen sich häufiger als Riehener.

Mit den Lebensbedingungen in Riehen ist die Bevölkerung grossmehrheitlich *zufrieden*. Genau wie bei der Befragung im Jahr 2001 sind die Frauen und die über 65-Jährigen grundsätzlich zufriedener. Insgesamt wird die Lebensqualität durch die Einwohner als sehr hoch eingeschätzt (8.74 auf einer 10er Skala, wobei 1 „sehr schlecht“ und 10 „sehr gut“ bedeuten). Am besten bewertet werden die Naherholungsgebiete und Parkanlagen, die medizinische Versorgung und die Sauberkeit der Strassen und der Umgebung. Somit ergibt sich dieselbe Spitzengruppe wie 2001. Explizit unzufrieden sind relativ viele Riehener mit den Restaurants und Ausgehmöglichkeiten sowie mit dem Parkplatzangebot.

Interessant ist bei einer Bevölkerungsbefragung der Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit Lebensbedingungen und der Wichtigkeit, welcher diesen durch die Bevölkerung beigemessen wird. Als *wichtig* werden von der Riehener Bevölkerung unter anderem die ruhige Wohnlage, der Schutz vor Kriminalität und das Ortsbild empfunden. Auch alle weiteren Aspekte, mit denen die Bevölkerung sehr zufrieden ist, erachtet sie als wichtig. Die Verkehrssicherheit wird als wichtig erachtet, die Riehener sind damit aber noch nicht so zufrieden.

Von den in der Gemeinde angebotenen Dienstleistungen ist die Sozialhilfe am wenigsten bekannt, da nur ein geringer Teil der Bevölkerung deren Leistungen bezieht. Bei den Internet-Dienstleistungen besteht Infor-

⁸ Die ausführliche Auswertung der Bevölkerungsbefragung ist als separater Bericht erschienen: Steiner, Reto/Fiechter, Julien (2005): Bevölkerungsbefragung 2005 in der Gemeinde Riehen (BS), Bern 2005.

mationsbedarf, da immer noch 52.7% das Webportal nicht kennen. Am *zufriedensten* sind die Riehener mit der Abfallentsorgung, den öffentlichen Grünanlagen und der Gemeindebibliothek. Die Unzufriedenheit der Einwohner richtet sich vor allem gegen das Schwimmbad. Die Bewertung hat sich gegenüber 2001 noch einmal verschlechtert.

Erfreulich hat sich die Beurteilung der Kundenfreundlichkeit der Verwaltung entwickelt. Fast 60% der Bevölkerung ist der Ansicht, dass die Mitarbeitenden der Gemeinde hilfsbereit und freundlich sind. Weitere 30% stimmen dem eher zu. Neun von zehn Riehener finden rasch heraus, wohin sie sich wenden müssen um eine Auskunft zu erhalten oder eine Dienstleistung zu nutzen. Der Gemeinde wird eine gute Informationspolitik, ein bevölkerungsfreundliches Arbeiten sowie Offenheit für die Anliegen der Bevölkerung bescheinigt. Die 16 bis 25-Jährigen sind im Allgemeinen der Gemeindeverwaltung gegenüber etwas kritischer eingestellt. Es kann festgehalten werden, dass die in den Leistungsaufträgen formulierten Vorgaben für die Leistungsindikatoren allesamt erreicht wurden.

Die Mehrheit der Bevölkerung wünscht sich die Aufrechterhaltung des Dienstleistungsangebots. Überdurchschnittlich oft tun dies Personen ab 65 Jahren oder mit einem Haushaltseinkommen von mehr als 10'000 Franken. Nur wenige sprechen sich für einen Aus- oder Abbau aus. Wer sich einen Ausbau wünscht ist i. d. R. nicht bereit, dafür auch mehr Steuern zu bezahlen. Insgesamt wird die steuerliche Belastung als etwas höher eingeschätzt als noch 2001. Vor allem die höheren Einkommenschichten sind dieser Ansicht, was eine problematische Entwicklung darstellt.

Die Bevölkerung wurde wie bereits bei den Lebensbedingungen nach der Wichtigkeit gefragt, die sie den einzelnen Gemeindedienstleistungen zumisst. Generell beurteilen die Frauen alle Dienstleistungen als wichtiger, als die Männer es tun. Am wichtigsten ist den Riehemern die Abfallentsorgung, das Durchfahrtsverbot für internationale Lastwagen sowie die Polizei und Feuerwehr. Die kleinsten Prioritäten weisen die Internet-Dienstleistungen, die flächendeckenden Tempo 30-Zonen sowie die Museen und Ausstellungen auf. Eine Portfolioanalyse zeigt, dass die Bevölkerung das Schwimmbad als eher wichtig beurteilt, damit aber unzufrie-

den ist. Bei den anderen Dienstleistungen stimmt die Einschätzung der Wichtigkeit mit der Zufriedenheit zumeist überein.

Die Riehener sind zufrieden mit ihren direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Bei älteren Personen ist dies häufiger der Fall als bei den 16 bis 25-Jährigen. Dem Einwohner- und dem Gemeinderat wird bescheinigt, dass diese die Interessen der Bevölkerung gut vertreten.

Personen, die seit längerem in der Gemeinde leben, haben den Eindruck, dass ihre Interessen durch die Politik überdurchschnittlich gut wahrgenommen werden. Rund ein Fünftel der Befragten weiss nicht, wie ihre Interessen vertreten werden.

Gemeindepolitik interessiert die Riehener nach wie vor weniger als die kantonale und die schweizerische Politik. Auch die internationale Politik wird stärker verfolgt als die kommunale. Das Politikinteresse ist bei den Männern generell grösser als bei den Frauen. Nur 9.2% der 16 bis 25-Jährigen haben starkes Interesse an der Gemeindepolitik, während dieser Wert für die Politik der Schweiz 38% beträgt. Dies hat sicherlich mit der grösseren Mobilität der Jüngeren zu tun.

53.9% der Riehener kennen das Reformprojekt PRIMA. Männer, über 65-Jährige, Schweizer sowie Personen mit höherer Ausbildung und Einkommen kennen das Projekt am häufigsten. 80% der Bevölkerung sind der Ansicht, dass die Gemeinde ziemlich oder sehr kompetent geführt wird und gut 70% finden, dass Riehen eine langfristig ausgerichtete Politik betreibt. Die gesetzlichen Grundlagen werden als verständlich und überschaubar angesehen und das politische Klima als konstruktiv. Das fakultative Referendum gegen die Leistungsaufträge mit Globalkredit findet Zustimmung, ist aber bei rund 40% der Befragten noch nicht bekannt.

Als Stärken von Riehen werden der Gemeindecharakter, die naturnahe Umgebung und die geografische Lage genannt. Als Bereiche mit Verbesserungspotenzial sehen die Riehener die Verkehrssituation, das Angebot für Jugendliche und das Schwimmbad. Am häufigsten wünschen sich die Einwohnerinnen und Einwohner von Riehen ein Shoppingcenter oder Grossverteiler sowie einen Bau-, Hobby- oder Gartenmarkt.

94.5% der Riehener finden eine solche Bevölkerungsbefragung zweckmässig. Gegenüber 2001 hat die Zustimmung noch einmal zugenommen.

6.2 Für die Evaluation relevante Schlussfolgerungen

Die Einwohnerinnen und Einwohner von Riehen stellen ihrer Gemeinde ein sehr gutes Zeugnis aus. Die Selbstbeurteilung der Verwaltung fällt hier kritischer aus. Dies darf als Zeichen gewertet werden, dass die Verwaltung und die Politik von Riehen ihre Aufgaben gut erfüllen. Eine Herausforderung wird es sein, den hohen Standard zu halten und weiter auszubauen.

Die hohe Zufriedenheit mit dem Lebensumfeld und den Gemeindeleistungen direkt PRIMA zuordnen zu wollen, wäre vermessen. Die Zeitspanne zur Beurteilung, ob bereits Leistungsverbesserungen eingetreten sind, ist zudem zu kurz.

Es darf aber vermutet werden, dass die Reorganisation der Steuerungsabläufe und die vermehrte Ausrichtung der Prozessabwicklung an den Produkten mittelfristig zu einer weiteren Leistungssteigerung führen könnte. Entscheidend wird sein, dass der bürokratische Mehraufwand, der bei PRIMA gelegentlich beobachtet werden kann, nicht von einer Fokussierung auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger abhält.

Die Bevölkerungsbefragung hat gezeigt, dass alle Leistungsindikatoren, welche mit der Befragung gemessen werden sollten, erfüllt wurden. Dies lässt die Vermutung aufkommen, dass die Standards zu bescheiden gesetzt wurden. Es ist vermehrt darauf zu achten, dass die Standards SMART formuliert werden, d. h. spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert. Zudem sind nebst quantitativen Indikatoren unbedingt auch qualitative Indikatoren zu verwenden.

7 Analyse ausgewählter Instrumente von PRIMA

In diesem Kapitel werden ausgewählte Instrumente von PRIMA vertieft analysiert. Die hauptsächliche Datengrundlage für die Analyse stammt aus den schriftlichen und mündlichen Befragungen, d. h. den direkt Betroffenen der Instrumente. Dies macht Sinn, denn es sind diejenigen Personengruppen, welche mit diesen Instrumenten arbeiten müssen.

Zuerst wird die Aufgliederung in Produktgruppen und Produkte diskutiert, danach folgen eine Analyse der Leistungsaufträge und –vereinbarungen sowie eine Beurteilung der Berichte. Die vertiefte Analyse des Rechnungswesens folgt in Kapitel 8. Eine erste subjektive Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung aus Sicht der Betroffenen findet sich aber bereits in diesem Kapitel.

7.1 Aufgliederung der Leistungen in Produkte und Produktgruppen

7.1.1 Produkte

7.1.1.1 Die Definition von Produkten

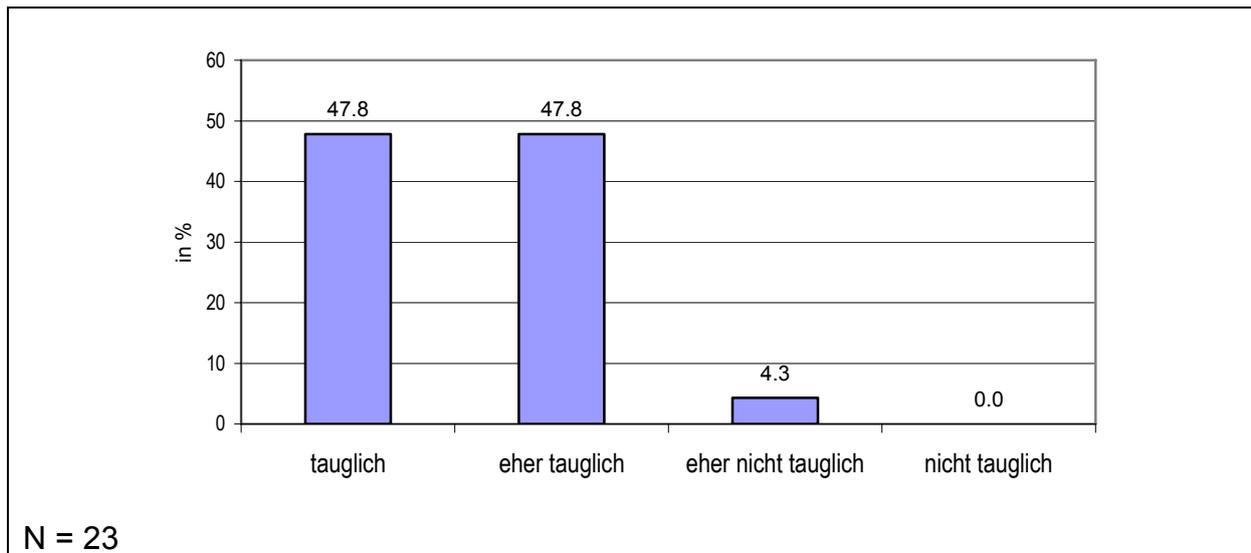
Die Aufgliederung der Leistungen einer Verwaltung in Produkte ist eine zentrale Voraussetzung für eine Reorganisation von Politik und Verwaltung nach den Prinzipien des New Public Managements. Die Gemeinde Riehen hat die gesamte Verwaltungstätigkeit in 42 Produkte gegliedert.⁹

In Riehen darf sich die Aufgliederung der Leistungen in Produkte – folgt man den Einschätzungen der Produktverantwortlichen – sehen lassen.

⁹ Im Rahmen dieses Berichts werden die Produktbezeichnungen verwendet, wie sie bis Ende 2005 galten. Änderungen gibt es ab 2006 bei folgenden Produkten: Die „Berufs- und Erwachsenenbildung“ heisst neu „Erwachsenenbildung und Familienförderung“, das Produkt „Vorschulangebote“ wurde in „Kindergärten und Tagesbetreuung“ geändert und das Produkt „Prävention“ nennt sich neu „Prävention und Gesundheitsförderung“.

Je etwa die Hälfte der Antwortenden bezeichnet die Produktdefinitionen als „eher tauglich“ oder „tauglich“ (vgl. Abbildung 27).¹⁰

Abbildung 27: Beurteilung der Definition von Produkten ganz allgemein



Zu den positiven Auswirkungen gehören die klare Definition von Leistungen und eine Zielausrichtung der Leistungserbringung, die grössere Transparenz, vor allem auch bezüglich der Kosten, da die Produkte eine Vollkostenrechnung ermöglichen, die Regelung der Zuständigkeiten und das Verhindern von Doppelspurigkeiten. Die Kommunalpolitik werde überschaubar und der Entscheidungsprozess lasse sich portioniert, aber doch im Gesamtzusammenhang und in Kenntnis der dazugehörigen Kosten und des angestrebten Nutzens, führen. Die Produkte ermöglichen eine Vollkostenrechnung und damit Kostentransparenz.

Andere Stimmen beklagen, dass die Produkte die Leistungserbringung komplizieren, weil die Produktorientierung auch eine Wirkungsorientierung nach sich ziehe. Es gäbe Schnittstellenprobleme, der Begriff „Pro-

¹⁰ Da einige Kadermitglieder für mehrere Produkte verantwortlich sind, liegt bei den allgemeinen Fragen zu den Produkten die Zahl der Antwortenden deutlich tiefer. Keine Detailangaben liegen für die Produkte „Einwohnerdienste“, „Information und Gemeindemarketing“, „Sicherheit“, „Finanzdienste“, „Steuern“, „Schwimmbad“, „Sportanlagen“, „Berufs- und Erwachsenenbildung“, „Allmendbewirtschaftung“ und „Kommunikationsnetz“ vor.

dukt“ sei abstrakt und gewöhnungsbedürftig, er fördere das „Gartenhagdenken“ und der administrative Aufwand werde ziemlich hoch. Zum Teil seien heute mehr Leute an einem Teilprodukt beteiligt als früher. Und schliesslich führe der grosse Katalog von Gemeinkostenzuschlägen zu einer „Verteuerung“, welcher die Kosten erheblich über die branchenüblichen Ansätze hebe.

In einigen wenigen Fällen (z. B. „Gemeinderat“, „Prävention“, „Vorschulangebote“) ist man mit der Definition des Produktes weniger glücklich oder stellt die Aufteilung in verschiedene Produkte (Teilprodukt „Spiel- und Rastplätze“ und Produkt „Grünanlagen“) in Frage. Als problematisch empfunden werden etwa Dienstleistungen für den Politikbetrieb, die sich nicht direkt an die Bevölkerung richten, oder dass einzelne Produkte („Liegenschaften im Finanzvermögen“) zu wenig ins Gewicht fallen, so dass sich der Aufwand zur Bestimmung der Zielerreichung kaum lohne. Andere Produkte („Betagten- und Krankenpflege“) wiederum seien zu weit gefasst.

Bei der Mehrheit der Produkte gibt es jedoch keine wesentlichen Probleme, weil etwa die Einheit der Materie bei externen Leistungserbringern offensichtlich ist oder die inhaltliche Abgrenzung zu den andern Produkten genügend eindeutig ist:

- Das Produkt „Sozialhilfe“ ist zum Beispiel gesetzlich geregelt und es sind für die Definition keine Abweichungen möglich.
- Beim Produkt „Öffentlicher Verkehr“ handelt es sich um ein klar definiertes Paket der Gemeinde zur Förderung von Tram, Bus und Bahn mit dem dazugehörigen Kostenrahmen und den entsprechenden Verantwortlichkeiten.
- Das Produkt „Verkehrsnetz“ ist vernünftig definiert. Unklar ist allenfalls die Benennung, weil es das Schienennetz nicht beinhaltet (Gemeinde ist dafür nicht zuständig). Strassennetz wäre allerdings nicht besser, weil das Produkt auch Fuss- und Velowege beinhaltet.
- Beim Produkt „Energie“ wird die Definition ebenfalls als sinnvoll erachtet.

- Das Produkt „Wasser“ ist mit den Teilprodukten „Öffentliche Kanalisation“, „Liegenschaftsentwässerung“, „Öffentliche Toiletten“, „Grundwasser“, „Quellwasser“ und „Brunnen“ in der Produktgruppe „Versorgung und Entsorgung“ gut integriert.
- Das Produkt „Grünanlagen“ ist zweckmässig definiert.
- „Naturschutz und Landwirtschaft“: Umfangreiches Produkt mit sehr vielfältigen Leistungszielen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz und Landwirtschaft mit vielen Schnittstellen und Synergien.
- Produkt „Umweltschutz“. Einfach zu handhaben, da in der Regel subsidiäre Leistungen oder solche Leistungen gefragt sind, welche ergänzend zu den kantonalen Aufgaben sind und vor allem grössere Kundennähe herstellen sollen (Information, Prävention, Auskünfte, Abklärungen).

Bei einigen Produkten sind auch bereits Anpassungen oder Änderungen ins Auge gefasst worden. Die Kindergärten (Produkt „Vorschulangebote“) gehören neu zur obligatorischen Schule, hier wurde in der Zwischenzeit die Namensänderung eingeleitet. Beim Produkt „Wald“ soll in Zukunft der forstliche Betriebsplan als Standard der Zertifizierungen ein integraler Bestandteil des Leistungsauftrags sein.

7.1.1.2 Positive Folgen der Aufteilung der kommunalen Leistungen nach Produkten

Nicht allen Befragten kommt etwas Positives in den Sinn, wenn sie nach den Vorteilen einer Aufteilung der kommunalen Leistungen nach Produkten gefragt werden (so z. B. bei den Produkten: „Gemeindespital“, „Schulzahnpflege“, „Musikschulen“, „Entwicklungszusammenarbeit“). Genannt werden hingegen Aspekte wie Übersichtlichkeit („Soziale Dienste und Integration“), (Kosten-)Transparenz („Freizeitangebote“, „Siedlungsentwicklung“), finanzieller Spielraum innerhalb des Produkts („Kulturförderung“, „Bildende Kunst“) und bewusstere Kundenorientierung („Vorschulangebote“). Weitere positive Stimmen lauten wie folgt:

-
- „Einwohnerrat“: Die Leistungen und der Aufwand der Verwaltung für das Parlament werden sichtbar. Das Kostenbewusstsein der Mitglieder des Einwohnerrats auch für die eigene Tätigkeit wird geschärft.
 - „Aussenbeziehungen“: Die Aussenbeziehungen erhalten einen definierten Stellenwert in der Kommunalpolitik und werden nicht einfach dem Gemeindepräsidenten überlassen.
 - „öffentlicher Verkehr“ und „Individualverkehr“: Klares Leistungsziel mit dazu gehörenden Kostenrahmen und Verantwortlichkeiten.
 - „Energie“: Sehr gut, dass zum Thema Energie ein eigenes Produkt gebildet werden konnte, um so die Energieeffizienz und die Nachhaltigkeit in der Gemeinde fördern zu können.
 - „Wasser“: Finanzwert der öffentlichen Kanalisation ist nun nicht nur den Fachexperten, sondern auch der Öffentlichkeit bzw. Gemeinderat und Einwohnerrat bekannt.
 - „Abfallbewirtschaftung“: Mit der neuen Aufteilung der Teilprodukte seit 2005 kann effektiv gesagt werden, welche Abfallart wie viel Kosten verursacht.
 - „Naturschutz und Landwirtschaft“: Transparenz, Kostenwahrheit und viel grösserer finanzieller Handlungsspielraum innerhalb des Produktes.
 - „Wald“: Klare Definition von Mengen, Qualitäten, Kosten und Toleranzen. Beispielsweise: Kosten für sanfte Bewirtschaftung durch Verzicht auf gewisse Maschineneinsätze usw.

7.1.1.3 Negative Folgen der Aufteilung der kommunalen Leistungen nach Produkten

Bemängelt werden Schnittstellen (z. B. zwischen den Produkten „Verkehrsnetz“ und „Individualverkehr“), hoher Personalaufwand bei überschneidenden Projekten („Freizeitangebote“), zusätzliche Belastungen von Kosten und Arbeitsleistungen, auf die kein Einfluss ausgeübt werden kann („Abfallbewirtschaftung“, „Naturschutz und Landwirtschaft“, „Wald“),

unübersichtliche Kostenrechnung („Grünanlagen“) und Schwierigkeiten, politische Entscheide aufzufangen („Liegenschaftsbewirtschaftung“). In gewissen Bereichen wirke es zudem befremdlich, wenn von Produkten gesprochen werde („Betagten- und Krankenpflege“) und die Inanspruchnahme von Leistungen werde erschwert („Sozialhilfe“).

7.1.1.4 Konkrete Verbesserungsvorschläge

Gefragt nach konkreten Verbesserungsvorschlägen werden von den Antwortenden ganz unterschiedliche Anregungen gemacht und teilweise wird darauf hingewiesen, dass bereits entsprechende Verbesserungen eingeleitet wurden oder zumindest geplant sind:

- „Einwohnerrat“: Einzelne Geschäftsprozesse können noch vereinfacht werden, so etwa die aufwändige Protokollführung. Der „Umgang“ des Einwohnerrat-Plenums mit seinen Sachkommissionen ist noch verbesserungsfähig.
- „Aussenbeziehungen“: Im neuen Leistungsauftrag ab 2006 wurden kleinere Veränderungen an den Zielen und am Messsystem vorgenommen.
- „Bestattungen und Friedhofpflege“: Kostenrechnung sollte einfacher und übersichtlicher werden.
- „Liegenschaftsbewirtschaftung“: Verzicht auf Zwischenberichte, einfachere Zahlentabelle, mehr Zeit für eine saubere Budgetierung, langfristiges Budget jeweils zu einem späteren Zeitpunkt. Für den Politikplan über vier Jahre wird zuviel Zeit aufgewendet.
- „Schulzahnpflege“: Eine langfristige Leistungsvereinbarung (z. B. bis zu 10 Jahren) wäre wünschbar.
- „Gemeindespital“: Auch hier wäre eine längerfristige Leistungsvereinbarung wünschbar.
- „Betagten- und Krankenpflege“: Bessere Abbildung aller Teilprodukte in Leitlinie und Zielsetzung. Fokus auf Pflege zu Hause.

-
- „Kulturförderung“: Es wäre gut, wenn sich die Politik auch Gedanken zu den Zielen macht und dies nicht nur der Verwaltung überlässt.
 - „Museum“: Vereinfachung der Leistungsverrechnung. Effektive Leistungsabrechnung über Berichtswesen aus den Werkdiensten: Auftrag erteilen funktioniert, Bericht über die Erfüllung funktioniert nicht (Leistungs- und Sachkostenverrechnung).
 - „Musikschulen“: Die Möglichkeit von langfristigen Verträgen (z. B. 10 Jahre) oder von unbefristeten Verträgen mit Kündigungsmöglichkeit wäre wünschbar.
 - „Soziale Dienste und Integration“: Noch bessere Koordination mit dem Produkt Sozialhilfe.
 - „Individualverkehr“: Evtl. Produkt Verkehrsnetz und Individualverkehr zusammenfassen.
 - „Wasser“: Ist das Teilprodukt WC-Anlagen im richtigen Produkt?
 - „Abfallbewirtschaftung“: Auswirkungen von nicht steuerbaren Kosten sollten besser berücksichtigt werden können.
 - „Grünanlagen“: Kostenrechnung sollte einfacher werden.
 - „Naturschutz und Landwirtschaft“: Klare Abmachungen mit allen beteiligten Partnern, wer was wann zu tun oder zu unterlassen hat. Mit den Daueraufträgen ist ein wichtiger Schritt getan. Allgemein: Weniger Pflichtkonsum.
 - „Wald“: Vereinheitlichung und Vereinfachung der verschiedenen Kontrollinstrumente für den Wald (Betriebsplan, PRIMA, FSC, Q-Label, Waldentwicklungsplan, Forststatistik) usw. Abschaffung der Überregulierung.

Zusammengefasst geht es bei den konkreten Vorschlägen um eine Vereinfachung der Abläufe (Kostenrechnung, Berichtswesen), eine bessere Koordination, angemessene Zielvorgaben und längerfristige Leistungsvereinbarungen.

7.1.2 Produktgruppen

Die Zusammenfassung verschiedener sachverwandter Leistungen (Produkte) zu einer *Produktgruppe* unter der Führung eines Produktgruppenmanagers scheint sich – aus der Sicht der Produktgruppenmanager – zu bewähren.¹¹ Die Abkehr vom Ressort zu den 10 Produktgruppen habe die Situation versachlicht. Es bestehe eine klare Führungsstruktur, die sich an den zu erbringenden Dienstleistungen orientiere und durch die engere Zusammenarbeit der Produktmanager werden Synergien gefördert und es entstehe eine bessere Gesamtoptik.

Kritischer wird angemerkt, dass dort, wo Leistungserbringer und Leistungsbezüger nicht deckungsgleich sind, mit viel Aufwand ein Bestell- und Rapportwesen eingeführt werde, dass es hin und wieder zu Schnittstellenproblemen komme, welche die Gefahr von Fehlern mit sich bringen und dass die Umlagekosten nicht gerecht verteilt seien (Produktgruppen mit kleinem Budget haben die gleichen Umlagekosten wie solche mit grossem Budget. Dies führe z. B. zu einer unerwünschten und ungerechtfertigten Aufblähung der Aufwendungen für die Kultur, die zur Sparübung Anlass geben könnte).

Nicht alle Produktgruppen sind zudem gleichermassen homogen und sinnvoll. Für die einen ist die Zusammensetzung durchaus plausibel und stimmig (z. B. „Kultur“ und „Siedlung und Landschaft“). Man musste sich zwar mit einigen neuen Themen vertraut machen, was aber durchaus auch als Bereicherung angesehen werden kann. Entscheide könnten weitgehend innerhalb der Produktgruppe gefällt werden, so dass die Schnittstellenproblematik entfalle. In anderen Fällen sind die einzelnen Produkte zwar interessant, aber das Zusammenfassen zu einer Produktgruppe eher zufällig („Volksabstimmungen und Behördendienste“), die Produkte sind überflüssig oder unklar („Finanzdienste“, „Steuern“, „Lie-

¹¹ Auskunft zu diesen Fragen gaben die sechs Verantwortlichen für die zehn Produktgruppen. Sie hatten zuerst einige allgemeine Fragen zu den Produktgruppen zu beantworten und gaben danach auch gezielt Auskunft über die Erfahrungen mit ihre(n)r Produktgruppe(n). Da die Zahl der Antwortenden in diesem Teil sehr klein ist, wird auf die Darstellung von Prozentwerten verzichtet. Zuerst wird jeweils eine allgemeine Würdigung präsentiert und dann kommen die Antwortenden direkt zu Wort.

genschaftsbewirtschaftung“) oder es gibt Schnittstellenprobleme (Gehört eine Mountainbike-Route im Wald zur Produktgruppe „Freizeit und Sport“ oder zur Produktgruppe „Siedlung und Landschaft“? Gehört ein Spielplatz zu den „Freizeitangeboten“ oder zu den „Grünanlagen“? Wohin gehört das Teilprodukt „Öffentliche Toiletten“?).

7.2 Leistungsaufträge und Globalkredite

7.2.1 Grundsätzliche Bedeutung des Instruments

Die *Leistungsaufträge* werden als „eher hilfreich“ erachtet. Man scheint (noch) nicht völlig davon überzeugt zu sein, anerkennt aber ihren Nutzen. Positiver ist die Einstellung gegenüber den Globalkrediten. Auf die Mehrjährigkeit von Leistungsaufträgen und Globalkrediten angesprochen, fallen die Antworten insgesamt ebenfalls positiver aus. Man hat offenbar – so die Interpretation – den richtigen Weg gefunden, auch wenn die Ausgestaltung der Leistungsaufträge noch etwas besser sein könnte.

Der Leistungsauftrag sei ein hilfreiches Instrument für generelle Standortbestimmungen. Der jährliche Geschäftsbericht und die Trimesterberichte bilden zusammen mit dem Leistungsauftrag ein wichtiges Ganzes. Geschätzt wird vor allem die periodische, grundsätzliche Diskussion über den Leistungsauftrag (beispielsweise über die Gesundheitspolitik oder die Bildungs- und Sozialpolitik). Das bringe einen besseren Meinungsaustausch zwischen Verwaltung, Gemeinderat und Einwohnerrat und dann sei der Kurs für vier Jahre klar. Im Bereich der Bildungs- und Sozialpolitik seien aber die Veränderungen so massiv, dass laufend Korrekturen notwendig würden. Der Leistungsauftrag helfe zudem, nicht zuletzt bei der Kultur oder beim Sport, gewisse Leistungen zu schützen, so dass nicht einfach ein Leistungsabbau betrieben werden könne. Die damit verbundene Mehrjährigkeit sei vor allem auch für die Planung von Neuerstellung, Ersatz und Unterhalt von Infrastrukturanlagen unbedingt notwendig. Einzig für den Bereich „Finanzen und Steuern“ wird der Leistungsauftrag in Frage gestellt. Die Beschaffung von Geld und die Bewirtschaftung des Vermögens seien keine Gemeindeleistungen, sondern Mittel, um den andern die Erstellung von Leistungen zu ermöglichen.

Die *Globalkredite* werden von Seiten der Verwaltung grundsätzlich als sehr positiv angesehen, nicht zuletzt auch, weil sie die aus ihrer Sicht notwendige Flexibilität innerhalb der Produktgruppe garantieren und die Kosten nicht jedes Jahr begründet werden müssen. Sie haben aber (noch) nicht alle Erwartungen erfüllt, wie die folgenden Zitate zeigen: „Im Prinzip gibt mir der Globalkredit eine gewisse Freiheit, zum Zeitpunkt, der mir passt, gewisse Ausgaben zu tätigen. Durch die Überlagerung des jährlichen Produktsummenbudgets kommt das aber nicht so zum Tragen, wie ich mir das gewünscht habe“ und „Der Globalkredit setzt sich primär aus Fixkosten zusammen. Es gibt kaum Spielraum. Die Kosten entwickelten sich unvorhersehbar, so dass ein Nachkredit nötig war“. Speziell für den Betrieb von technischen Anlagen wie Kommunikationsnetz oder Wärmeverbund sei die grössere Freiheit bei den Finanzen sehr wichtig.

Bemängelt wird, dass das in den Vorjahren nicht gebrauchte Geld wegen notwendig gewordenen Sparmassnahmen nicht mehr zur Verfügung stehe, was dem Sinn der Mehrjährigkeit eigentlich widerspreche und dass die mehrjährige Bindung es verhindere, dass in finanziell schlechten Zeiten die Solidarität mit den anderen Produktgruppen spiele.

7.2.2 Leitlinien und programmatische Ziele

Weniger erfreulich ist die Einschätzung der *Leitlinien für die Produktgruppen*. Hier halten sich die positiven und die negativen Antworten die Waage, während die programmatischen Ziele noch eher als tauglich erachtet werden.

Über die Leitlinien hört man, dass sie zwar formuliert wurden, aber seither in der Schublade liegen geblieben sind und nicht konsultiert werden. Die Aussagen seien zu plakativ. Immerhin wird ihnen zugute gehalten, dass sie eine strategisch Orientierung geben und dass politische Absichten dokumentiert werden können. Es würden damit auch nützliche Diskussionen mit den politischen Behörden provoziert.

Die *programmatischen Ziele* werden zumindest bisweilen konsultiert, z. B. beim Rapport werden sie wieder betrachtet und allenfalls hinterfragt. Für die Einen haben sie kaum Wirkung auf den Alltag, andere sind

hingegen froh, dass sie sich darauf abstützen können. Sie seien im Gegensatz zu den Leitlinien aussagekräftiger, und auch sie führten zu nützlichen und interessanten Diskussionen mit den politischen Behörden.

7.2.3 Wirkungsziele

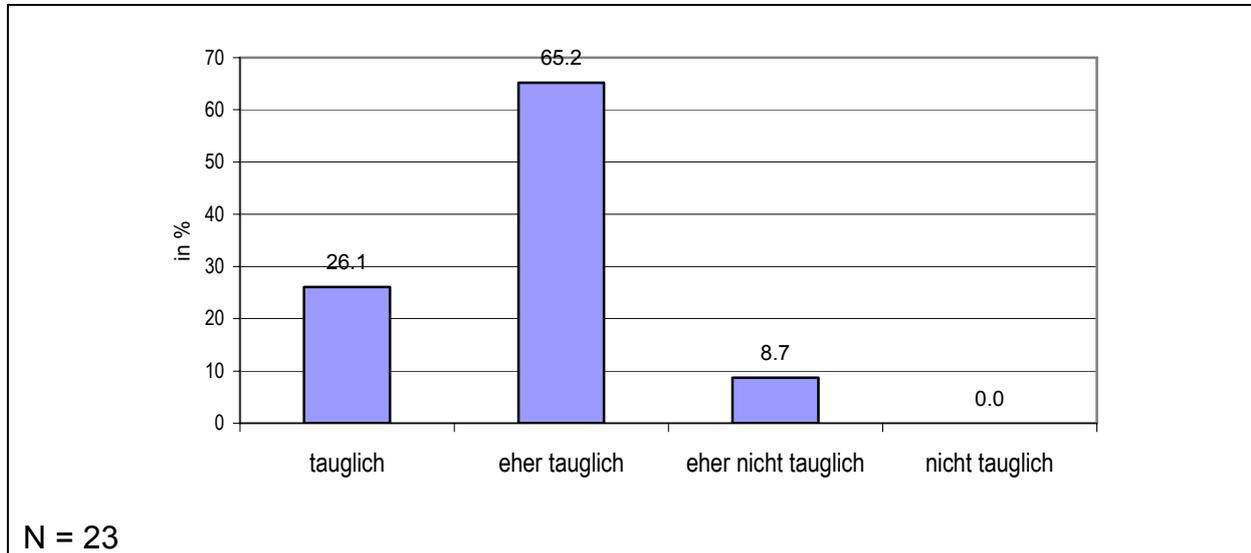
Die *Wirkungsziele* für die Produktgruppen werden von den Produktgruppenverantwortlichen durchwegs als „eher tauglich“ bezeichnet. Bei den verwendeten Indikatoren zur Überprüfung der Wirkungsziele ist man demgegenüber geteilter Meinung: die eine Hälfte der Antwortenden bezeichnet sie als „eher tauglich, die andere als „eher untauglich“. Bei den vorgegebenen Leistungsstandards und bei den verwendeten Messgrößen ist die Skepsis noch etwas grösser.

Die Wirkungsziele werden bisweilen konsultiert und im Auge behalten, und man ist bestrebt, sie zu erfüllen. Sie geben die Richtung an, in welche die Tätigkeit der Produktgruppe tendieren soll. Die Politik sollte aber die Wirkung, die sie erzielen will, noch mehr zu ihrem Instrument machen. Bis jetzt formuliere die Verwaltung die Ziele der strategischen Ebene. In einer etwas speziellen Situation findet sich die Produktgruppe „Finanzen und Steuern“. Hier seien die Wirkungsziele noch weniger einseitig als die Produktgruppe selbst.

7.2.4 Leistungsziele

Die Beurteilung der Leistungsziele für die Produkte fällt etwas kritischer aus. Zwar sind weniger als 10 Prozent der Ansicht, dass diese Ziele eher untauglich sind, aber der Anteil der Antwortenden, der die Ziele als „eher tauglich“ bezeichnet, ist deutlich grösser (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Beurteilung der Leistungsziele ganz allgemein



Bei der genaueren Betrachtung der Leistungsziele für die einzelnen Produkte zeigt sich, dass kritischen Stimmen etwas häufiger werden. So seien die Leistungen (z. B. bei den Produkten „Gemeindespital“, „Schulzahnpflege“, „Musikschulen“, „Entwicklungszusammenarbeit“) komplexer, als sie mit den Indikatoren dargestellt werden könnten. Oder zum Beispiel im Falle des Museums: „Je mehr ein Museum Leistungen erbringen muss, desto mehr kann ihm das Nichterreichen zum Fallstrick werden. Unsere Leistungen sind zwar im inhaltlichen Sinn hoch, im wirtschaftlichen Sinn aber tief“. Weiter wird auch gefragt, wie sinnvoll die formulierten Ziele sind („Wahlen und Abstimmungen“).

Für eine ganze Reihe von Produkten („Bestattungen und Friedhofspflege“, „Bildende Kunst“, „Bibliothek“, „Vorschulangebot“, „Siedlungsentwicklung“, „Grünanlagen“, „Umweltschutz“, „öffentlicher Verkehr“, „Energie“, „Wasser“, „Naturschutz und Landwirtschaft“, „Wald“, „Prävention“) werden die Ziele vorbehaltlos als tauglich erachtet. Vereinzelt (z. B. „Soziale Dienste und Integration“, „Sozialhilfe“) wird hervorgehoben, dass vor allem auch die Erarbeitung der Ziele zusammen mit den Mitarbeitenden und den Vorgesetzten sehr wertvoll war, oder dass neue wichtige Vorgaben gemacht wurden („Aussenbeziehungen“).

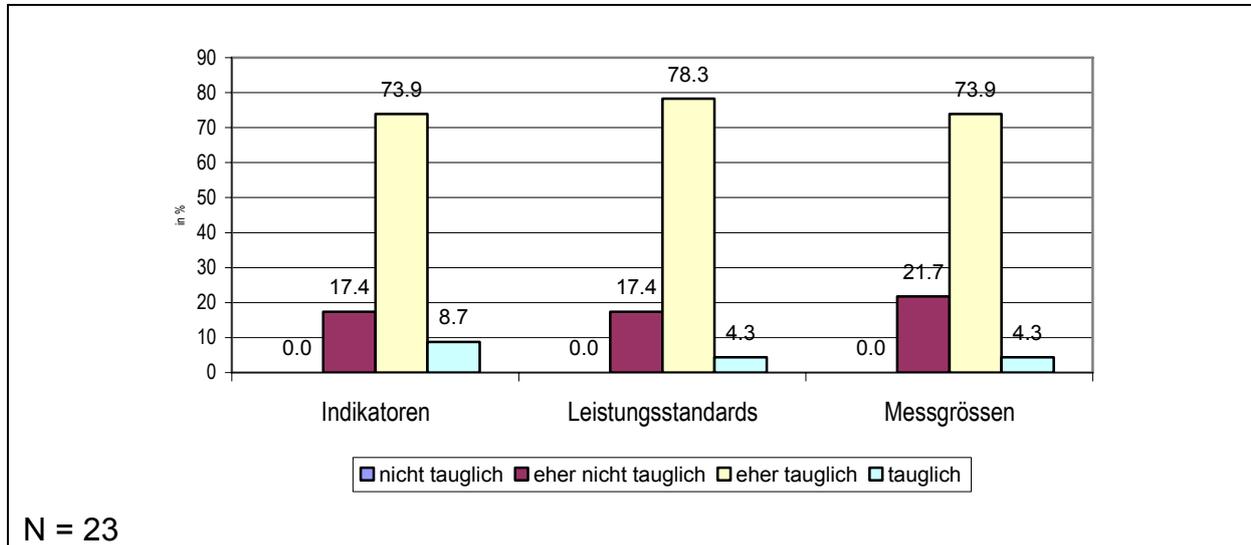
Bei einer letzten Gruppe von Produkten ist man zwar grundsätzlich zufrieden, hat aber gewisse Vorbehalte:

- „Einwohnerrat“: Die Bedeutung der Leistungsziele bei diesem Produkt ist weniger gross als bei den „normalen Produkten“. Der Einwohnerrat ist Teil des Steuerungssystems, die Rückkoppelung auf die „Serviceleistungen“ der Verwaltung ist deshalb eng.
- „Betagten- und Krankenpflege“: Durch die Neuübernahme des Produkts vom Kanton ergeben sich sinnvolle Leistungsziele zur Bekanntmachung. Das Teilprodukt Tagesheim kommt nicht vor, Spitex eher Übergewichtig. Die Reaktionszeit der Spitex hängt von nichtbeeinflussbaren Faktoren ab.
- „Kulturförderung“: Es wäre gut, wenn sich die Politik auch Gedanken zu den Zielen macht und dies nicht nur der Verwaltung überlässt.
- „Verkehrsnetz“: Die Tauglichkeit der einzelnen Ziele ist natürlich verschieden. Mit der gewonnenen Erfahrung aus dem ersten Leistungsauftrag können die Leistungsziele in den neuen Leistungsaufträgen in dieser Hinsicht verbessert werden.
- „Abfallbewirtschaftung“: Einhaltung der Ziele (Abfallmenge) ist durch die Verwaltung nicht sehr gut steuerbar. Die Öffentlichkeit hat hauptsächlich Einfluss auf den Abfall. Durch Öffentlichkeitsarbeit lässt sich nur ein kleiner Teil der Bevölkerung steuern.

7.2.5 Indikatoren, Leistungsstandards und Messgrössen

Bei den Indikatoren, Leistungsstandards und Messgrössen werden die Stimmen noch etwas kritischer und der Anteil der Antwortenden, der diese Elemente lediglich als „eher tauglich“ bezeichnet, nimmt noch einmal zu (vgl. Abbildung 29). Positiv zu vermelden gilt es allerdings auch hier, dass nur ganz wenige diese Elemente als „eher untauglich“ erachten.

Abbildung 29: Wie tauglich erachten Sie für die Produkte die ...?

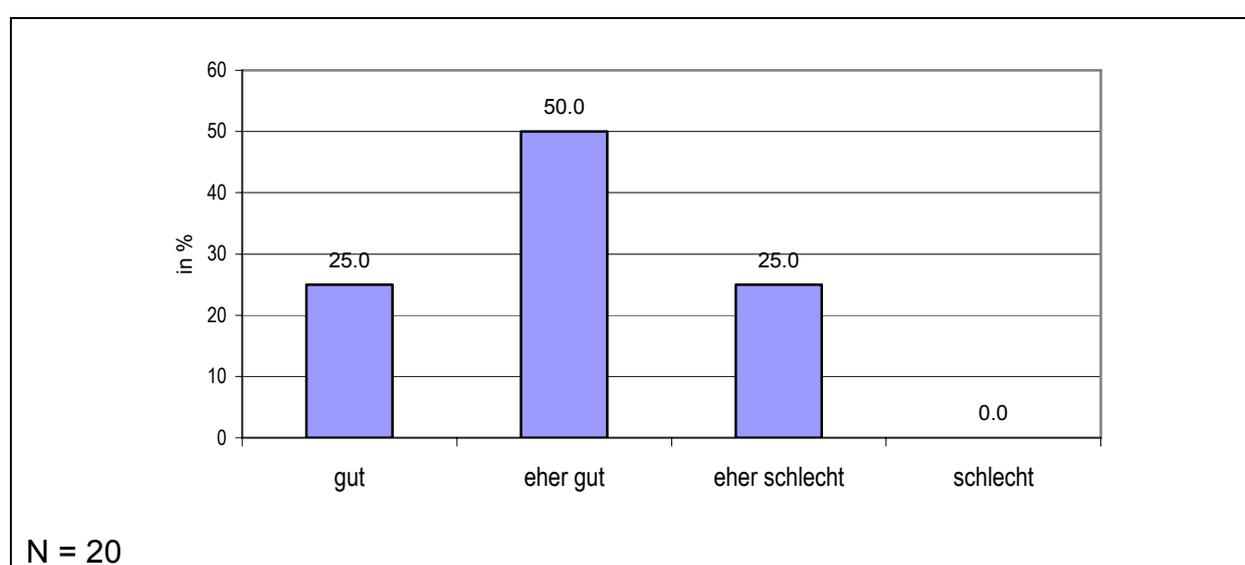


Bei einigen Produkten (z. B. „Liegenschaftsbewirtschaftung“, „Wahlen und Abstimmungen“, „Museum“, „Gemeinderat“, „Einwohnerrat“, „Aus-senbeziehungen“, „Gemeindespital“, „Schulzahnpflege“, „Prävention“, „Bibliothek“, „Musikschulen“) wird die Bestimmung der geforderten Indi-katoren, Leistungsstandards und Messgrößen als eher ungeeignet, ge-sucht oder zu eng definiert bezeichnet. Sie lassen sich mehr oder weni-ger gut messen, gäben aber nur einen Teil der Wahrheit wieder. Bei an-deren werden jährlichen Messgrößen für die Leistungsziele als sehr aufwändig („Freizeitangebote“), schwierig („Verkehrsnetz, „Soziale Dienste und Integration“) oder als nicht sehr aussagekräftig („Individual-verkehr“) erachtet. Weiter werden auch aussagekräftige Vergleichszah-len aus anderen Gemeinden gefordert („Sozialhilfe“). In einer ganzen Reihe von Produkten scheinen hingegen keine Schwierigkeiten zu be-stehen („Bestattungen und Friedhofpflege“, „Betagten und Krankenpfle-ge“, „Energie“, „Wasser“, „Grünanlagen“, „Naturschutz und Landwirt-schaft“, „Wald“).

7.2.6 Der Prozess der Leistungsbestellung

Der Prozess der Leistungsbestellung scheint zu funktionieren. Ein Viertel der Antwortenden bezeichnet ihn als „gut“ und die Hälfte als „eher gut“ (vgl. Abbildung 30). Ein Viertel ist der Ansicht, dass der Prozess „eher schlecht“ funktioniere.

Abbildung 30: Wie gut funktioniert der Prozess der Leistungsbestellung?



Bei einer grösseren Zahl von Produkten wird der Prozess der Leistungsbestellung ohne Vorbehalte als „gut“ bezeichnet („Wahlen und Abstimmungen“, „Kulturförderung“, „Bildende Kunst“, „Bibliothek“, „Soziale Dienste und Integration“, „Sozialhilfe“, „Abfallbewirtschaftung“, „Siedlungsentwicklung“, „Grünanlagen“, „Bestattungen und Friedhofpflege“). Teilweise ist dieser Prozess auch weniger relevant (z. B. bei den „Ausserbeziehungen“), wurde schon früher entwickelt („Musikschulen“, „Schulzahnpflege“), läuft weniger direkt über das Instrumentarium von PRIMA („Gemeindespital“) oder die Leistungen werden direkt von der Bevölkerung bestellt („Betagten und Krankenpflege“). Gewisse Leistungen werden auch ausschliesslich von privaten Anbietern übernommen („Energie“, „Wasser“) oder sind untypisch („Einwohnerrat“). In einigen Bereichen gibt es allerdings kleinere oder grössere Schwierigkeiten (z.

B. „Liegenschaftsbewirtschaftung“, „Entwicklungszusammenarbeit“, „Verkehrsnetz“, „Individualverkehr“, „Gemeinderat“).

7.3 Leistungsvereinbarungen

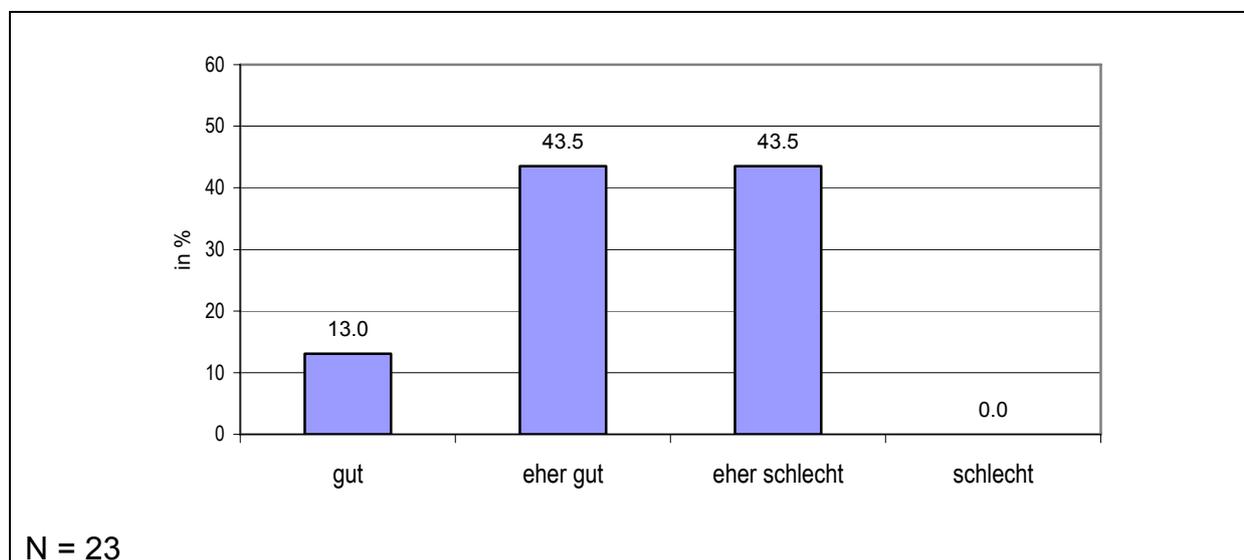
Die *Leistungsvereinbarungen* werden von der Verwaltung als einigermaßen tauglich erachtet. Zwar mangle es noch an Erfahrung, aber von der Idee her würden die Leistungsvereinbarungen die Leistungsaufträge auf der richtigen Ebene konkretisieren, auch wenn sie in der Flut von Papieren etwas untergingen. Mit den ergänzenden Vorgaben werden die aktuellen Projekte und Ziele festgelegt, was ein zusätzliches hilfreiches Führungsinstrument sei. Die Angaben sind verpflichtend. Die Leistungsvereinbarungen seien die richtige Plattform, um die Details der Leistungserstellung auszuführen.

Die Einschätzung der Verwaltung deckt sich mit derjenigen der Evaluatoren. Es fällt auf, dass in den Leistungsvereinbarungen nicht mit zusätzlichen Indikatoren und Standards gearbeitet wird, wie dies beispielsweise auf Bundesebene der Fall ist. Vielmehr dienen konkrete Projekte als jährliche Zielvorgaben. Dies macht für die kommunale Ebene durchaus Sinn.

7.4 Leistungsüberprüfung und Reporting

Etwas weniger gut schneidet der Prozess der Leistungsüberprüfung ab. Zwar beurteilt auch hier eine Mehrheit der Antwortenden den Prozess als „eher gut“ oder „gut“, aber mit über 40 Prozent ist der Anteil derjenigen, die den Prozess als „eher schlecht“ bezeichnen, verhältnismässig gross (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 31: Wie gut funktioniert der Prozess der Leistungsüberprüfung?



Keine Schwierigkeiten mit der Leistungsüberprüfung finden sich bei Produkten wie „Wahlen und Abstimmungen“, „Kulturförderung“, „Bildende Kunst“, „Bibliothek“, „Sozialhilfe“, „Energie“, „Siedlungsentwicklung“, „Aussenbeziehungen“, Individualverkehr“, „Bestattungen und Friedhofspflege“, Einwohnerrat“, „Gemeindespital“, „Schulzahnpflege“, „Soziale Dienste und Integration“, „öffentlicher Verkehr“, Umweltschutz“ und „Wald“.

Teilweise haben offenbar die externen Leistungserbringer Mühe mit den Trimesterterminen („Betagten- und Krankenpflege“), man würde sich eine übersichtlichere Kostenzusammenstellung wünschen („Vorschulangebote“), der Einblick in von Externen vorgenommen Leistungsmessungen ist nicht einfach („Musikschulen“), das messbare Ziel ist nicht das Wesentliche („Entwicklungszusammenarbeit“), die Kosten fallen für die Zwischenberichte zu spät an („Wasser“), die Überprüfung der bestellten Leistungen ist sehr mühsam und aufwändig („Naturschutz und Landwirtschaft“) und es fehle an Zeit („Liegenschaftsbewirtschaftung“).

Die Beurteilung der Verwaltung deckt sich mit den Erfahrungen, welche auch andere NPM-Gemeinden gemacht haben (vgl. Kap. 10). Eine zu

hohe Kadenz der Zwischenberichte kann zu einer Bürokratisierung führen, welche das eigentliche Ziel der Führungsunterstützung für die Exekutive und die Produktgruppen- und Produktverantwortlichen verfehlt. Es wäre zu prüfen, ob zwei Berichte pro Jahr nicht genügen würden. Stattdessen wäre vielmehr zu prüfen, ob nicht ein Cockpit eingeführt werden soll, der die wichtigsten Kennzahlen aus der Gemeinde zusammenfasst und im Monatsrhythmus zur Verfügung steht.

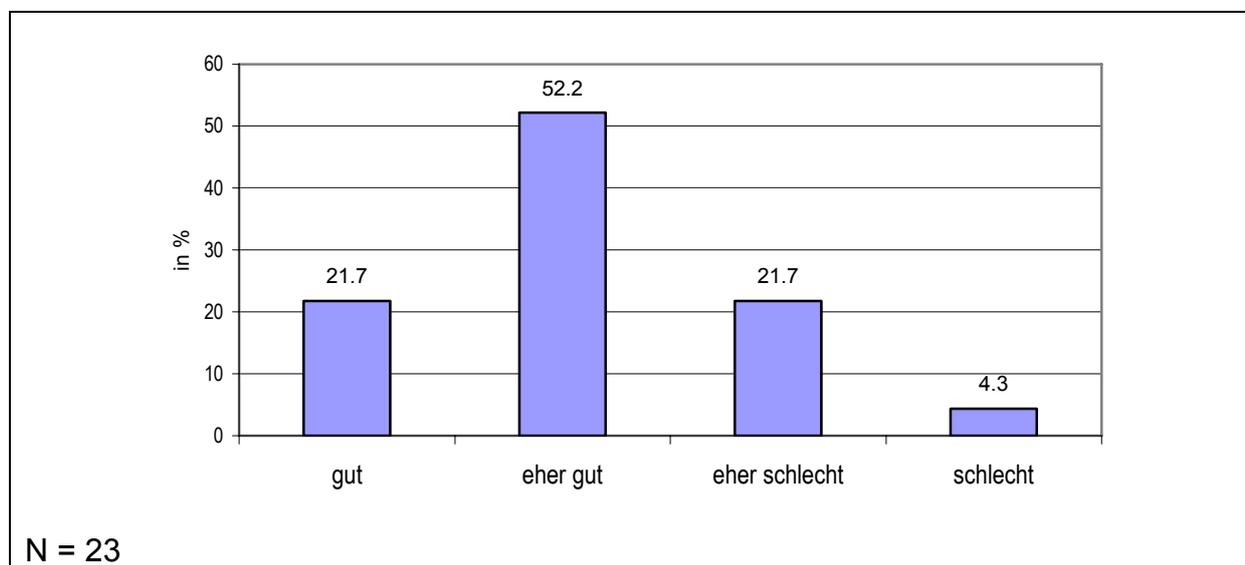
Als sinnvoll bezeichnet werden kann die Aufteilung des Geschäftsberichts in einen Hauptbericht und in einen Detailbericht. Der Hauptbericht unterstützt insbesondere auch die Kommunikation gegenüber dem Einwohnerrat und der Öffentlichkeit. Die Gliederung und der inhaltliche Gehalt der Berichte überzeugen, was sich auch mit der Einschätzung durch Parlament, Regierung und Verwaltung deckt.

7.5 Wie gut funktioniert die Kosten- und Leistungsrechnung?

7.5.1 Grundsätzliche Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnung

Obwohl bei den Interviews die Kosten- und Leistungsrechnung immer wieder als verbesserungsfähig bezeichnet wurde, schneidet sie in der Befragung der Verwaltungskader eher etwas besser ab (vgl. zur Evaluation aus Expertensicht auch Kap. 8). Zwar erhält sie von lediglich einem Fünftel der Produktverantwortlichen das Prädikat „gut“, aber immerhin die Hälfte bezeichnet sie als „eher gut“ und nur ein Viertel bezeichnet sich als „eher schlecht“ (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Wie gut bildet die Kosten- und Leistungsrechnung die Kosten für die Produkte ab?



Bei Produkten wie „Prävention“, „Bibliothek“, „Freizeitangebote“, „Entwicklungszusammenarbeit“, „Siedlungsentwicklung“, „Wasser“, „Wald“ und „Aussenbeziehungen“ gibt es bezüglich der Kosten- und Leistungsrechnung keine Beanstandungen. Beim Produkt „Einwohnerrat“ ist für die Leistungserfassung die Zuordnung der Verwaltungstätigkeit zum Produkt nicht ganz einfach. Beim Erarbeiten einer einwohnerrätlichen Vorlage stellen sich z. B. Abgrenzungsfragen zum Produkt „Gemeinderat“. Beim Produkt „Betagten- und Krankenpflege“ entstehen die Kosten aufgrund gesetzlicher Vorgaben und Subvention externer Leistungsanbieter. Für die Kommission für „Bildende Kunst“ wird ein Durchblick schwierig. Wie gross ist das Budget, das sie für ihre Ausstellungen und Ankäufe zur Verfügung hat? (Die Personalkosten der Verwaltung werden nur partiell ausgewiesen. In der „Kulturförderung“ sind sämtliche Subventionen für Vereine und Beiträge für kulturelle Gesuche beinhaltet, zugleich aber auch der finanziell sehr grosse Brocken an Subventionen für die „Foundation Beyeler“). Beim Produkt „Soziale Dienste und Integration“ geht man offenbar zu sehr ins Detail. Beim Produkt „Bestattungen und Friedhofspflege“ wird noch ein grosser Verbesserungsbedarf gesehen. Und beim Produkt „Gemeinderat“ lassen sich die meisten Kosten erst Ende Jahr

zusammentragen (Sitzungsgelder). Eine unterjährige Übersicht ist kaum vorhanden. Auch beim Produkt „Verkehrsnetz“ sind die Kosten des Produkts im Jahresablauf zu spät erkennbar. Korrekturen sind dann nicht mehr möglich. Bei anderen Produkten ist die Kostenrechnung unübersichtlich und kompliziert („öffentlicher Verkehr“, „Individualverkehr“, „Energie“, „Grünanlagen“). Bei wiederum andern Produkten waren die Kostenrechnungen schon vorher kein Problem („Gemeindespital“, „Schulzahnpflege“, „Musikschulen“). Bei weiteren Produkten konnte durch eine neue Gliederung in Teilprodukte die Kostenrechnung verbessert werden („Abfallbewirtschaftung“, „Naturschutz und Landwirtschaft“). Und beim Produkt „Umweltschutz“ sind offenbar die Kosten nur sehr bedingt steuerbar, weil damit auch Öffentlichkeitsarbeit der Abteilung Verkehr, Versorgung und Entsorgung (Energie) abgedeckt werden. Und beim Produkt „Abfallbewirtschaftung“ sind die Hauptkosten die Arbeitsstunden. Diese sind zwar überprüfbar aber nicht steuerbar.

7.5.2 Kostenstellen

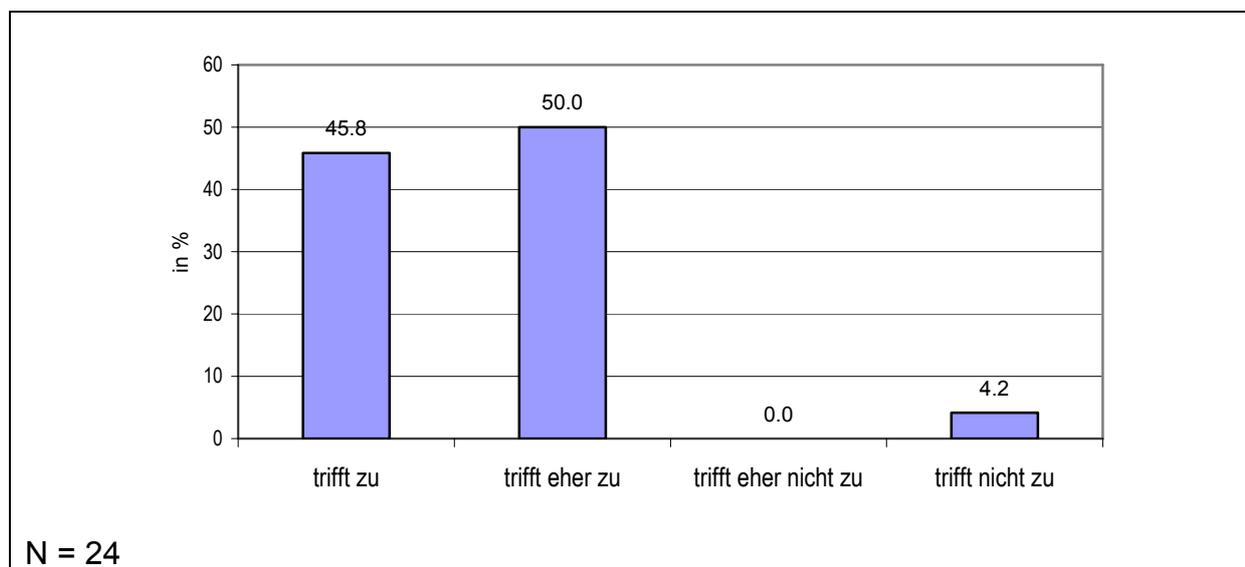
Hinsichtlich der Kostenstellen interessiert zuerst einmal, als wie tauglich die Aufteilung in 44 Kostenstellen mit den entsprechenden Verantwortlichen erachtet wird. Danach wollten wir wissen, wie weit aus den Kostenstellen die führungsrelevanten Steuergrößen hervorgehen und ob alle relevanten Vermögenswerte korrekt in der Bilanz aufgeführt sind. Abschliessend wurde nach den noch zu lösenden Problemen und konkreten Verbesserungsvorschlägen gefragt.¹²

¹² Die nachfolgenden Angaben basieren auf den Auskünften von 24 der 44 Kostenstellen. Zu folgenden Kostenstellen wurden keine Bewertungen abgegeben: „Publikumsdienste und Administration“, „Dokumentationsstelle“, „Finanzen“, „Informatik-Dienste“, „Hochbau und Planung“, „Projekte Hochbau“, „Ortsplanung“, „Umwelt“, „Projekte Tiefbau“, „Bau + Unterhalt“, „Wasser“, „K-Netz und öff. Beleuchtung“, „Strassen und Entsorgung“, „Kultur, Sport und Freizeit“, „Museum“, „Bibliotheken“, „Kunst Raum Riehen“, „Freizeitzentrum“, „Soziales“, „Reintegration“ und „Pflegerberatung“. Es lag an der Struktur des Fragebogens, dass nicht mehr alle Kostenstellenverantwortlichen mitgewirkt haben, da die meisten Fragen bereits bei den einzelnen Produkten beantwortet wurden und viele Produktverantwortliche auch gleich Kostenstellenverantwortliche sind.

7.5.2.1 Aufteilung in Kostenstellen

Die Aufteilung in Kostenstellen scheint unbestritten. Praktisch die Hälfte der Antwortenden erachtet sie als „eher tauglich“, die andere Hälfte sogar als „tauglich“ (vgl. Abbildung 33). Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass die Kostenstellen aus Sicht der Kosten- und Leistungsrechnung unumgänglich sind. Sie scheinen sich auch in vielen Fällen bewährt zu haben. Wenn Kritik geäußert wird, so ist die Zahl der Kostenarten zu gross und das Ganze ist zu detailliert. Als vorteilhaft wird erachtet, wenn die Kostenstellen nahezu identisch mit den Produkten sind.

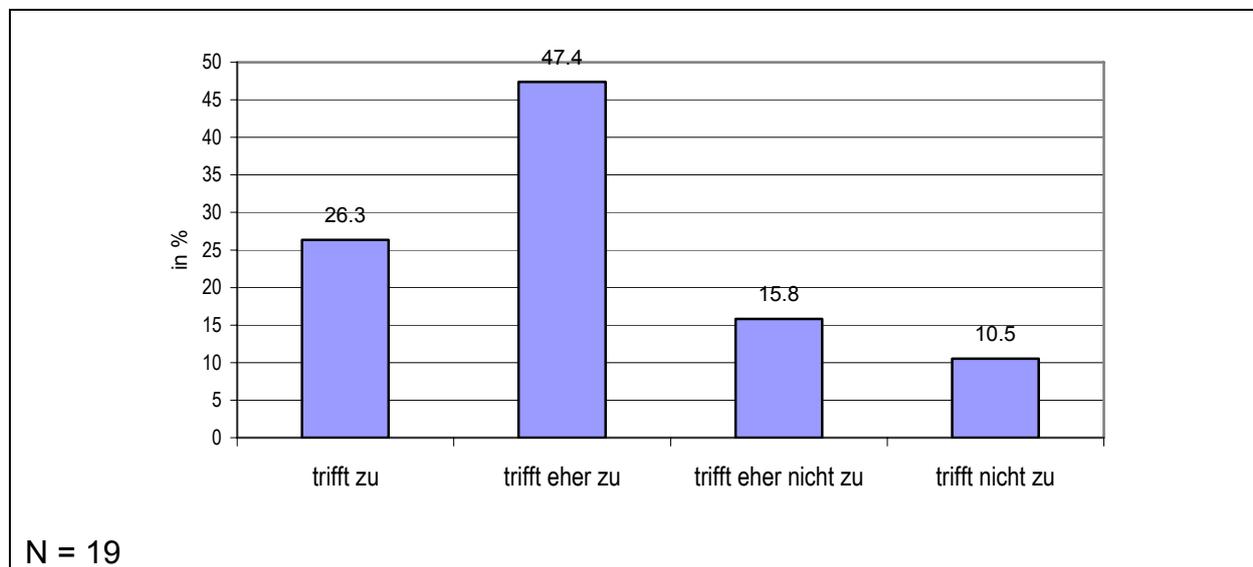
Abbildung 33: „Die Aufteilung in Kostenstellen erachte ich grundsätzlich als tauglich“



7.5.2.2 Führungsrelevante Steuergrößen

Aus den Kostenstellen scheinen auch Mehrheitlich die führungsrelevanten Steuergrößen hervorzugehen (vgl. Abbildung 34). Wenn Mängel beklagt werden, so betreffen diese vor allem die fehlende Übersichtlichkeit und Schwierigkeiten mit den Gemein- und Umlagekosten.

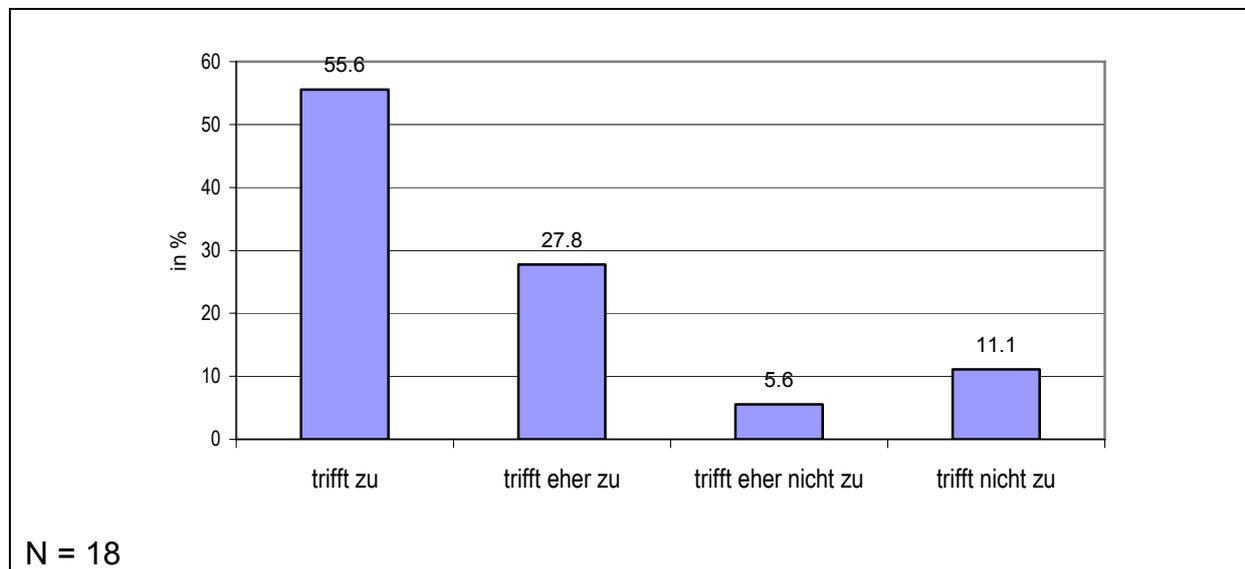
Abbildung 34: „Aus meiner Kostenstelle gehen die führungsrelevanten Steuergrößen hervor“



7.5.3 Aufführung aller Vermögenswerte in der Bilanz

Die Bilanzierung der Vermögenswerte bringt offenbar keine Probleme mit sich. Mehr als vier Fünftel der antwortenden Kostenstellenverantwortlichen geben an, dass bei ihrer Kostenstelle alle Vermögenswerte bilanziert sind (vgl. Abbildung 35). Vermögenswerte scheinen jedoch generell für zahlreiche Kostenstellenverantwortlichen eine geringe Bedeutung zu haben.

Abbildung 35: „Alle relevanten Vermögenswerte erscheinen korrekt in der Bilanz“



7.5.4 Probleme aus Sicht der Kostenstellenverantwortlichen, die in Zukunft gelöst werden müssen sowie Verbesserungsvorschläge

Als Probleme genannt werden vor allem Schwierigkeiten mit den bestehenden IT-Lösungen („für den Bereich der Personalkosten braucht es eine integrierte IT-Lösung“, „es braucht eine einfachere Buchhaltung für Personen, die wenig mit Abacus arbeiten“, „Kosten sollten übersichtlicher dargestellt und besser sortiert werden können“) sowie Schwierigkeiten mit den Verrechnungen, Abschreibungen und Gemeinkostenzuschlägen („Gemeinkostenzuschläge auf die Stundenansätze der Mitarbeitenden muss weiterentwickelt und transparent dargestellt werden“, „Mietkosten der Dienstgebäude müssen überarbeitet werden“, „für mich nicht nachvollziehbare Abschreibung der Investitionen“).

Gefordert im Sinne einer Verbesserung werden etwa „Aufbau eines Management-Informationssystems, welches ohne grossen Aufwand abgestufte Informationen in übersichtlicher Form für die Geschäftsleitung und den Gemeinderat aus dem System ‘ziehen’ kann“, dass Kostenstellen auch in anderen Abteilungen vermehrt in Anlehnung an die Produkte formiert werden, oder dass ganz konkret Forst und Wald als eine Art

‘Stabsstelle’ zusammengefasst und geführt werden, weil diese Aufgaben aufgrund der Waldgesetze eng miteinander verbunden sind.

7.6 Zusammenfassende Würdigung

Die Zusammenfassung der verschiedenen Leistungen zu Produktgruppen ist offenbar gelungen und scheint sich zu bewähren. Grundsätzlich positiv sind auch die Leistungsaufträge mit den dazugehörigen Globalkrediten, wobei hier vor allem auch die Mehrjährigkeit positiv herausgestrichen wird. Leitlinien und programmatische Ziele sowie die Wirkungsziele und die entsprechenden Indikatoren und Messgrößen werden insgesamt als tauglich erachtet, wobei aus den Antworten deutlich wird, dass hier noch Verbesserungen notwendig sind. Und auch die Leistungsvereinbarungen seien von der Idee her richtig.

Die Detailantworten der Produktgruppenverantwortlichen zu den einzelnen Instrumenten zeigen, dass es in denjenigen Produktgruppen und Verwaltungsbereichen, in denen das Projekt PRIMA insgesamt positiver abschneidet, auch die Einstellung zu den einzelnen Instrumenten positiver ausfällt. Positiv schneiden die Produktgruppen „Siedlung und Landschaft“, „Versorgung und Entsorgung“, „Allmend und Verkehr“, „Bildung und Soziales“ und „Gesundheit“ ab. Eher negativ sind die Einschätzungen in den Produktgruppen „Publikumsdienste und Aussenbeziehungen“ und „Finanzen und Steuern“ und dazwischen liegen die Produktgruppen „Kultur“, „Freizeit und Sport“ und „Volksabstimmungen und Behörden-dienste“. Es kann vermutet werden, dass die Tauglichkeit der Instrumente für die einzelnen Produktgruppen einen Einfluss auf die Gesamteinschätzung des Reformprojektes hat.

8 Beurteilung des betrieblichen Rechnungswesens

8.1 Auftrag

Im Rahmen der Zwischenevaluation des Projekts PRIMA wurde der Entwicklungsstand der Kosten-, Leistungs-, Erlös- und Ergebnisrechnung der Gemeinde Riehen begutachtet. Die Untersuchung wurde auf folgende Fragestellungen fokussiert:

- Ist das im Aufbau befindliche betriebliche Rechnungswesen grundsätzlich geeignet führungsunterstützend zu wirken, d. h. ist es verantwortungs- und entscheidungsorientiert?
- Kann mit der angewandten Kostenstellen- und Produktgliederung das betriebliche Geschehen in der Gemeinde Riehen abgebildet werden?
- Ist der Planungsprozess so strukturiert, dass daraus die wesentlichen Grundlagen für eine entscheidungsgerechte, verantwortungsorientierte und stufengerechte Steuerung entstehen?
- Sind die Leistungs- und die Kostenerfassung so eingerichtet, dass sich taugliche Soll-Ist-Vergleiche erstellen lassen?
- Kommen die Führungskräfte mit den verfügbaren Auswertungen zu recht, welche Bedürfnisse sind noch nicht abgedeckt und wie weit ist das Verständnis zum Arbeiten mit den verfügbaren Instrumenten entwickelt?

8.2 Abgrenzung des Untersuchungsbereichs

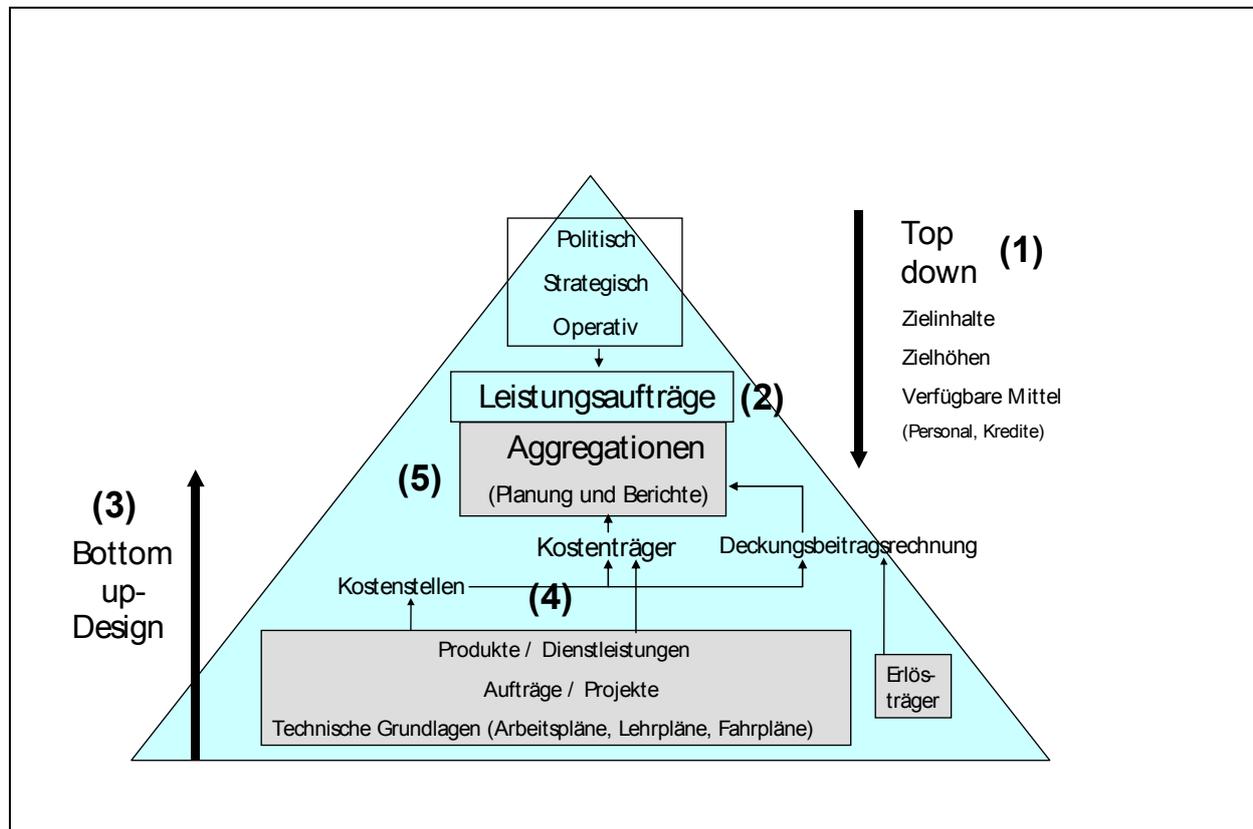
Die erwähnte Abstimmung führt dazu, dass der Untersuchungsbereich eng eingegrenzt ist. Das Hauptinteresse liegt auf der Beurteilung der Tauglichkeit der bisher aufgebauten operativen Systeme. Diese Einschränkung wurde aus der Erkenntnis vorgenommen, dass zuerst die konzeptionelle Basis, die zudienenden IT-Systeme und die Datenqualität stimmen müssen, bevor man aussagekräftige Verdichtungen vornehmen kann. In diesem Teil der Evaluation wird demzufolge nur das System der KLEER, der Kosten-, Leistungs-, Erlös- und Ergebnisrechnung beurteilt. Ausser Betrachtung bleiben die Finanzbuchhaltung und die Rechnungsführung im Allgemeinen sowie die Festlegungen bezüglich der 10 Pro-

duktgruppen und die Integration zwischen Rechnungswesen und politischer oder strategischer Entscheidungsfindung.

Die Betrachtungen konzentrieren sich somit auf die Elemente, welche bottom-up, entsprechend der operativen Führung der Gemeinde zu definieren und leistungs- sowie wertmässig abzubilden sind, was den Positionen 3) und 4) in der Abbildung 36 entspricht.

Trotzdem wurden in den Gesprächen auch immer Fragen der Aggregation der Daten und ihrer stufengerechten Präsentation behandelt.

Abbildung 36: Abgrenzung des Untersuchungsbereichs



8.3 Die gelegten Produkt- und Kostenstellenstrukturen

Die Betrachtung der bestehenden Produkt- und Kostenstellenstrukturen lässt erkennen, dass das bisher in Verwaltungen übliche Ressortdenken

in der Gemeinde Riehen schon weitgehend überwunden ist. Das haben auch die Interviews mit Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen gezeigt. Produkt- und Kostenstellenverantwortung (Organisation) werden gelebt und es ist selbstverständlich, dass organisatorische Einheiten ihre Leistungen auch departementsübergreifend vereinbaren, erbringen und erfassen.

Die Kostenarten-, Kostenstellen und Produktgliederungen müssen bei der Gestaltung eines betrieblichen Rechnungswesens immer in ihrer Gesamtheit betrachtet werden, damit Doppelspurigkeiten verhindert werden können. Ausgangspunkt ist dabei die Produktgliederung, da sie vorgibt, für welche Einheiten Kosten und Leistungen zu planen und zu erfassen sind. Dazu ist es Voraussetzung, dass man eine eindeutige Produktdefinition anwendet. Es ist also zu fragen, unter welchen Umständen in einer öffentlichen Verwaltung überhaupt von einem Produkt gesprochen werden soll. In der Literatur wird häufig, abgeleitet aus der praktischen Erfahrung und aus den Bedürfnissen der betrieblichen Steuerung, folgende Definition angewandt: „Ein Produkt entsteht in der öffentlichen Verwaltung dann, wenn eine Leistung für einen externen Kunden erbracht wird oder wenn durch die Leistung neues Verwaltungsvermögen (Gemeindevermögen) begründet wird.“

In der detaillierten Anwendung ergibt sich in Abbildung 37 folgende Übersicht:

Abbildung 37: Produktdefinition

Produktdefinition: Kunden sind ausserhalb der Verwaltung	
Bürger, Unternehmen, andere Verwaltungen, subventionierte Institutionen, Beiträge an Dritte, eigener Betrieb (juristisch ausgegliedert oder selbst bilanzierend)	
Beispiele für eigene Betriebe:	Verwaltungsvermögen begründen
<ul style="list-style-type: none"> • Krankenhaus • Altersheim • Gefängnis / Zuchthaus • Schulen • AHV-Stellen / Zweigstellen • Transportbetrieb • Vermögensverwaltung für Stiftung • Hafen (Rhein) • Gas- + Wasserwerk • ARA's • Labor (AFU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Strasse gebaut • Wasserbauten • Forst neu bepflanzt • Software-Entwicklung (neu) <ul style="list-style-type: none"> • Anpassungen • neue Software • Gebäudewertsteigerung, -erhaltung
	Beiträge
	Zahlung an Dritte ohne produktive Leistung der Verwaltung
Parlament und Judikative sind rechtlich von der Verwaltung getrennt, nicht aber Produktempfänger, sondern Supportempfänger.	

Wird diese Definition auf die Produktgliederung der Gemeinde Riehen angewendet, ist zu erkennen, dass die in der Kostenrechnung heute definierten Produkte und Teilprodukte den Kriterien weitgehend entsprechen. In einigen Politikbereichen wurden jedoch interne Aufgaben, die nur in Kostenstellen erbracht werden als Produkte definiert. Das führt zu Mehrarbeit und entspricht nicht der Outputorientierung. Einige Beispiele:

Im Politikbereich 1 werden Einwohner- und Gemeinderat sowie deren Kommissionen als Produkte definiert. Im Politikbereich 2 verstecken sich die eigentlichen Produkte hinter den Kostenstellen Kanzlei und Publikumsdienste, währenddem Aussenbeziehungen, Information und Marketing einer Produktdefinition nicht standhalten. Sinngemäss auf ein privatwirtschaftliches Unternehmen übersetzt würde das bedeuten, dass das Aktionariat, der Verwaltungsrat und die Marketingarbeiten Produkte wären. Diese Verwaltungsteile sind Kostenstellen, also Orte der Kostenentstehung.

In der Produktgruppe Finanzen sind ebenfalls einige interne Aufgaben, die in Kostenstellen erbracht werden, obwohl nach aussen kein messbares Produkt entsteht. Zu denken ist dabei an die Fakturierungen, welche die Folge eines geleisteten Produkts sind, aber nicht zum Produkt selbst gehören; das Gleiche gilt für den Steuereinzug und das Mahnwesen. Das eigentliche Produkt der Steuerverwaltung ist die Veranlagung. Diese wird aber nicht in der Gemeinde gemacht. Liegenschaften sind eigentlich als Kostenstellen und als Anlageobjekte zu führen. Nur wenn Mieterträge generiert werden, bedarf es auch eines Produkts.

Im Kulturbereich sind Teilprodukte richtig, wenn die Gemeinde Beiträge ausschüttet oder über Ausstellungen Erträge generiert. Für die Bibliothek würden ein Produkt und Kostenstellen reichen. Die definierten Teilprodukte sind weitgehend überflüssig, da sie schon als Kostenarten existieren und auf Kostenstellen gehören.

Im Bereich Freizeitangebote ist unseres Erachtens die Teilproduktgliederung ebenfalls zu detailliert. Soweit Erlöse entstehen, ist die Führung des Produkts gerechtfertigt; bei vielen der definierten Teilprodukte ist aber zu erwarten, dass der Aufwand für die Datenpflege grösser ist als der Nutzen, der aus den generierten Subtotalen gewonnen werden kann.

Bei den Sportanlagen ist zu prüfen, ob nicht die Führung der jeweiligen Kostenstelle ausreichend ist. Da zum Beispiel für Spiel- und Rastplätze keine Erlöse zu erwarten sind, reicht eine Kostenstelle, deren Kosten dann in die stufenweise Teilkostenrechnung des Produktbereichs integriert werden können. In dieser Kostenstelle sind Kostenarten für den Unterhalt der Spielgeräte und der Anlage vorgesehen. Deshalb erübrigt es sich auch, eigene Unterhalts-Teilprodukte zu führen.

Auch in den anderen Politikbereichen gibt es Beispiele, wo reine Tätigkeiten oder Kostenarten als Produkte definiert werden.

Die Durchsicht des Kostenstellenplans hat ebenfalls einige Doppelspurigkeiten ergeben. Es kommt öfter vor, dass eine Kostenart definiert ist, diese Kostenart aber auch als Kostenstelle geführt wird. Dies ist in den meisten Fällen unnötig, da man jederzeit die Summe einer Kostenart über eine Gruppe von Kostenstellen bilden kann. Bei einem Ausbau der Kostenstellenrechnung, wie er in einem späteren Abschnitt skizziert wer-

den wird, würde sich auch die Führung der vielen Entlastungskostenstellen erübrigen.

In der aktuellen Software-Installation ist der Aufwandartenplan zugleich auch der Kostenartenplan. Der Aufwandartenplan ist aber einerseits wegen der durch HRM verlangten Gliederung und andererseits wegen der Erfordernisse der Mehrwertsteuerabrechnung ausserordentlich umfangreich. Um die Planung und den Soll-Ist-Vergleich handlicher und vor allem übersichtlicher zu gestalten, ist deshalb zu prüfen, ob ein Kostenartenrichter eingerichtet werden kann, so dass die Kostenstellenleiter nur diejenigen Kostenarten zu sehen kriegen, die sie wirklich beplanen müssen und die Istwerte in den Auswertungen dementsprechend auf die Plankostenarten verdichtet werden. Unseres Erachtens reicht die dreistellige Aufwandartengliederung nach HRM weitgehend aus.

Da Kostenstellen am Jahresende auf Null gestellt werden, ist zu überlegen, ob jahresübergreifende Aufträge nicht besser und übersichtlicher in einem mit den Rechnungswesensystemen integrierten Projektmodul („abaproject“) geführt werden sollen. Dies würde ebenfalls zu einer Reduktion des Produkt- und des Kostenstellenplans führen und hätte zudem den Vorteil, dass die Übernahme der aktivierungsfähigen Werte in die Anlagenbuchhaltung automatisiert erfolgt. Schliesslich sollte sich damit auch eine Verfolgung der Fahrzeugkosten über mehrere Jahre realisieren lassen, so dass nicht mehr für jedes Fahrzeug eine eigenständige Kostenstelle geplant und im Ist verfolgt werden muss.

Insgesamt sind die Grundideen, welche beim Aufbau der Strukturen verfolgt wurden, richtig. Nun gilt es im Sinne der praktischen Anwendung die Produkt-, Kostenstellen- und Kostenartengliederungen auf das notwendige Minimum zu reduzieren und so mehr Anwenderfreundlichkeit zu generieren.

Dabei sollte folgendes Grundprinzip angewendet werden:

- Verkauftes Produkt oder Geldeingang aus Gebühren und Beiträgen Dritter = Erlösträger
- Hergestelltes Produkt, das der Produktdefinition entspricht = Kostenträger

- Orte der Kostenentstehung / organisatorische Bereiche = Kostenstellen

8.4 Der heutige Ablauf des Planungsprozesses

In der heutigen betrieblichen Planung der Gemeinde Riehen werden der Politikplan über 4 Jahre und der Jahresplan unterschieden. Dabei ist Letzterer jeweils als die detaillierte Ausführung des ersten Jahres im rollierenden Politikplan zu finden.

Diese Vorgehensweise erscheint uns an sich zu detailliert, da den Führungskräften jedes Jahr zugemutet wird, die gesamte Planung für vier Jahre in den Einzelheiten zu überarbeiten. Sie hat sich aber dadurch ergeben, dass das Rechnungswesen das Ziel verfolgt, bis hin zu den Plan-Cash Flows die Entwicklung über die Jahre hinweg belegen zu können. Mit der heutigen Finanzbuchhaltungsinstallation ist dies jedoch nur möglich, wenn die Budgets der einzelnen Jahre in Form von Buchungssätzen angelegt werden, damit sie verbuchbar sind. Dies führt zu rund 20'000 Buchungssätzen. Eine Erleichterung dieser an sich sinnvollen mittelfristigen Planung ist unseres Wissens nur durch Einsatz einer Softwarelösung möglich, welche nicht Buchungssätze generieren muss, sondern ausgehend von einer groben Kostenstellen- und Produktplanung eine Deckungsbeitragsrechnung und daraus eine Plan-Gewinn- und Verlustrechnung gewinnen lässt.

8.4.1 Leistungsmatrix

Die Basis zum Einsatz einer derartigen Lösung ist in der Gemeinde durch die gut ausgebaute Leistungsplanung gelegt. Im positiven Sinn darf zur Kenntnis genommen werden, dass in Riehen jeder Kostenstellenleiter zusammen mit den Produktverantwortlichen, für deren Produkte die Leistungen erbracht werden sollen, eine detaillierte Leistungsmatrix erarbeitet (vgl. Abbildung 38).

Abbildung 38: Beispiel für eine Leistungsmatrix (unabhängig von Reihen)

Kostenstellengruppe		Planmenge	BUD						JPD	
			Bauinspektorat		Sicherheitsinspektorat		Zentrale Dienste		Verkehrssicherheit	
Kostenstelle			Vorgabezeit	Planzeit Std.	Vorgabezeit	Planzeit Std.	Vorgabezeit	Planzeit Std.	Vorgabezeit	Planzeit Std.
PG	Produkt Bezeichnung	p.a.	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)	(Arbeitsplan)
1	101 Baugesuchsverfahren									
11	1010 Baubewilligungen									
11	10101 Einfamilienhäuser	350	5.00	1'750	-	-	-	-	-	-
11	10102 Mehrfamilienhäuser	120	8.00	960	-	-	-	-	-	-
11	10103 Gewerbebetriebe	180	24.00	4'320	3.00	540	1.50	270	1.00	180
11	10104 mittlere Industriebetriebe	130	35.00	4'550	5.00	650	2.00	260	6.00	780
11	10105 Grossbetriebe	6	122.00	732	38.00	228	3.50	21	44.00	264
2	102 Störfallvorsorge									
2	10201 Risikoermittlungen inkl. Kontrollberichte	40	-	-	45.00	1'800	2.00	80	2.00	80
2	10202 Inspektionen (Betriebskontrollen)	60	2.00	120	29.50	1'770	4.00	240	-	-
2	10203 Arbeitsinstrument Einsatzplanung (Ordner)	22	-	-	1.00	22	0.25	6	-	-
2	10204 Schulungen andere produktbezogene Leistungen	10	-	-	16.00	160	-	-	-	-
99	(Annahme zum Füllen) in Stunden (10199)			22'000		300		5'000		
Total produktive Leistungen für Produkte (Stunden)				34'432		5'470		5'877		1'304

Aus dieser Leistungsmatrix ist zu erkennen, welche Kostenstelle wie viele Stunden für die geplanten Produkteinheiten und im Total leisten soll. Damit kann die Planbeschäftigung (total produktive Stunden für Produkte) pro Kostenstelle festgelegt werden, welche ihrerseits wiederum eine zentrale Voraussetzung für die leistungsbezogene Kostenplanung, für eine stufenweise Teilkostenrechnung und für die Berechnung der Sollkosten ist.

Mit dieser gut ausgebauten Leistungsplanung (und in der Folge auch Ist-Leistungserfassung) ist das Instrumentarium für die ausführungsnah und wirksame Kostensteuerung installiert. Denn ein wesentlicher Teil der Personalkosten und Teile der Sachkosten werden durch die erbrachten Leistungsmengen verursacht.

Bei der Sachkostenplanung hat es sich aus der Entwicklung und der Notwendigkeit, Buchungssätze zu definieren, ergeben, dass heute noch in erster Linie Budgetbeträge geplant werden, die aus den Buchungen des Vorjahres abgeleitet werden. Trotzdem besteht für die Verantwortlichen die Möglichkeit, sich im Planjahr abzeichnende Änderungen zu berücksichtigen. Eine verbesserte Planungsqualität kann hier systemtech-

nisch nur erreicht werden, wenn eine simulationsfähige Planungsrechnung installiert wird, die eine mengenorientierte und materialbezogene Vorkalkulation der Produkte ermöglicht.

8.4.2 Anlagenwerte und kalkulatorische Abschreibungen

Mit der Neubewertung des Vermögens und der Ansetzung des Tagesrestwerts haben das Rechnungswesen und der Controllerdienst eine für die gesamte öffentliche Verwaltung besonders reife Leistung erbracht. Dadurch, dass heute in der Gemeindebilanz die Tagesrestwerte aller Vermögensteile ausgewiesen werden, ist für die politischen Gremien und für den Stimmbürger erkennbar, wie viel die heute vorhandenen Vermögenswerte der Gemeinde kosten würden, wenn man sie im bestehenden Zustand wieder beschaffen müsste. Daraus können betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Abschreibungen berechnet und in der Jahresrechnung publiziert werden. So kann dem Stimmbürger gut gezeigt werden, wie viel die Aufrechterhaltung der schon vorhandenen Substanz kostet, ohne dass Neuinvestitionen und Unterhaltskosten vermischt werden. Zudem ist dadurch die wertmässige Grundlage gelegt, in der Produktgruppenbetrachtung eine dem pro Produktgruppe investierten Vermögen entsprechende Abschreibung und Zinskostenbelastung zuzurechnen.

Es ist offensichtlich, dass dieser Wechsel in der Vermögensbewertung und in der daraus abgeleiteten Abschreibungsrechnung anfänglich zu Irritationen führt, da die Abschreibungen natürlich auch in der Jahresrechnung ihren Niederschlag finden und dazu führen, dass negative Jahresergebnisse ausgewiesen werden. Gerade in dieser betriebswirtschaftlichen Bewertung des Vermögensverzehrs liegt aber der Nutzen der in Riehen eingesetzten Abschreibungsregeln. Denn so wird erkennbar, wie viele Steuerprocente alleine für die Werterhaltung des Bisherigen aufgewendet werden müssen. Zudem können mit diesen Daten bei langfristiger Planung Gebührensprünge verhindert werden, da grössere Ersatzinvestitionen aus den Neubewertungsreserven und aus den Instandstellungsrückstellungen beglichen werden können, ohne dass eine einzelne Jahresrechnung übermässig belastet wird.

Auch wenn zurzeit noch intensive Diskussionen über die Richtigkeit der gewählten betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauern der Anlagegüter und

ihrer tageswertigen Bewertung geführt werden, empfehlen wir dringend, das heutige System nicht nur beizubehalten, sondern weiter zu entwickeln. Zudem sollte das Modul Anlagenbuchhaltung eingeführt werden, damit die Pflege der Daten zu den Anlageobjekten vereinfacht und der Link zur Kostenstellenrechnung automatisiert werden kann.¹³

8.4.3 Kostenstellenplanung

Durch die gut ausgebaute Leistungsplanung ist der technische Stand der Kostenstellenplanung schon weit entwickelt. Den Kostenstellenleitern und den Produktverantwortlichen scheint noch zu wenig bewusst zu sein, dass der grösste Teil der Istkostenentstehung im Moment der Planung fixiert wird. Dies gilt insbesondere für diejenigen Kostenstellen, deren Mitarbeitende nicht direkt an den Produkten arbeiten. Denn dort ist die Festlegung der Plankostenwerte auch in Zukunft eine Managemententscheidung, die für eine bestimmte Kostenart in einer bestimmten Kostenstelle die Frage beantwortet: „Wie viel Kosten wollen oder müssen wir uns leisten, um die Leistungsbereitschaft der Stelle aufrecht zu erhalten oder die gewünschten Supportleistungen zu erbringen?“

Das grösste Manko hat die Kostenstellenplanung der Gemeinde Riehen heute noch im Fehlen der Möglichkeit, eine Kostenspaltung vorzunehmen. Für alle Kostenstellen, deren Leistungen in der Leistungsmatrix (nach Bereinigung des Produktkatalogs) vorkommen, muss es für die Zwecke der Planung und des Soll-Ist-Vergleichs möglich sein, kostenartenweise die Planbeträge in ihren proportionalen und in ihren fixen Teil zu spalten.

Die heute installierte Version der Kostenrechnungssoftware lässt diese Kostenspaltung leider nicht zu. Abhilfe können neuere Entwicklungen von den Softwareherstellern bieten. Sie sollten deshalb evaluiert werden.

Ein weiterer Mangel in der heutigen Softwareversion besteht darin, dass in den Auswertungen nur reine Wertgrössen dargestellt werden können. So kann der Kostenstellenleiter weder in der Planung noch im Soll-Ist-

¹³ Dies ist während der Evaluation im Herbst 2005 bereits erfolgt.

Vergleich den Zusammenhang zwischen Kosten und Leistungen direkt aus seinen Auswertungen erkennen.

Da der Umfang derjenigen Arbeiten, die nicht direkt für Produkte geleistet werden, also die internen Aufgaben, tendenziell zunimmt, sollte ein Kostenstellenleiter auch die Möglichkeit haben, das Volumen der in seiner Stelle geleisteten Stunden für interne Aufgaben zu planen und im Ist zu verfolgen. Dabei sollten die wichtigsten Arten interner Aufgaben gemeindeweit standardisiert werden, damit Quervergleiche möglich werden.

Für die verantwortungs- und die entscheidungsorientierte Betrachtung sollte auf die Verrechnung der Kosten für interne Aufgaben auf andere Kostenstellen und Produkte sowie auf die heute üblichen Gemeinkostenzuschläge verzichtet werden. Da zwischen der Leistungsmenge, die für Produkte oder andere Kostenstellen erbracht wird und den fixen Kosten in der leistenden Kostenstelle kein verursachungsgerechter direkter Wirkungszusammenhang besteht, wird es nie möglich sein, fixe Kosten richtig von einer Stelle an andere oder an Produkte zu verrechnen. Verrechnete, das heisst umgelegte Fixkosten sind auch nie entscheidungsrelevant, sondern nur die in der ursprünglichen Kostenstelle geplanten Originalbeträge. In der Führungsrechnung sind somit Umlagen transparenzvernichtend; dies hat sich auch in den Interviews mit den Kostenstellen- und Produktverantwortlichen immer wieder gezeigt.

Soll andererseits für die Politikbereichsberichterstattung eine Vollkostensicht unter Aufteilung sämtlicher Kosten auf die 10 Bereiche gewährt werden, kann dies in einer Nebenrechnung problemlos ergänzt werden, doch ist darauf zu achten, dass diese Rechnungen mit minimalem Aufwand erstellt werden, da die Umlagen mangels Verursachungszusammenhang per Definition falsch sind (je nach Wahl des Umlageschlüssels ergeben sich andere Resultate).

Ebenso kann eine Erhöhung der Transparenz erzielt werden, wenn sowohl in der Plan- als auch in der Istrechnung immer mit den Plankostensätzen gearbeitet wird (Der Empfänger einer Leistung kann nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass die Kosten in der leistenden

Stelle höher als geplant waren und sich daraus ein anderer Kostensatz ergibt).

Der Plankostensatz soll gebildet werden, indem das Plankostentotal durch die Planbeschäftigung und nicht etwa durch die Normalkapazität der leistenden Kostenstelle dividiert wird. Denn es werden die geleisteten Stunden sein, die in die Produkte eingehen, nicht die verfügbaren. Schliesslich sollen die Mitarbeiter, die gleichartige oder gleichwertige Arbeit verrichten, in einer Kostenstelle (Pool) zusammengefasst werden, damit sie mit dem gleichen Plankostensatz dieser Kostenstelle den Produkten und Aufträgen belastet werden können.

Eine fertige Kostenstellenplanung sollte in nachstehender Form darstellbar sein (vgl. Abbildung 39):

Abbildung 39: Beispiel für eine Kostenstellenplanung (unabhängig von Riehen)

Verantwortlich		A. Klaus		
Nr.		540		
übergeordnete Stelle		Baudirektion		
Mitarbeiter(Innen) geplant		4		
Bezugsgrösseneinheit		MA-Stunde		
Präsenzzeit pro MA und Jahr		1'760		
Planbeschäftigung		5'470		
Interne Aufgaben		1'500		
Stundenbedarf		6'970		
Normalkapazität = Mitarbeiter * Soll-Präsenzzeit)		7'040		
Nicht verplante Präsenzzeit		70		
Präsenzstundensatz Plan				
Lohnkosten : Normalkapazität		62.50		
Nr.	Kostenart	Total	prop.	fix
301	Lohnkosten	440'000	341'875	98'125
304	kalk. Sozialleistungen	96'800	75'213	21'588
317	Spesen	120'000	68'375	51'625
312	Energie (mit Zähler)	8'600		8'600
310	Büromaterial	1'800		1'800
315	Unterhalt & Reparaturen	5'000		5'000
316	Fahrzeugkosten (Spesenabr.)	8'000	6'838	1'163
316	Spezialsoftware für Abteilung			-
319	übrige beeinflussbare Kosten	800		800
	Beeinflussbare Kosten	681'000	492'300	188'700
331	kalk. Abschreibungen	10'000		10'000
323	kalk. Zinsen	6'500		6'500
				-
U1	Umlage Raumkosten	19'200		19'200
U2	Umlage IT-Kosten	24'000		24'000
U3	Umlage Leitungskosten	265'642		265'642
	Kalkulatorische Kosten	325'342	-	325'342
	Total Kosten	1'006'342	492'300	514'042
	Kostensatz		90.00	93.97
Interne Aufgaben:		Stunden p.a		
	Stellungnahmen			260
	Mitberichte			70
	Planung / Führung			300
	Mitarbeitergespräche			80
	EDV-Support			
	Aus/ Weiterbildung			130
	Sitzungen aller Art			
	Unvorhergesehenes			660
	Total interne Aufgaben			1'500

8.4.4 Kostenträgerplanung

Schon in der Planung wird in Riehen das Grundprinzip verfolgt, dass sämtliche Kosten als Einzelkosten eines Produkts oder einer Kostenstelle geplant und später im Ist auch erfasst werden sollen. Dies ist aus der Sicht der Verantwortungsorientierung richtig, da dadurch sichergestellt wird, dass für jedes Kostenelement eine zuständige Person (Produktverantwortlicher oder Kostenstellenleiter) besteht.

Für die Produktkalkulation resultiert daraus, dass einem Produkt oder Teilprodukt diejenigen Kosten zugerechnet werden, die auch direkt durch die Produkteinheit verursacht werden. Im Einzelnen sind dies:

- Einzelmaterialkosten (sofern vom Lager bezogen)
- Fremdleistungen, die direkt für ein Produkt anfallen und auch so konziiert werden können),
- Proportionale Arbeitskosten, die durch die innerbetriebliche Leistungsverrechnung belastet werden.

In Riehen wird diese Methodik mit einer Ausnahme angewendet. Die Arbeitskosten werden heute noch nicht mit dem proportionalen Plan-Kostenstellensatz belastet, sondern zum Einen mit dem Personalkostensatz, der je nach Person unterschiedlich ist und zum andern mit dem Gemeinkostenzuschlagssatz, welcher alle fixen Kosten der Stellen auf die Produkte weiterverrechnet. Wie schon erwähnt ist es gerade diese Umlage, die von den Führungskräften immer wieder als intransparent bezeichnet wird,

Durch Einsatz bald zur Verfügung stehender verbesserter Softwareversionen werden diese heutigen Fehlfunktionen in Zukunft behoben werden können (Sollte ebenfalls in die Evaluation einbezogen werden). Dies hätte zudem den Vorteil, dass einem Produkt zuerst wirklich nur die proportionalen Kosten und dann in Form einer stufenweisen Teilkostenrechnung die ungeschlüsselten Fixkosten zugeordnet würden, wodurch für die Produkt- und die Politikbereichsverantwortlichen eindeutig beeinflussbare Kostenziele festgelegt werden könnten. Weiter wäre es dann auch nicht mehr nötig, wie heute den Einzelprodukten kalkulatorische

Abschreibungen und Zinsen zu belasten. Dies muss heute wegen der Beschränkungen der Software so gelöst werden.

Das Prinzip, dass der Produktverantwortliche für die gesamten beeinflussbaren Kosten seiner Produktgruppe zuständig ist, könnte dadurch vollständig umgesetzt werden (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 40: Ausschnitt aus einer stufenweisen Deckungsbeitragsrechnung

Produktgruppe/ Orga.bereich (Einzel-)Produktnr. Bezeichnung	Bausicherheitsprodukte					Total Bau- sicherheit	Beiträge von / an Dritte	Total Direktion Subventionen von Bund, Beiträge von Dritten
	10201 Risikoer- mittlungen	10202 Inspek- tionen	10203 Ordner Einsatzplan	10204 Schulung				
Herstellmenge (Einheiten/ Stück)	40	60	22	10			1	
Durchschnittlich fakturierte Gebühr/ Bew.	8500	4000	200	0			500'000	
Gebührenertrag	340'000	240'000	4'400	-	584'400		500'000	9'318'400
Material, Fremdleistungen, Beiträge	624.00	40.00	75.00	225.00			1'103'000	
prop. Arbeitskosten	4'328.00	3'055.00	105.75	1'440.00				
prop. Planherstellkosten/ Stück	4'952	3'095	181	1'665			1'103'000	
Material, Fremdleistungen, Beiträge (Volumen)	24'960	2'400	1'650	2'250	31'260		1'103'000	1'359'998
Prop. Arbeitskosten-Volumen	173'120	183'300	2'326	14'400	373'146			3'509'588
Prop. Planherstellkostenvolumen	198'080	185'700	3'976	16'650	404'406		1'103'000	4'869'586
Deckungsbeitrag I der Einzelprodukte	141'920	54'300	424	-16'650	179'994		-603'000	4'448'814
Deckungsgrad der Einzelprodukte	172%	129%	111%	0%	145%		45%	191%
eindeutig zurechenbare beeinflussbare Produktgruppen-Fixkosten					KOS Sicherheitsinspektorat 188'700			1'275'212
					Deckungsbeitrag Produktgruppe -8'706		-603'000	3'173'601
Deckungsgrad der Produktgruppe					99%		45%	152%
								KOS zentrale Dienste 327'181
								KOS Generalsekretariat 1'545'200
								KOS Direktion 750'000
								Deckungsbeitrag der Direktion 551'220
								Rest-Deckungsbeitrag in der direkten operativen Verantwortung des Direktionschefs
								Durchschnittlicher Deckungsgrad der gesamten Direktionskosten 106%

Schon jetzt ist durch die Produkt- und Teilproduktgliederung sichergestellt, dass sämtliche Erlöse auf Produkte und nie auf Kostenstellen gebucht werden. Diese Methode soll weiterhin kompromisslos angewendet werden, da sie sich wegen der Mehrwertsteuerverbuchung, wegen der Eindeutigkeit der Zuordnung und wegen der Möglichkeit, aus den Daten auch Deckungsbeitragsrechnungen abzuleiten, bewährt hat.

8.5 Istkostenbelastung und Leistungserfassung

Soweit die Istkosten der Produkte und der Kostenstellen in der Kreditoren- oder in der Sachbuchhaltung erfasst werden, werden sie heute schon nach allgemeinen Standards richtig verbucht.

Die Istleistungserfassung (Betriebsdatenerfassung) ist in Riehen schon sehr weit entwickelt. Sie bildet eine zentrale Basis für die Kostensteuerung und für die interne Leistungsverrechnung. Erfreulich ist ebenfalls, dass alle Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung angehalten werden, ihre Arbeitsleistungen zu erfassen. Verbesserungswürdig sind in diesem Bereich folgende Elemente:

- Zeitnahe Erfassung (täglich) der geleisteten Arbeiten, da dies die Qualität der Daten massgeblich erhöht. Dies muss durch die Führungskräfte kontrolliert werden.
- Möglichkeit, tagfertige Auswertungen erstellen zu können, damit die Führungskräfte den Einsatz ihres Personals aktuell steuern können. Dies ist eine wesentliche Quelle der Steuerung der Personalkosten und des effizienten Personaleinsatzes. Sie wird im Zusammenhang mit Jahresarbeitszeitverträgen immer wichtiger.
- Verminderung der notwendigen Unterscheidungen von Leistungsarten, die von den einzelnen Mitarbeitenden zu erfassen sind. Dies wird durch Bereinigung der Kostenstellen- und Produktpläne sowie die Standardisierung der internen Aufgaben erreicht.
- Erhöhung der Anwendungssicherheit, indem die Auswahl der bebuchbaren Kostenstellen und Produkte schon durch die Software mitarbeitergerecht eingeschränkt wird.
- Automatisierung der Integration von Betriebsdatenerfassung und KLEER sowie Projektrechnung.

Der grösste Teil dieser Verbesserungen wird durch Einsatz geeigneter Betriebsdatenerfassungssoftware erreicht. Bei ihrer Auswahl wird insbesondere auf die datenmässige Integration hinsichtlich Einmalerfassung, automatisierter Schnittstellen und gemeinsamer Stammdatenverwaltung zu achten sein.

Eine Verbesserung in Hinsicht auf die zeitnahe Steuerung des Personaleinsatzes empfehlen wir dahingehend, dass nicht mehr die Beträge aus der Lohnabrechnung auf die Kostenstellen belastet werden, sondern die Kosten der effektiven Präsenzzeiten der Mitarbeitenden. Berechnet wird dieser Wert wie folgt:

- Brutto-Jahreslohnsumme des Mitarbeiters (inklusive aller Zulagen, aber ohne Überzeiten) dividiert durch die Plan-Präsenzzeit des Jahres (z. B. 1'800 Stunden) ergibt den Plan-Präsenzstundensatz
- Ist-Präsenzzeit des Mitarbeiters (gemäss Stempelung) multipliziert mit dem Plan-Präsenzstundensatz ergibt die Istlohnbelastung des Monats auf der Kostenstelle.
- Wenn gewünscht können in diese Sätze auch gleich die Sozialleistungskosten als standardisierter Satz eingerechnet werden.

Diese Lösung hat verschiedene Vorteile,

- Die zeitliche Abgrenzung muss ausschliesslich in der Finanzbuchhaltung abgebildet werden.
- Man kann jederzeit den Wert der Kompensationssaldi durch Vergleich der entsprechenden Konten ablesen und sie als monatlich abgegrenzte Rückstellungen betrachten.
- Der Kostenstellenleiter sieht in seinem monatlichen Soll-Ist-Vergleich die wertmässige Auswirkung seiner Personaleinsatzdisposition.
- Die Lohnkosten sind in der Kostenrechnung immer periodengerecht abgegrenzt.

Im Moment wird, weil das System noch nicht weiterentwickelt ist, die interne Leistungsverrechnung noch auf einer falschen Basis durchgeführt. Die für die Produkte erbrachten Leistungen werden nämlich mit dem Plan-Lohnkostensatz des Jahres bewertet, was auf den Produkten zu Abweichungen führt, die wiederum Erklärungen verlangen. Beim Ausbau der Kostenstellenplanung mit proportionalen und fixen Kosten sollte deshalb wie erwähnt die Belastung der Produkte mit dem proportionalen Plankostensatz der leistenden Kostenstelle eingerichtet werden.

Mit Einführung der Anlagenbuchhaltung wird sich auch eine automatisierte Belastung der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen realisieren lassen, so dass die Nachführung der Kostenrechnung etwas weniger Zeit in Anspruch nehmen wird.

8.6 Soll-Ist-Vergleich

In Anbetracht des kurzen Zeitraums der Einführung der heute bestehenden Kostenrechnung konnten sich die Vergleiche zwischen dem was zu einem bestimmten Zeitpunkt hätte sein sollen (Soll) und dem was effektiv eingetreten ist (Ist) noch nicht etablieren, Aus den Gesprächen mit Verantwortlichen hat sich auch ergeben, dass man bisher nur am Jahresende oder während der Vorbereitung der Planung die verfügbaren Daten analysiert hat. Die Rechnungswesenmethodik für Soll-Ist-Vergleiche ist zwar installiert, doch wird sie noch zu wenig angewendet.

8.6.1 Periodizität

Vorläufig wird eine Trimesterberichterstattung auf Basis der Istdaten per 30.4. und per 31.8. gemacht. Diese Berichterstattung erscheint deshalb richtig, weil sie im April nicht zu früh kommt (Jahresabschluss und dadurch, dass Ende April Ostern sicher vorbei ist, einigermaßen gute Vergleichbarkeit mit Vorjahr und Jahresplan) und im August noch Korrekturhandlungen zulässt, die sich bis Ende Jahr auswirken können. Das Problem scheint zurzeit die Kapazität der Controller- und Finanzdienste zu sein, die kaum ausreicht, neben den Entwicklungsarbeiten und der Planungsunterstützung auch die Daten zeitnah aufzubereiten.

Es ist jedoch zu beachten, dass Kosten- und Leistungssteuerung dann am Wirksamsten ist, wenn sie möglichst zeitnah zum realen Geschehen erfolgt. Als Ausbauziel sollte deshalb mindestens für die Kostenstellen ein monatlicher Soll-Ist-Vergleich vorgesehen werden.

Da die Geschäftsleitung und die politische Führung nicht nur an den Zwischenergebnissen interessiert sind, sondern auch wissen möchten, welche Ergebnisse voraussichtlich per Jahresende zu erwarten sind, sollte der Soll-Ist-Vergleich im Endausbau zur Erwartungsrechnung erweitert werden. Diese hat die Aufgabe, dem Management anzuzeigen,

bei welchen Werten man in den Kostenstellen, in den Produkten und im Gesamtergebnis landen wird, wenn die von den Managern entschiedenen Korrekturmaßnahmen umgesetzt werden und die erwarteten Wirkungen eintreten. Die Erstellung der Erwartungsrechnung ist damit Sache der verantwortlichen Führungskräfte, währenddem der Controllerdienst das dazu notwendige Instrumentarium aufbauen und einführen soll.

Die zu evaluierenden neuen Softwareversionen ermöglichen es, eine anwendungssichere Erwartungsrechnung aufzubauen.

8.6.2 Vergleiche in Kostenstellen und bei Produkten

Die Kostenstellen- und die Produktverantwortlichen scheinen sich bewusst zu sein, dass sie selbst für die Richtigkeit der Kontierung zuständig sind. Sie monieren aber auch, dass sie dafür zu wenig Zeit hätten. Dies lässt darauf schließen, dass die Verantwortlichkeit für die Budgeteinhaltung noch vermehrt dahingehend erklärt werden muss, dass man sich als Führungskraft dafür auch die notwendige Bearbeitungszeit einplanen sollte.

Im erreichten Ausbaustand des betrieblichen Rechnungswesens ist ein Plan-Ist-Vergleich der Werte möglich. Die Software lässt aber leider weder die kombinierte Darstellung der Leistungen und der Kosten noch die Berechnung von Sollkosten zu. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der installierten Lösung die Kostenspaltung noch nicht möglich ist und die Auswertungen auf der Kostenrechnung und nicht auf der Kosten-/Leistungsrechnung aufbauen.

Für die weitere Entwicklung des betrieblichen Rechnungswesens stehen aber heute entsprechende Systemergänzungen zur Verfügung, deren Einführung für die Gemeinde Riehen geprüft werden sollte. Der zu leistende Zusatzaufwand hält sich im Vergleich zum möglichen Nutzen sowohl von den Investitionen als auch vom Zeitaufwand her in Grenzen.

Das nachstehende Beispiel in Abbildung 41 gibt ein Bild, wie der Soll-Ist-Vergleich einer Kostenstelle gestaltet werden sollte. Dabei ist aus Platz-

gründen der Vergleich zwischen geplanten und effektiv ausgeführten internen Aufgaben weggelassen worden.

Schon gut ist der Istkostennachweis gelöst. Es ist in Riehen heute schon möglich, in jeder Kostenstelle und auf jedem Produkt belegweise darstellen zu können, woher die belasteten Kosten stammen. Ebenso kann nachgewiesen werden, welche Kostenstellenleistungen einem Produkt belastet wurden, bzw. welche Einzelleistungen sich zur Istleistung der Kostenstelle addieren.

Mit der Verfügbarkeit dieser Istdaten konnte auch die innerbetriebliche Leistungsverrechnung schon weitgehend abgebildet werden. Sie hat zurzeit noch den schon beschriebenen Nachteil, dass zur Bewertung der Leistungen untaugliche Kostensätze und Gemeinkostenzuschläge verwendet werden. Dieser Nachteil lässt sich aber erst durch Einführung der erwähnten Softwareergänzung beheben, die eine Kostenspaltung ermöglicht (vgl. Kap. 8.4.3).

Die Belastung der Sozialleistungen und der Lohnnebenkosten wird in Abhängigkeit von der Lohnsumme mit einem standardisierten kalkulatorischen Sozialleistungssatz bewirkt. Dies hat den Vorteil, dass sich der Kostenstellenleiter nicht um Sozialleistungsdetails kümmern muss, die er selbst gar nicht direkt beeinflussen kann. Die Abstimmung zwischen dem kalkulatorischen Satz und den effektiven Kosten kann so vollständig in der Finanzbuchhaltung erfolgen. Bezüglich der Belastung der Istlohnkosten sei auf die Ausführungen in Kap. 8.4.3 verwiesen.

Abbildung 41: Kostenstellen-Soll-Ist-Vergleich

Kostenstellen-Soll-Ist-Vergleich		Satz kalk. Sozi Ist = Plan	
Kostenstelle	Sicherheitsinspektorat		
Verantwortlich	A. Klaus		
Nr.	540		
übergeordnete Stelle	Baudirektion		
Mitarbeiter(Innen)	4	4	Istbestand MA
Bezugsgrösseneinheit	MA-Stunde		
Präsenzzeit pro MA und Jahr	1760	1760	
Planbeschäftigung	5'470.00	6'476.00	Istleistung
Interne Aufgaben	1'500.00	1270.00	Ist rapportiert
Stundenbedarf	6'970.00	7'746.00	
Normalkapazität	7'040.00	7'040.00	
Nicht verplante Präsenzzeit	70.00		
Istpräsenzzeit (gemäss PZE)		7'800.00	
Istbeschäftigungsgrad		118.4%	
Kostenart	Soll	Ist	Abweichung
Lohnkosten	502'875	487'500	15'375
kalk. Sozialleistungen	110'633	107'250	3'383
Spesen	132'575	140'000	-7'425
Energie (mit Zähler)	8'600	10'000	-1'400
Büromaterial	1'800	1'900	-100
Unterhalt & Reparaturen	5'000	7'500	-2'500
Fahrzeugkosten (Spesenabr.)	9'258	8'000	1'258
Spezialsoftware für Abteilung	-		-
übrige beeinflussbare Kosten	800	600	200
Echte innerbetriebliche Leistung			
Beeinflussbare Kosten	771'540	762'750	8'790
kalk. Abschreibungen	10'000	10'000	-
kalk. Zinsen	6'500	6'500	-
	-	-	-
Umlage Raumkosten	19'200	19'200	-
Umlage IT-Kosten	24'000	24'000	-
Umlage Leitungskosten	265'642	265'642	-
Kalkulatorische Kosten	325'342	325'342	-
Total Kosten	1'096'882	1'088'092	8'790
Plan-Kostensatz	90.00		

Das Gesagte gilt sowohl für Kostenstellen-Soll-Ist-Vergleiche als auch für Nachkalkulationen von Produkten.

8.6.3 Management-Information zu Leistungen, Kosten und Ergebnissen

Es ist erfreulich, dass die Intention der aufbereitenden Rechnungswesenfachleute und des Controllers von Anfang an darauf ausgerichtet war, die verfügbaren Daten möglichst schnell und bequem zu den verantwortlichen Führungskräften zu bringen. Denn nur wenn diese mit den Daten arbeiten, werden sie zur Steuerung nutzbringend eingesetzt.

Alle Kostenstellenleiter und Produktverantwortlichen haben heute Direktzugriff auf die sie betreffenden Auswertungen aus der Rechnungswesenapplikation sowie aus der in Tabellenkalkulation abgebildeten Leistungserfassung.

Die Auswertungen sind aber leider noch viel zu wenig empfängerorientiert, was zur Hauptsache an den ungenügenden Möglichkeiten der Standardsoftware und an der bisher noch nicht zur Verfügung stehenden Zeit der Fachkräfte für das Design und den Aufbau der Auswertungen liegt. Insbesondere fehlen noch Möglichkeiten, automatische Drill-downs und Roll-ups bei interessierenden Positionen zu machen, die Auswertungen übersichtlich am Bildschirm zu präsentieren, damit nicht mehr so viele Seiten gedruckt werden müssen um standardisierte grafische Darstellungen abzurufen.

8.7 Zusammenfassende Würdigung

Nach den Zielen befragt, die das betriebliche Rechnungswesen für die Gemeinde Riehen erfüllen sollte, haben der Controller und der Chef Rechnungswesen folgende genannt:

- Das BRW soll den Managern Controlling und Reporting ermöglichen.
- Die Manager sollen ihre Daten zeitnah, stufen- und verantwortungsgerecht erhalten.
- Die Auswertungen sollen in Plan- und Ist-Leistungen und Werte integrieren, damit durch Steuerung des Mitteleinsatzes die Kosten und Erlöse beeinflusst werden können.

Damit diese Ziele realisiert werden können, sind Weiterentwicklungen auf der gelegten Basis notwendig. Wir schlagen aus heutiger Sicht folgende Vorgehensschritte vor:

- Bereinigung der Gliederungen von Produkten, Kostenstellen und Kostenarten
- Projektabbildung integriert mit der Kostenstellen- und –trägerrechnung sowie mit der Anlagenbuchhaltung konzipieren.
- Konzept für automatisierte tagfertige Leistungserfassung (einmalig) erstellen
- Schnittstellen für Präsenzkostenerfassung konzeptionell festlegen.
- Funktionsumfang der gewünschten Anlagenbuchhaltung definieren
- Produktbereichsweise stufenweise Teilkosten- und Deckungsbeitragsrechnungsstrukturen aufbauen
- Musterdarstellungen für Planungs- und Soll-Ist-Vergleichsmasken sowie für die Erwartungsrechnung für Kostenstellen, Projekte und Produkte entwerfen. Es soll auch möglich sein, die Planwerte zu kommentieren.
- Die wichtigsten Auswertungen für die Führungskräfte als Strukturbilder entwerfen und dabei auch die notwendigen Drill-downs und Roll-ups bestimmen.
- Minimalanforderungen an die automatisierte Darstellung der Entwicklung der Planbilanzen festhalten.
- Simulationserfordernisse für die Planung und für dispositive Entscheidungen formulieren.
- Benutzerrechte strukturieren.

Diese Arbeiten sind die Voraussetzung, um anschliessend eine Evaluation geeigneter Softwareergänzungen vornehmen zu können und so das BRW und die Berichterstattung zielorientiert weiter zu entwickeln.

Nach Abschluss der Evaluation sollte parallel zu den Einführungsarbeiten auch geplant werden, wer wann in welchen Anwendungen sowie im Verständnis betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge geschult werden soll.

9 Beurteilung aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht

9.1 Einleitung

9.1.1 Auftrag

Um das durch das Reformprojekt PRIMA geschaffene neue Steuerungsmodell rechtlich zu verankern, sind in der Gemeinde Riehen neue Rechtsgrundlagen geschaffen worden. Diese traten 2002/2003 in Kraft und wurden sukzessive umgesetzt. Die NPM-relevanten Normen sowie die Hauptsteuerinstrumente sollen auf ihre Konformität mit dem jeweils übergeordneten geltenden Recht geprüft werden. Im Vordergrund stehen dabei die Vereinbarkeit des kommunalen Rechts mit dem kantonalen Gesetzes- und Verfassungsrecht. Untersucht werden soll zudem die Konformität mit allgemeinen organisationsrechtlichen Grundlagen, wie sie sich bereits aus dem Bundesrecht ergeben (insb. Legalitätsprinzip, Delegationsgrundsätze, Gewaltenteilungsgrundsatz, Gemeindeautonomie, Stimmrecht). Geprüft werden soll ferner, ob das Steuerungsmodell aus rechtlicher Sicht in sich stimmig und kohärent kodifiziert worden ist.

9.1.2 Methodisches Vorgehen

Die *NPM-relevanten Normen* der Gemeindeordnung, der Geschäftsordnung des Einwohnerrats, des Reglements über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung (Organisationsreglement), der Finanzhaushaltordnung, der Personalordnung und des Personalreglements wurden auf ihre *Konformität* mit dem *übergeordneten geltenden Recht* geprüft.¹⁴

Weiter wurden die *Ausgestaltung* und die *Umsetzung* der *Hauptsteuerinstrumente der Gemeinde Riehen* auf ihre *Vereinbarkeit mit den*

¹⁴ Bezüglich des Verfassungsrechts des Kantons Basel-Stadt wurde auch die neue, vom Stimmvolk am 30. Oktober 2005 angenommene Verfassung miteinbezogen, die auf den 13. Juli 2006 in Kraft treten soll.

staats- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen geprüft. Als Hauptsteuerungsinstrumente wurden folgende Instrumente analysiert: Der Politikplan mit dem Produktsummenbudget, die Leistungsaufträge mit den zugehörigen Globalkrediten, die Leistungsvereinbarungen sowie das Berichtswesen.

9.1.3 Ausgangslage

Die Gemeinden unterstehen gemäss § 23 des Gemeindegesetzes des Kantons Basel-Stadt der Aufsicht des Kantons. Dem Regierungsrat steht die Kompetenz zur Ausübung des Aufsichtsrechts zu.¹⁵ Dieses beschränkt sich in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden grundsätzlich auf eine Rechtskontrolle.¹⁶ Mit der Verordnung über die Gemeindeaufsicht vom 10. Juni 1997 hat der Regierungsrat die Kompetenz zur Aufsicht über die Gemeinden an das Justizdepartement übertragen. Weiter sieht das Finanzkontrollgesetz des Kantons Basel-Stadt in § 3 Abs. 2 vor, dass sich die Finanzaufsicht über die Gemeinden nach dem Gemeindegesetz richtet.

Die Gemeindeordnung ist gemäss § 13 Bst. a des Gemeindegesetzes ein genehmigungspflichtiger Gemeindebeschluss und dem Regierungsrat – respektive dem Justizdepartement – vor der Veröffentlichung zur Genehmigung vorzulegen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erteilte dem Beschluss des Einwohnerrats der Gemeinde Riehen, betreffend der Totalrevision der Gemeindeordnung, am 26. März 2002 seine Genehmigung.¹⁷ Die vorgängige Genehmigung durch das Justizdepartement erfolgte am 7. März 2002. Der Entwurf zur neuen Gemeindeordnung wurde dem Justizdepartement zudem im Vorfeld einer zweiten Lesung im Einwohnerrat zur Beurteilung unterbreitet. Dabei wurde auf die Einhaltung allgemeiner Rechtsgrundsätze wie jene der Gewaltenteilung, des Legalitätsprinzips, der Kompetenzdelegation oder der politischen Willensbildung in Gemeinden geachtet. Auf diese „Vorprüfung“ erliess das Justizdepartement einige Anregungen, welche die Bereinigung verschiedener Fragen gesetzestechnischer und materieller Natur ermöglich-

¹⁵ § 23 Abs. 2 GG.

¹⁶ Unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen in Spezialgesetzen (§ 24 GG).

¹⁷ Regierungsratsbeschluss vom 26. März 2002.

te. Diese Empfehlungen betrafen v. a. die Regelungen der Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte und wurden von Riehen übernommen.¹⁸

Der Erlass einer kommunalen Finanzhaushaltordnung ist gemäss Gemeindegesetz kein genehmigungspflichtiger Gemeindebeschluss. Die Gemeinde Riehen übermittelte den Entwurf dem Justizdepartement sowie dem Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt freiwillig zur Prüfung und Stellungnahme.¹⁹ Einige Empfehlungen wurden von der Gemeinde Riehen übernommen. Jedoch stellte sich heraus, dass die Gemeinde den eingeschlagenen individuellen Weg zu beschreiten hatte. Für Aussenstehende war es daher schwierig, hilfreiche Empfehlungen zu geben, welche auf das Reformprojekt der Gemeinde Riehen zugeschnitten waren.

9.1.4 In Aussicht genommene Änderungen im kantonalen Gemeinderecht

Das Stimmvolk des Kantons Basel Stadt hat am 30. Oktober 2005 eine neue Kantonsverfassung angenommen. Aufgrund der darin enthaltenen Bestimmungen betreffend die Gemeinden soll das Gemeindegesetz bald einer Revision unterzogen werden. Dabei bietet sich die Gelegenheit, im kantonalen Recht günstige Voraussetzungen für die Umsetzung von NPM auf der Gemeindeebene zu schaffen. Das geltende Gemeindegesetz ist noch nicht auf die Wirkungsorientierte Staats- und Verwaltungsführung ausgerichtet. Deshalb war eine rechtskonforme Ausgestaltung des Reformprojekts PRIMA mit besonderen Herausforderungen verbunden. Soweit infolgedessen nachstehend gewisse Divergenzen gemacht werden, ist dies entsprechend zu relativieren. Zudem können diese Divergenzen bei der Ausarbeitung eines auf die Wirkungsorientierte Staats- und Verwaltungsführung ausgerichteten Gemeindegesetzes hilfreich und anregend sein.

¹⁸ Medienmitteilung vom 26. März 2002 des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt.

¹⁹ Gutachten des Justizdepartements des Kantons Basel-Stadt, Schreiben vom 16. Oktober 2002; Gutachten des Finanzdepartements des Kantons Basel-Stadt, Schreiben vom 15. Oktober 2002.

9.2 Ordnungen und Reglemente der Gemeinde Riehen

9.2.1 Vorbemerkung

Im Zuge der Reform wurden die zentralen organisationsrechtlichen Grundlagen in der Gemeinde Riehen *erneuert*: Gemeindeordnung, Geschäftsordnung des Einwohnerrats, Organisationsrecht für Gemeinderat und Verwaltung, Finanzhaushaltordnung sowie das Personalrecht.

9.2.2 Gemeindeordnung

Gestützt auf § 9 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes erlässt der Einwohnerrat eine Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung entspricht einem genehmigungspflichtigen Gemeindebeschluss, welcher gemäss § 13 Bst. a des Gemeindegesetzes dem Regierungsrat – respektive dem Justizdepartement – vor der Veröffentlichung zur Genehmigung vorzulegen ist. Die Gemeindeordnung besitzt damit – zusammen mit besonderen Ordnungen über die Erhebung von Steuern und Abgaben, die ebenfalls zu den genehmigungspflichtigen Gemeindebeschlüssen zählen²⁰ – eine höhere Legitimation als andere Ordnungen. Die Gemeindeordnung ist damit namentlich der Finanzhaushaltordnung sowie der Personalordnung übergeordnet. Der verfassungstypische Normgehalt der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen (z. B. Präambel, Grundprinzipien, Volksrechte, Zuständigkeiten der Behörden) bestätigt diese Normenhierarchie.

Die NPM-relevanten Normen in der Gemeindeordnung sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar. In Anbetracht der Funktion des *Produktsummenbudgets* als Gesamtschau und Information sowie der Vorgaben in § 9 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes, wäre immerhin zu erwägen, dieses Steuerungsinstrumentarium in der Gemeindeordnung als solches zu bezeichnen (§ 21 Ziff. 3 Bst. h GemO und § 38 Abs. 1 GemO).

²⁰ § 13 Bst. b GG.

9.2.3 Geschäftsordnung des Einwohnerrats

Der Einwohnerrat ist gemäss § 9 Ziff. 2 des Gemeindegesetzes befugt, eine eigene Geschäftsordnung zu erlassen.²¹ Er legt darin das parlamentarische Instrumentarium sowie die Organisation des Parlamentsbetriebs und die Form der Beratungen fest.²²

Die NPM-relevanten Normen der Geschäftsordnung des Einwohnerrats stimmen mit dem übergeordneten Recht überein.

9.2.4 Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung (Organisationsreglement, OgR)

Der Gemeinderat ist gemäss § 28 der Gemeindeordnung befugt, die Grundzüge der Organisation und der Zuständigkeiten der Gemeindeverwaltung in einem Reglement festzulegen.²³

§ 28 Abs. 2 des Organisationsreglements regelt die Schaffung, Änderung und Aufhebung von *Stellen*. Zuständig für die *Stellen* der Gemeindeverwalterin oder des Gemeindeverwalters, der Abteilungsleitenden und der Stabsfunktionen ist der Gemeinderat. Für die *übrigen Stellen* ist die Gemeindeverwalterin oder der Gemeindeverwalter auf Antrag der Abteilungsleitenden zuständig. Gemäss § 15 Abs. 4 Bst. e des Gemeindegesetzes ist jedoch der Gemeinderat für die Leitung der Gemeindeverwaltung und *die Einstellung* des erforderlichen Personals zuständig. Umso mehr muss dies konsequenterweise auch für die grundsätzlicheren Entscheide über die Schaffung, Änderung und Aufhebung von *Stellen* gelten. Es ist damit fraglich, ob die in der Gemeinde Riehen vorgenommene *Kompetenzdelegation in Stellenangelegenheiten* vom Gemeinderat auf den Gemeindeverwalter mit dem aktuellen übergeordneten Recht vereinbar ist. Aus dem Gemeindegesetz lässt sich jedenfalls keine Bestimmung entnehmen, die es den Gemeinden erlauben würde, von der darin vorgesehenen Zuständigkeitsordnung abzuweichen.

²¹ Auch § 21 Abs. 3 Bst. b GemO.

²² § 22 Abs. 3 GemO.

²³ Weiter auch § 23 Abs. 4 und § 24 Abs. 3 Bst. e GemO.

Problematisch erscheint ferner § 29 Abs. 1 Bst. a des Organisationsreglements, wonach der Gemeinderat von der Zuständigkeitsordnung gemäss diesem Reglement und den darauf ergangenen Beschlüssen abweichen kann, indem er in Leistungsvereinbarungen besondere Zuständigkeiten vorsieht. Bei Leistungsvereinbarungen handelt es sich bekanntlich nicht um Rechtssätze, weswegen eine Rechtsetzungsdelegation diesfalls per se ausgeschlossen ist. Die Blankoermächtigung in Leistungsvereinbarungen (als eine Art Verwaltungsverordnung), die zur Abweichung von der Zuständigkeitsordnung in einem Rechtssatz berechtigt, ist daher problematisch. Um dem Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen zu entsprechen, müsste die Ermächtigung im Reglement verankert werden. Diese Ermächtigung steht wohl auch nicht mit § 28 der Gemeindeordnung in Einklang. Die Problematik zeigt sich besonders deutlich, wenn in Leistungsvereinbarungen sogar von Zuständigkeiten des Gemeinderats (§ 5 ff. OgR) abgewichen werden sollte.

Die weiteren Normen des Organisationsreglements, welche das NPM betreffen, stimmen mit dem übergeordneten Recht überein.

9.2.5 Finanzhaushaltordnung

Das Gemeindegesetz enthält kaum Anhaltspunkte zum Steuerungsinstrumentarium. Basierend auf der Gemeindeordnung regelt der Einwohnerrat nähere Bestimmungen zum Finanzhaushalt in der Finanzhaushaltordnung.²⁴ Alle Geschäfte der Gemeinde, die nicht der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindep Parlament vorbehalten sind, werden vom Gemeinderat besorgt. So unter anderem die Leitung der Gemeindeverwaltung und der Erlass der zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben nötigen Reglemente.²⁵ Dem Parlament kommt dabei die Oberaufsicht gemäss § 9 Ziff. 3 des Gemeindegesetzes zu. Aufgrund der Gemeindeautonomie²⁶ und fehlenden kantonalen Vorschriften bezüglich der rechtlichen Grundlagen des Finanzhaushaltes der Gemeinden geniessen diese für die Regelung ihrer Finanzaufgaben *erhebliche Freiheiten*.

²⁴ § 40 GemO.

²⁵ § 15 GG.

²⁶ § 2 GG; Art. 50 BV.

Das Parlament prüft und genehmigt gemäss § 9 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes das Budget, die Rechnung und den Verwaltungsbericht. Dabei handelt es sich zugleich um sog. vorlegungspflichtige Gemeindebeschlüsse, welche gemäss § 14 des Gemeindegesetzes dem Regierungsrat – respektive dem Justizdepartement – zur Kenntnisnahme vorzulegen sind. Das *Budget* wird in der Gemeinde Riehen aus einer funktionalen Sicht gewissermassen in einem *zweistufigen Verfahren* durch den Einwohnerrat erlassen: Mehrjährige Globalkredite im Zusammenhang mit den Leistungsaufträgen sowie Produktsummenbudget im Zusammenhang mit dem jährlich überarbeiteten Politikplan. Die mehrjährigen Globalkredite führen (als Verpflichtungskredite) zu gebundenen Ausgaben im Produktsummenbudget. Aufgrund dieser Bindungswirkung müssten vor dem Hintergrund von § 14 Bst. a des Gemeindegesetzes zusätzlich zum Produktsummenbudget auch die Globalkredite der zuständigen kantonalen Behörde *vorgelegt* werden. Denn das Produktsummenbudget vermittelt zwar als Zusammenschluss aller im nächsten Jahr anfallenden Nettokredite die Gesamtsicht – eine Steuerungswirkung kommt ihm dagegen aufgrund der Bindungswirkung der mehrjährigen Globalkredite kaum mehr zu.

Der Gemeinderat beschliesst gemäss § 19 Bst. c der Finanzhaushaltsordnung das *Investitionsbudget*. Die Finanzhaushaltsordnung definiert das *Investitionsbudget* in § 10 wie folgt: „Das Investitionsbudget enthält die geplanten Investitionen des nächsten Jahres. Investitionen werden unter Vorbehalt von § 35 Abs. 2 der Gemeindeordnung als Verpflichtungskredit beschlossen.“ Gemäss diesem Vorbehalt werden Investitionen als Verpflichtungskredit beschlossen, sofern sie im Einzelfall 100'000 Franken übersteigen und daher nicht mit dem Globalkredit beschlossen werden können. Verpflichtungskredite zu Investitionen sind Ausgabenbeschlüsse zur Schaffung von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzungsdauer.²⁷ § 36 Bst. b der Gemeindeordnung sieht vor, dass der Einwohnerrat über Verpflichtungskredite beschliesst, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200'000 Franken übersteigt. Der Gemeinderat beschliesst nur über Verpflichtungskredite,

²⁷ § 35 Abs. 3 GemO.

wenn die Ausgabe im Einzelfall 200'000 Franken nicht übersteigt²⁸ sowie generell, wenn es sich um gebundene Ausgaben handelt.²⁹ Die Kompetenz des Gemeinderats zum Beschluss des *Investitionsbudgets* gemäss § 19 Bst. c FhO ist demzufolge im Zusammenhang mit den Beschlusskompetenzen für die Investitionen im Einzelfall zu sehen. Weil schon aufgrund von § 9 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes das Budget in die Kompetenz des Gemeindeparlaments fällt, müsste in § 18 der Finanzhaushaltordnung eine entsprechende Kompetenz auch bezüglich des Investitionsbudgets vorgesehen sein (wie sie im Übrigen bezüglich der Investitionsrechnung gegeben ist). Zwar handelt es sich beim Investitionsbudget nach dem Steuerungsmodell der Gemeinde Riehen um ein Planungsinstrument des Gemeinderats. Als Bestandteil der Budgetierung müsste das Investitionsbudget aber dennoch der Genehmigung durch das Parlament unterliegen. Überdies wäre gemäss § 14 Bst. a des Gemeindegesetzes auch das Investitionsbudget als Budget der zuständigen kantonalen Behörde vorzulegen.

Im Weiteren müsste die *Erfolgsrechnung* dem Einwohnerrat zur Genehmigung – und nicht bloss zur Kenntnisnahme – vorgelegt werden.³⁰ Dies weil die Prüfung und Genehmigung der Rechnung gemäss § 9 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes dem Parlament unterliegt und die Rechnung ebenfalls Gegenstand der vorlegungspflichtigen Beschlüsse im Sinne von § 14 Bst. b des Gemeindegesetzes ist. Für eine Genehmigung der Erfolgsrechnung durch den Einwohnerrat spricht zudem § 21 Bst. h der Gemeindeordnung. Danach liegt die Genehmigung der Rechnung des Gemeinderats in der Kompetenz des Einwohnerrats. Eine Differenzierung der Kompetenzverteilung zwischen der Produktsummenrechnung, welche vom Einwohnerrat zu genehmigen ist, und der Erfolgsrechnung, welche vom Einwohnerrat nur zur Kenntnis genommen wird, erfolgt erst in § 18 der Finanzhaushaltordnung. Dieser Paragraph widerspricht daher der übergeordneten Gemeindeordnung.³¹

²⁸ § 37 Bst. a GemO.

²⁹ § 37 Bst. d GemO; § 33 FhO.

³⁰ § 18 Bst. g FhO und § 19 Bst. d FhO wären dementsprechend anzupassen.

³¹ Diese Hierarchie ergibt sich aus dem Umstand, dass die Gemeindeordnung gemäss dem kantonalen Gemeindegesetz vom Regierungsrat zu genehmigen ist. Dafür spricht auch § 10 Abs. 1

Zusätzlich wäre § 18 der Finanzhaushaltordnung gemäss § 9 Ziff. 4 des Gemeindegesetzes sowie § 21 Abs. 3 Bst. h der Gemeindeordnung entsprechend dahingehend zu ergänzen, dass der Geschäftsbericht des Gemeinderats der Genehmigung durch den Einwohnerrat unterliegt.

Die weiteren NPM-relevanten Normen der Finanzhaushaltordnung stimmen mit dem übergeordneten Recht überein.

9.2.6 Personalordnung

Mit dem Erlass der neuen Personalordnung wurde der Beamtenstatus abgeschafft. Die Angestellten der Gemeinde Riehen werden durch Abschluss eines Arbeitsvertrages angestellt. Das *Arbeitsverhältnis* ist öffentlich-rechtlicher Natur. Privatrechtliche Anstellungen werden nur noch in wenigen Ausnahmefällen vorgenommen.³² Die Kompetenz zum Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen liegt beim Gemeinderat.³³ Er regelt das Verfahren und die Zuständigkeit für die Begründung, Gestaltung und Beendigung des *Arbeitsverhältnisses* sowie der Umwandlung der altrechtlichen *Beamtenverhältnisse*.³⁴ Der Einwohnerrat ist gemäss § 9 Ziff. 6 des Gemeindegesetzes befugt weitere Ordnungen, u. a. über die Regelung der Dienstverhältnisse und Besoldungen der Mitarbeiter der Gemeinde, zu erlassen.

Die Abschaffung des Beamtenstatus und die Einführung der *Arbeitsverhältnisse* nach öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen sind mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Die Personalordnung ist weder ein genehmigungspflichtiger noch ein vorlegungspflichtiger Gemeindebeschluss.

Die NPM-relevanten Bestimmungen der Personalordnung sind demzufolge nicht zu beanstanden.

des Gemeindegesetzes, welcher die Regelung der Finanzkompetenzen in der Gemeindeordnung vorsieht.

³² § 6 PO.

³³ § 49 PO.

³⁴ § 49 Abs. 2 Bst. b PO sowie § 49 Abs. 2 Bst. m PO.

9.2.7 Personalreglement

Das Personalreglement der Gemeinde Riehen sieht kein finanzielles Anreizsystem für die Mitarbeitenden vor. Die einzige NPM-relevante Norm ist die Regelung der *Jahresarbeitszeit*. Die Mitarbeiter haben ihre Arbeit grundsätzlich auf der Basis einer Jahresarbeitszeit zu leisten. Diese dient der effizienten, termin- und qualitätsgerechten Erfüllung von Aufträgen und Dienstleistungen der Gemeinde. Sie erlaubt den Mitarbeitenden eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit und des Tagesablaufs.

Der Gemeinderat erhält durch die Personalordnung³⁵ die Zuständigkeit zur Regelung der erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Er regelt darin die Arbeitszeit, deren Einteilung sowie die Ruhe- und Freizeit.³⁶ Die Regelung der Jahresarbeitszeit widerspricht dem übergeordneten Recht nicht.

Bei einer engen Auslegung allenfalls zu Problemen führen könnte § 7 des Personalreglements, wonach zwischen *drei Anstellungsinstanzen* (Gemeinderat, Gemeindeverwalter, Abteilungsleitende) unterschieden wird. Denn gemäss § 15 Abs. 4 Bst. e des Gemeindegesetzes ist der Gemeinderat zuständig für die Einstellung des erforderlichen Personals. Eine Delegationsmöglichkeit sieht das Gemeindegesetz nicht vor.³⁷

9.3 Umsetzung der Hauptsteuerungsinstrumente

9.3.1 Politikplan und Produktsummenbudget

Der Politikplan umfasst eine Aufgaben- und Finanzplanung. Dieser werden möglichst realistische Annahmen und Prognosen zugrunde gelegt. Aus der Finanzplanung geht hervor, ob der Haushalt mittelfristig im Gleichgewicht ist.³⁸ Die Gemeindeordnung legt die Ziele und Aufgaben des Politikplanes folgendermassen fest: Die vorgesehene Entwicklung der Gemeindeaufgaben wird im Politikplan beschrieben. Dieser stellt für

³⁵ § 49 PO.

³⁶ § 49 Abs. 2 Bst. g PO.

³⁷ Vgl. auch Ziff. 8.2.4 hiervor.

³⁸ § 4 FhO.

jeden Politikbereich (Produktgruppe) die Ziele und erwarteten Entwicklungen sowie die benötigten Mittel dar. Er wird für mindestens vier Jahre erstellt und im Sinne einer fortlaufenden Planung jährlich den veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen angepasst.³⁹

Das erste Planjahr des Politikplanes beinhaltet zugleich das Produktsummenbudget für das nächste Jahr.⁴⁰ Das Produktsummenbudget ist der Zusammenschluss aller im nächsten Jahr anfallenden Nettokredite zur Erfüllung der Leistungsaufträge.⁴¹

Der Gemeinderat erstellt den Politikplan und unterbreitet ihn dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme.⁴² Diese Zuständigkeit des Gemeinderats wird auch explizit durch § 24 Abs. 3 Bst. d der Gemeindeordnung geregelt. Das Produktsummenbudget unterliegt der Genehmigung des Einwohnerrats. Er verwendet das Produktsummenbudget als Grundlage für die Festlegung des Steuerfusses.⁴³ Die Festsetzung des Steuerfusses des nächsten Jahres erfolgt nach der Genehmigung des Produktsummenbudgets.⁴⁴

Diese Kompetenzverteilung entspricht den Anforderungen der Gemeindeordnung und des Gemeindegesetzes.⁴⁵ § 21 der Gemeindeordnung überträgt die Zuständigkeit zur Genehmigung des Jahresbudgets sowie die Festsetzung des Steuerfusses dem Einwohnerrat.⁴⁶

Zur Beeinflussung des Politikplans steht dem Einwohnerrat der parlamentarische Auftrag zur Verfügung. Damit kann er im Rahmen seiner Zuständigkeiten die beabsichtigte Wirkung und die wirkungsorientierte

³⁹ § 30 GemO.

⁴⁰ Jahresbudget im Sinne von § 21 Abs. 3 Bst. h GemO.

⁴¹ § 8 Abs. 1 FhO.

⁴² § 18 Bst. a FhO und § 19 Bst. a FhO.

⁴³ § 18 FhO.

⁴⁴ § 8 Abs. 2 FhO; § 38 GemO.

⁴⁵ § 15 GG: Der Gemeinderat ist die ausführende Behörde. Er besorgt alle Geschäfte der Gemeinde, die nicht der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament vorbehalten sind. Ihm kommen unter anderem folgende Aufgaben und Befugnisse zu: Vorbereitung und Vollzug der Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments und die Leitung der Gemeindeverwaltung; § 9 Ziff. 3 GG: Das Parlament übt die Oberaufsicht über die anderen Behörden und die Verwaltung der Gemeinde aus.

⁴⁶ Vorbehältlich der ausserordentlichen Zuständigkeit des Gemeinderats (§ 38 Abs. 3 GemO).

Aufgabenerfüllung, namentlich den Politikplan, die Leistungsaufträge, die Globalkredite sowie die Menge und Qualität der Leistungen beeinflussen.⁴⁷

Der Politikplan bestehend aus der Aufgaben- und Finanzplanung ist nach der Konzeption des Reformprojekts PRIMA in die Beschlusskompetenz des Gemeinderats gelegt worden und der Einwohnerrat nimmt diesen dementsprechend bloss zur Kenntnis.⁴⁸ Dies entspricht einer gängigen Kompetenzverteilung bezüglich der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung.⁴⁹ Der Einwohnerrat kann dafür die mehrjährigen Leistungsaufträge mit den Globalkrediten beschliessen, womit auf diese Weise die mittelfristige Steuerung gestärkt wird. Zu beachten ist ferner, dass der *Produktrahmen* mit den Politikbereichen und Produkten der Genehmigung durch den Einwohnerrat unterliegt.⁵⁰ Eine unzulässige Verschiebung der Kompetenzen im gewaltenteiligen System ist insofern nicht erkennbar.

Die *Berichterstattung* im Rahmen des Geschäftsberichts des Gemeinderats entspricht strukturell dem Politikplan und sorgt damit für Transparenz. Zusammen mit den Rechenschafts- und Leistungsberichten sowie der Rechnungslegung nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells und der Kostenrechnung⁵¹ bestehen damit wesentliche Voraussetzungen für eine sachgerechte Oberaufsicht.

Das Steuerungsmodell ist insofern rechtlich korrekt umschrieben und verstösst nicht gegen höherrangiges Recht.

9.3.2 Leistungsaufträge und Globalkredite

Die mehrjährigen Leistungsaufträge definieren für die einzelnen Politikbereiche (Produktgruppen) in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung. Die mit den Leistungsaufträgen verbundenen Kosten werden dabei berücksich-

⁴⁷ § 38 GO.

⁴⁸ § 18 Bst. a und § 19 Bst. a FhO.

⁴⁹ Siehe dazu allerdings auch die Alternative in Ziff. 9.3.2 hiernach.

⁵⁰ § 21 Abs. 3 Bst. g GemO.

⁵¹ § 39 GemO.

tigt.⁵² Die Leistungsaufträge werden mit den zugehörigen mehrjährigen Globalkrediten beschlossen.⁵³ Diese enthalten alle tatsächlichen und kalkulatorischen Kosten und Erlöse, die zur Erfüllung eines Leistungsauftrags nötig sind.⁵⁴ Damit ist eine hohe Transparenz gewährleistet. In den Leistungsberichten wird dargestellt, wie die Leistungsaufträge erfüllt werden.⁵⁵

Der Erlass der Leistungsaufträge und die Bewilligung der Globalkredite liegen im Kompetenzbereich des Einwohnerrats.⁵⁶ Wie schon erwähnt, sieht § 9 Ziff. 3 des Gemeindegesetzes vor, dass die Oberaufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung dem Einwohnerrat unterliegt. Gemäss Ziff. 9 desselben Paragraphen kommt ihm auch die Kompetenz der Bewilligung wiederkehrender und einmaliger Ausgaben gemäss der Gemeindeordnung zu.

Dem Einwohnerrat steht auch hier der Parlamentarische Auftrag zur Einflussnahme auf die Leistungsaufträge und die Globalkredite zur Verfügung.⁵⁷ Im Weiteren regelt die Finanzhaushaltordnung die Einzelheiten zur Einflussnahme des Einwohnerrats auf laufende Leistungsaufträge.⁵⁸ Während der Laufzeit von Leistungsaufträgen ist der Einwohnerrat an seine Vorgaben gebunden. Er kann jedoch zusätzliche Leistungen beschliessen, wenn er die dazu erforderlichen Mittel als Nachkredit bereitstellt und der Gemeinderat in der Lage ist, den Beschluss zu vollziehen. Im Übrigen kann der Einwohnerrat seine Vorgaben während der Laufzeit von Leistungsaufträgen nur dann ändern, wenn sich die Verhältnisse grundlegend verändert haben und dies nicht voraussehbar war. Im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat können die Leistungsaufträge jedoch jederzeit geändert werden.

Hervorzuheben ist im Weiteren, dass die Leistungsaufträge mit den dazugehörigen Globalkrediten referendumsfähig sind. Dies kann als bedeu-

⁵² § 5 Abs. 1 FhO.

⁵³ § 18 Bst. b FhO; § 21 Abs. 3 Bst. d GemO.

⁵⁴ § 5 Abs. 2 FhO.

⁵⁵ § 9 Abs. 3 FhO.

⁵⁶ § 18 Bst. b FhO; § 21 Abs. 3 Bst. d GemO.

⁵⁷ § 38 GO.

⁵⁸ § 47 FhO.

tende *Erweiterung der Volksrechte* bezeichnet werden – zumal auch entsprechende Volksinitiativen zulässig sind.⁵⁹ In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist ferner, dass in der Gemeinde Riehen das Instrument der Volksanregung geschaffen wurde, welches auch Jugendlichen ab vierzehn Jahren sowie Einwohnenden ohne Schweizerpass erlaubt, mit hundert Unterschriften dem Einwohnerrat ein Thema zu unterbreiten.⁶⁰ Wie sich diese neuen Mitwirkungsmöglichkeiten tatsächlich auswirken, kann allerdings im heutigen Zeitpunkt noch nicht schlüssig beurteilt werden.

Im Rahmen der Befragungen wurde vereinzelt kritisiert, dass das Instrument des Leistungsauftrags mit seiner mehrjährigen Ausgestaltung zu träge sei, um auf wirtschaftlich bedingte Änderungen sofort reagieren zu können. Im Weiteren wurden selten Befürchtungen laut, auf die laufenden Leistungsaufträge zu wenig Einfluss zu haben (z. B. Sparakzente zu setzen). Zudem befürchten einzelne Gemeinderäte und Verwaltungsmitarbeitende, dass sich der Spardruck nur auf diejenigen Leistungsaufträge auswirkt, welche im laufenden Jahr neu diskutiert werden. Dem kann entgegengehalten werden, dass nach der in der Gemeinde Riehen gewählten Konzeption der *mehrjährigen Steuerung* erhöhte Bedeutung zukommen soll. Die strategischen Kompetenzen des Einwohnerrats werden damit gestärkt. Ein weitgehender Verzicht auf kurzfristige Umsteuerungsmöglichkeiten auf der Ebene der Politikbereiche wird damit bewusst in Kauf genommen – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass rasche Kurskorrekturen oft kaum möglich sind.⁶¹ Zwar würde die Gemeindeordnung grundsätzlich auch einjährige Leistungsaufträge zulassen,⁶² wovon allerdings aus den besagten Gründen eher abgeraten wird. Vielmehr wäre von den *bestehenden Möglichkeiten* Gebrauch zu machen, Leistungsaufträge auch während ihrer Laufzeit nötigenfalls anzupassen.

⁵⁹ § 13 GemO.

⁶⁰ § 14 GemO.

⁶¹ Die Gemeinde Uster sah sich mit einem ähnlichen Problem konfrontiert. Das Parlament nahm am Jahresende gewisse Änderungen der vierjährigen Leistungsaufträge vor, obwohl dies eigentlich nicht vorgesehen war. Diese Modifikationen wurden von der Verwaltung mit Widerwille aufgenommen. Die Leistungsaufträge der Gemeinde Uster werden aufgrund dieser Erfahrungen nun jedes Jahr überprüft und den Entwicklungen entsprechend modifiziert.

⁶² § 31 Abs. 1 GemO.

Um eine Gleichbehandlung der verschiedenen Politikbereiche zu gewährleisten, wäre zu erwägen, die Laufzeit für sämtliche Leistungsaufträge für den *gleichen Zeitraum* vorzusehen. Die damit verbundene jeweilige Spitzenbelastung für den Einwohnerrat könnte sich hingegen negativ auf das staatspolitisch bedeutsame Milizprinzip auswirken. Zu prüfen wäre vor diesem Hintergrund allenfalls eine Änderung des Zeitpunktes des Erlasses der Leistungsaufträge. Diese könnten z. B. jeweils alle zusammen im zweiten Jahr der Legislaturperiode dem Einwohnerrat unterbreitet werden. Dadurch wäre dieser in der Lage, seine Kompetenzen besser wahrnehmen zu können.

Der Leistungsauftrag ist ein neues Instrument und es bleibt abzuwarten, ob sich die Behörden an das Arbeiten mit diesem Instrument gewöhnen und der Einwohnerrat seine Funktion als strategische Steuerungsmöglichkeit wahrnimmt. Falls dies nicht der Fall sein sollte, so liegt es in der Kompetenz des Parlaments, die allenfalls notwendigen Korrekturen noch vorzunehmen. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erneuerung von 4 Leistungsaufträgen im Herbst 2005 werden aber als positiv beurteilt.

9.3.3 Leistungsvereinbarungen

Im Rahmen der Vorgaben der Leistungsaufträge schliesst der Gemeinderat mit der Verwaltung oder mit Dritten Leistungsvereinbarungen ab, welche die Leistungsaufträge entsprechend den beschlossenen Vorgaben konkretisieren und umsetzen.⁶³ Der Abschluss der Leistungsvereinbarungen liegt in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderats.⁶⁴ Diese Zuständigkeit ist mit § 15 Abs. 4 Bst. e des Gemeindegesetzes vereinbar, welche dem Gemeinderat die Leitung der Verwaltung überträgt. Dem Parlament steht weiterhin die Oberaufsicht zu, welche sich aus der Gemeindeordnung explizit auch auf Dritte erstreckt, denen die Erfüllung von Gemeindeaufgaben übertragen worden ist.⁶⁵

⁶³ § 6 FhO; § 31 Ziff. 4 GemO.

⁶⁴ § 19 Bst. b FhO.

⁶⁵ § 21 Abs. 2 GemO.

Soll eine Leistungsvereinbarung mit Dritten abgeschlossen werden, deren Laufzeit länger dauert als der entsprechende Leistungsauftrag, bedarf es dazu einer Ermächtigung durch den Einwohnerrat. Weiter braucht der Gemeinderat die Zustimmung des Parlaments, wenn er sich gegenüber Dritten zu einer mehrjährigen Ausgabe verpflichten möchte, welche der Erfüllung verschiedener Leistungsaufträge dient und insgesamt 200'000 Franken übersteigt.⁶⁶ Durch diese Norm wird sichergestellt, dass der Gemeinderat nicht von sich aus Leistungsvereinbarungen abschliesst, welche über einzelne vom Parlament beschlossenen Leistungsaufträge hinausgehen.

Die Übertragung von Aufgaben an Dritte wird zudem in § 5 der Gemeindeordnung geregelt. Darauf basierend müssen Art und Umfang der Übertragung in einer Ordnung oder in einem referendumsfähigen Einwohnerratsbeschluss geregelt werden, wenn sie zu einer Einschränkung von Grundrechten führen können, eine bedeutende Gemeindeleistung betreffen oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigen. Die Übertragung der Befugnis zum Erlass von Verfügungen auf Dritte bedarf einer Grundlage in einer Ordnung. In dieser ist auch der Rechtsschutz zu regeln. Weiter sind die mit Gemeindeaufgaben betrauten Dritten dazu angehalten, in ihrem Handeln die Grundprinzipien (öffentliches Interesse, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit und Sorgfalt) zu beachten. Diese Einschränkungen schützen die Einwohner der Gemeinde sowie den Einwohnerrat vor einer übermässigen Kompetenzdelegation des Gemeinderats auf Dritte.

9.3.4 Parlamentarische Kommissionen

Der Einwohnerrat ist gemäss der Gemeindeordnung zur Konstituierung folgender Kommissionen befugt: Ratsbüro, Geschäftsprüfungskommission, Sachkommissionen für die verschiedenen Politikbereiche, Wahlprüfungskommission und Kommission für Volksanregungen und Petitionen.⁶⁷ Bei der Einberufung seiner Kommissionen hat das Parlament – soweit keine besonderen Gründe vorliegen – die Stärke der Fraktionen

⁶⁶ § 45 FhO.

⁶⁷ § 25 Abs. 1 GemO.

zu berücksichtigen.⁶⁸ Die Kommissionsarbeit und v. a. die Versachlichung der Diskussionen in den Kommissionen wird von den Befragten mehrheitlich als positiv bewertet. Die Sitzungen der Kommissionen sind in der Regel nicht öffentlich.⁶⁹ Die Verlagerung der politischen Diskussionen von den öffentlichen Parlamentssitzungen in die nicht öffentlichen Sitzungen der Sachkommissionen führt gemäss Auffassung einiger Parlamentsmitglieder zu einem Transparenzverlust – auch gegenüber der Bevölkerung. Zudem wird die Konkordanzpolitik verstärkt und die Sachdiskussionen werden entpolitisiert. § 17 des Gemeindegesetzes sieht vor, dass die Verhandlungen des Gemeindeparlaments öffentlich sind und über die Sitzung sämtlicher Gemeindebehörden ein Protokoll zu führen ist. Es ist eine Auslegungsfrage, ob nicht öffentliche Kommissionssitzungen mit der Bedeutung, wie ihnen in der Gemeinde Riehen zukommt, diese Norm verletzt. Bevölkerung und Einwohnerrat der Gemeinde Riehen werden entscheiden, ob der Informations- und Transparenzverlust gerechtfertigt ist. Der Bevölkerung steht mit der Volksinitiative⁷⁰ ein Instrument offen, um die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen zu verlangen oder um sonstige Änderungen zu beantragen. Dem Einwohnerrat steht zur Wahrung seiner Interessen die Möglichkeit offen, die Gemeindeordnung abzuändern.⁷¹ Bevor diese Änderungen jedoch ins Auge gefasst werden, sollte dem Kommissionswesen eine genügend lange Eingewöhnungsdauer zugestanden werden.

Bezüglich des Kommissionswesens wurde das *Fehlen einer Finanzkommission* kritisiert. Mit der vom Einwohnerrat im September 2005 beschlossenen Schaffung einer Finanzkoordinationskommission wurde nunmehr ein Organ konzipiert, welches eine *koordinative Funktion* übernehmen soll und eine *Gesamtübersicht* über die Gemeindefinanzen hat. Zudem kann damit auch die von der Geschäftsprüfungskommission primär retrospektive Sichtweise durch eine zukunftsgerichtete Sichtweise ergänzt werden. Laut § 25 Abs. 2 der Gemeindeordnung steht es dem Einwohnerrat zu, gemäss den Bestimmungen seiner Geschäftsordnung weitere ständige Kommissionen zu bilden. Die Bildung einer Finanz-

⁶⁸ § 20 GemO.

⁶⁹ § 25 Abs. 3 GemO.

⁷⁰ § 13 GemO.

⁷¹ § 9 Ziff. 1 GG.

kommission ist somit aufgrund der bestehenden Ordnungen rechtskonform.

Im Sinne einer *Modellalternative* könnte allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt die *Schaffung einer Steuerungskommission* näher geprüft werden, welche die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission mit denjenigen einer Finanzkommission vereinen und damit – in Ergänzung zu den Sachkommissionen – die gesamtstaatliche Sicht gewährleisten würde. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur *Stärkung des Einwohnerrats* geleistet werden. Auf der anderen Seite wäre mit einer solchen Steuerungskommission eine Machtkummulation innerhalb des Einwohnerrats verbunden.

Zu erwägen ist schliesslich, das *Ratssekretariat*⁷² *ressourcenmässig zu ergänzen*, um damit die Kommissionen noch besser zu entlasten und das Parlament gegenüber der Verwaltung zu stärken.

9.4 Zusammenfassende Würdigung

Insgesamt ist aus rechtlicher Sicht festzustellen, dass das neue Steuerungsmodell gemäss dem Reformprojekt PRIMA der Gemeinde Riehen *sorgfältig und in sich stimmig kodifiziert* ist und auch in seiner Umsetzung weitgehend mit den übergeordneten rechtlichen Grundlagen *im Einklang* steht.

Soweit die vorliegende staats- und verwaltungsrechtliche Beurteilung dennoch in einen oder anderen Bereich gewisse *Optimierungen* ausmacht, ist dies vor dem Hintergrund folgender beiden *Gegebenheiten* zu sehen und entsprechend zu relativieren:

⁷² Der Gemeindeverwalter nimmt in der Funktion des Juristischen Sekretärs an den Sitzungen des Plenums und des Ratsbüros teil. Diese Tätigkeit umfasst ca. 10 Prozent des Pflichtenhefts des Gemeindeverwalters. Die Protokollierung der Plenarsitzungen wird zurzeit durch eine im Stundenlohn angestellte, externe Person besorgt. Das Ratssekretariat wird durch das Zentralsekretariat der Gemeindeverwaltung administrativ unterstützt. Der Aufwand hierzu beträgt – je nach Intensität des Ratsbetriebs – insgesamt ca. 40 – 50 Stellenprozent. Für die Betreuung der Kommissionssekretariate werden weitere ca. 50 Stellenprozent eingesetzt.

-
1. Die vorliegende Beurteilung musste sich am geltenden kantonalen Recht orientieren. Im Anschluss an die unlängst (am 30. Oktober 2005) vom Stimmvolk angenommene neue Kantonsverfassung und der darin enthaltenen Bestimmungen über die Gemeinden soll das Gemeindegesetz revidiert werden. Dieser aus dem Jahre 1984 stammende Erlass ist selbstredend noch nicht auf die Wirkungsorientierte Staats- und Verwaltungsführung ausgerichtet. Eine rechtskonforme Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen in der Gemeinde Riehen gestaltet sich dementsprechend schwieriger. Im Zuge der *Totalrevision* des Gemeindegesetzes wird es demnach darum gehen, die kantonalen rechtlichen Grundlagen für wirkungsorientierte Steuerungsmodelle in den Gemeinden zu schaffen. Oder anders ausgedrückt: Die vorliegend erkannten Divergenzen zwischen dem kantonalen Recht und gewissen rechtlichen Grundlagen in der Gemeinde Riehen sollten letztlich dahingehend behoben werden, dass das *kantonale Recht entsprechend modernisiert wird und nicht das Rad in der Gemeinde Riehen zurückgedreht* werden muss.
 2. PRIMA hat einen Reformprozess ausgelöst, der noch nicht abgeschlossen ist und *gemeindeintern weitere Justierungen* zur Folge haben wird – auch in rechtlicher Hinsicht. Dies zeigte sich beispielsweise gerade auch im Zusammenhang mit der Schaffung der neuen Finanzkommission. Im Bericht und Antrag des Ratsbüros vom 8. September 2005 (Vorlage Nr. 843) wurde dies folgendermassen formuliert:

"In rechtlicher Hinsicht ist anzumerken, dass der Einwohnerrat gemäss § 25 Abs. 2 der Gemeindeordnung weitere ständige Kommissionen einsetzen kann. Falls die Bildung einer Finanzkommission beschlossen wird, wäre sie dort und im Abschnitt VII der Geschäftsordnung des Einwohnerrats nicht namentlich aufgeführt. Dies lässt sich nach Auffassung des Ratsbüros für eine gewisse Zeit vertreten, nachdem bei Erlass dieser Ordnungen im Rahmen von PRIMA immer wieder betont worden ist, dass Nachbesserungen aufgrund neuer Erfahrungen wohl unvermeidlich sein werden. Gemeindeordnung und Geschäftsordnung sind deshalb bewusst offen formuliert worden, um neuen Bedürfnissen, die im „Entwicklungsgebiet PRIMA“ zu erwarten sind, möglichst unkompliziert Rechnung zu tragen. Eine formelle Än-

derung von Gemeindeordnung und Geschäftsordnung erscheint deshalb – mindestens zur Zeit – entbehrlich, nicht zuletzt auch deshalb, damit die Finanzkommission im Hinblick auf den neuen Politikplan 2006/09 tätig werden kann.

Es ist vorgesehen, die im Zusammenhang mit PRIMA neu erlassenen Ordnungen zu gegebener Zeit auf notwendige Anpassungen hin zu überprüfen und allfällige Änderungen und Ergänzungen als Gesamtpaket dem Einwohnerrat vorzulegen. So wird vermieden, dass wegen jeder Detailrevision eine eigene Vorlage ausgearbeitet werden muss. Die Mitglieder des Einwohnerrats und speziell die Kommissionspräsidenten werden deshalb gebeten, festgestellte Mängel, Änderungsvorschläge und weitere Anregungen laufend dem Ratssekretariat zu melden (vgl. dazu auch den Leistungsauftrag 1 für 2006-2009, „Andere Vorgaben“, S.16)."

In diesem relativierenden Sinn sind bezüglich der *rechtlichen Umsetzung des neuen Steuerungsmodells* zusammenfassend folgende Problembe-
reiche zu sehen, die bei der nunmehr in Aussicht genommenen *Revision des Gemeindegesetzes* beachtet werden müssen:

- Aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes wären an sich zusätzlich zum Produktsummenbudget auch die Globalkredite der zuständigen kantonalen Behörde vorzulegen.⁷³
- Aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes müsste an sich der Einwohnerrat das Investitionsbudget genehmigen. Zudem wäre aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes an sich auch das Investitionsbudget der zuständigen kantonalen Behörde vorzulegen.⁷⁴
- Aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes wäre an sich die Erfolgsrechnung dem Einwohnerrat zur Genehmigung – und nicht bloss zur Kenntnisnahme – vorzulegen.⁷⁵
- Aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes wäre an sich die Finanzhaushaltordnung dahingehend zu ergänzen, dass der Ge-

⁷³ Ziff. 9.2.5.

⁷⁴ Ziff. 9.2.2 sowie Ziff. 9.2.5.

⁷⁵ Ziff. 9.2.5.

schäftsbericht des Gemeinderats der Genehmigung durch den Einwohnerrat unterliegt.⁷⁶

- Aufgrund des geltenden Gemeindegesetzes wären an sich das Organisationsreglement sowie das Personalreglement bezüglich Kompetenzdelegation im Stellenwesen anzupassen.⁷⁷

Im Rahmen der ebenfalls in Aussicht gestellten Anpassungen der *gemeindeinternen Rechtsordnung* sind überdies folgende Empfehlungen zu beachten:

- Das Produktsummenbudget sollte in der Gemeindeordnung (als solches) bezeichnet werden.⁷⁸
- In Leistungsvereinbarungen von rechtssatzmässigen Zuständigkeitsregelungen abzuweichen, erscheint problematisch und sollte dementsprechend nicht zugelassen werden.⁷⁹

Bezüglich der *Handhabung der neuen Instrumente und des Kommissionswesens* wird der weitere Verlauf zeigen, ob diese so umgesetzt werden, dass die Beteiligten ihre Kompetenzen im gewaltenteiligen System optimal wahrnehmen können. Steuerungsinstrumentarium und Kompetenzverteilung erscheinen im von der Gemeinde Riehen gewählten Modell aus heutiger Sicht als sachgerecht. Der Einwohnerrat verzichtet zwar auf gewisse traditionelle Befugnisse in operativer Hinsicht bzw. mit kurzfristiger Ausrichtung. Hingegen werden – der NPM-Idee entsprechend – die politisch-strategischen bzw. mittelfristigen Befugnisse des Parlaments gestärkt. Gewährleistet bzw. sogar erweitert worden sind überdies die demokratischen Mitwirkungsrechte. Aufgrund der im Rahmen der vorliegenden Evaluation teilweise geäusserten Bedenken wären *im Rahmen des weiteren Projektverlaufs* folgenden Eventualitäten besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Allenfalls wäre von den bestehenden Möglichkeiten Gebrauch zu machen, wonach die Leistungsaufträge auch während ihrer Laufzeit

⁷⁶ Ziff. 9.2.5.

⁷⁷ Ziff. 9.2.4 sowie Ziff. 9.2.7.

⁷⁸ Ziff. 9.2.2.

⁷⁹ Ziff. 9.2.4.

nötigenfalls angepasst werden können – was allerdings in einem Spannungsverhältnis zur grundsätzlichen Verbindlichkeit von Leistungsaufträgen steht.⁸⁰

- Um eine Gleichbehandlung der verschiedenen Politikbereiche zu gewährleisten, wäre zu erwägen, die Laufzeit für sämtliche Leistungsaufträge für den gleichen Zeitraum vorzusehen – was allerdings die Belastung der Einwohnerrats entsprechend erhöhen würde.⁸¹
- Hinsichtlich der Parlamentsorganisation könnte ein Ausbau des Ratssekretariats erwogen werden – was allerdings mit entsprechend höheren Kosten verbunden wäre.⁸²

⁸⁰ Ziff. 9.3.2.

⁸¹ Ziff. 9.3.2.

⁸² Ziff. 9.3.4.

10 Riehen im Vergleich zu anderen NPM-Gemeinden

Ein Bestandteil des Projektauftrags war der Vergleich von PRIMA mit der NPM-Umsetzung in vier Reformgemeinden. Zur diesem interkommunalen Vergleich haben sich die Gemeinden Baden (AG), Binningen (BL), Thun (BE) und Uster (ZH) bereit erklärt. Die detaillierte Darstellung der NPM-Umsetzung in diesen Gemeinden - insbesondere die Ausgestaltung der einzelnen NPM-Instrumente - findet sich in einem separaten Kurzbericht.⁸³

In diesem Kapitel sollen ausgewählte Erfahrungen, welche die vier Gemeinden gemacht haben, aufgegriffen und Schlussfolgerungen für Riehen diskutiert werden.

10.1 Gemeinde Uster

Die Gemeinde Uster im Kanton Zürich zählt knapp 30'000 Einwohner. Die Exekutive besteht aus sieben und das Parlament aus 63 Mitgliedern.

Das Projekt Optimus, mit welchem die Gemeinde 1995 den Reformprozess begann, hatte die Schaffung einer neuen Gemeindeordnung zum Ziel. In dieser ersten Projektphase erarbeitete Uster die rechtlichen Voraussetzungen für eine Neuorganisation, für die Kompetenzdelegation und zur Optimierung der Abläufe. Parallel zu der Gemeindeordnung wurden in den Jahren 2000/01 die NPM-Instrumente entworfen und entwickelt. Die erste Projektphase endete 2001 durch die Annahme der Gemeindeordnung in der Volksabstimmung. Ab 2002 wurden im Projekt GO die entwickelten NPM-Instrumente eingeführt und umgesetzt. Für die vollständige Einführung dieser Instrumente hat Uster einen Zeitrahmen von 4 Jahren vorgesehen. Seit 2006 wird flächendeckend mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen gearbeitet. Uster entwickelt zurzeit eine Kostenleistungsrechnung, welche ab 2007 ganzheitlich eingeführt wird.

⁸³ Die umfassende Darstellung der vier NPM-Gemeinden ist auf dem Web unter <http://www.kpm.unibe.ch/gemeindevergleich.pdf> herunterladbar.

Aus Sicht der Gemeinde konnten bei der Umsetzung von New Public Management folgende Feststellungen gemacht werden:

- Die Behördenvielfalt wurde durch die Reduktion der vorgängigen zehn Behörden und Kommissionen auf neu drei Behörden mit selbständiger Verwaltungsbefugnis gestrafft.
- Der Gemeinderat und der Stadtrat haben griffige und wirksame Instrumente für die politische Steuerung der städtischen Aufgaben und Leistungen erhalten. Das laufende kritische Hinterfragen des Leistungsangebotes wirkt sich zudem auf die Bevölkerung aus.
- Die neue Kompetenzdelegation hat klarere Zuständigkeiten geschaffen, welche sich nun nach einer längeren Gewöhnungsphase gut eingespielt haben.
- Der Stadtschreiber sensibilisiert die Mitarbeitenden weiter für die Kundenorientierung. Im Rahmen der Kundenorientierung wurde zudem das Corporate Design überarbeitet. Im Kostenbewusstsein der Mitarbeitenden sind Verhaltensänderungen zu beobachten. Ob diese jedoch auf die NPM-Reform oder eher auf das letztjährige umfassende Projekt einer Leistungsüberprüfung zu Sparzwecken zurückzuführen sind, ist schwierig zu beurteilen. Aufgrund dieser Überprüfung und den daraus resultierenden Einsparungen hat sich die Stimmung bei den Mitarbeitenden verschlechtert.
- Bezüglich des Leistungskataloges erhielt das Parlament mehr Transparenz. Die Transparenz über die Finanzen wird von den Parlamentsmitgliedern dagegen teilweise als ungenügend empfunden. In der Legislative sind kritische Stimmen vorhanden, welche sich gegen die Steuerung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets aussprechen. Um diesem Problem zu begegnen wird einerseits das Parlament geschult, andererseits werden einzelne Instrumente überarbeitet sowie Abläufe evaluiert und verifiziert. Zeitgleich wird versucht herauszufinden, welche Indikatoren sinnvoll und welche zu operativ sind.

-
- Die Leistungsaufträge der Gemeinde Uster werden aufgrund schlechter Erfahrungen nun jedes Jahr überprüft und den Entwicklungen entsprechend modifiziert.
 - Die Verwaltung und die Exekutive der Gemeinde Uster verfassen jährlich zwei Zwischenberichte. Die Erfahrung hat die Verwaltung jedoch gelehrt, dass ein Zwischenbericht und der Jahresbericht ausreichen würden und verhältnismässiger wären.
 - Das Erarbeiten von Wirkungszielen und Standards hat sich als schwierige Aufgabe herausgestellt. Mit der Möglichkeit des Ausweichens auf nicht beeinflussbare Kennzahlen – wo steuerbare Indikatoren nicht zu finden sind – konnte die Messung der Ziele vereinfacht werden.
 - Die Gemeinde Uster sieht sich notwendigen Sparmassnahmen ausgesetzt. Dies schlägt sich auch auf die Stimmung der Mitarbeiter nieder.
 - Einige Parlamentarier in Uster sind der Meinung, durch die neuen Führungsinstrumente Macht verloren zu haben. Sie möchten wieder vermehrt operationellere Entscheide treffen können. Die Gemeinde muss die Parlamentarier entweder von den Vorzügen der neuen Instrumente und der neu beim Parlament liegenden strategischen Führung überzeugen oder aber ihre Instrumente den Wünschen des Parlaments anpassen.

10.2 Gemeinde Thun

Die Gemeinde Thun im Kanton Bern zählt 41'889 Einwohner. Die Exekutive besteht aus drei hauptamtlichen und zwei nebenamtlichen Mitgliedern, das Parlament aus 40 Stadträten.

1996 leitete Thun, gestützt durch Vorarbeiten einer externen Beratungsunternehmung den NPM-Reformprozess ein (Moderne Verwaltung Thun MVT). Nach erfolgter Definition der Produkte konnte ab dem Voran-

schlag 1998 mit den ersten Produktgruppenbudgets gearbeitet werden. Im Zeitraum von 1998 bis 2002 wurden die NPM-Instrumente produktgruppenweise eingeführt. Die Querschnittsämter (Finanzverwaltung, Personalamt, Informatik und Stadtkanzlei) warteten den Prozess zunächst ab und wurden als letzte Verwaltungseinheit in die Reform einbezogen. Neben der Einführung der neuen Führungsinstrumente wurde zeitgleich eine Stadtverfassung mit neuer Kompetenzordnung (Annahme im September 2001) erarbeitet. Weiter wurde eine Regierungsreform durchgeführt, welche die Exekutive per 1. 1. 2003 von sieben auf fünf Mitglieder reduzierte.

Die vollständige Einführung der NPM-Instrumente war auf Anfang 2003 geplant und konnte termingerecht umgesetzt werden. Für das Jahr 2003 hatte sich die Gemeinde bewusst eine Ruhephase auferlegt, in welcher keine neuen Projekte durchgeführt wurden. In dieser Konsolidierungsphase konnten sich die Beteiligten an die neuen Instrumente gewöhnen, was für die Akzeptanz der Reform von grosser Bedeutung war.

In der Gemeinde wurden folgende Erfahrungen mit NPM gemacht:

- Hauptsteuerungsinstrumente der Stadt Thun sind der einjährige Voranschlag mit den Globalbudgets für die Produktgruppen und der Jahresbericht. Diese Dokumente sind sehr übersichtlich, konzentriert und in gleicher Form strukturiert. Die Einjährigkeit wurde bewusst gewählt, um die Diskussion bezüglich Überträge zu vermeiden.
- Neu beschliesst der Stadtrat über die Legislaturziele. Der Aufgaben- und Finanzplan unterliegt weiterhin dem Entscheid des Gemeinderats und wird vom Parlament jeweils zur Kenntnis genommen.
- Ein weiteres Merkmal der Gemeindesteuerung ist das zentrale und dezentrale Controlling sowie die jährliche Überprüfung aller Instrumente. Es werden zwei Zwischenberichte erstellt. Der erste nach 4 Monaten enthält gleichzeitig die Rechnung. Der zweite Bericht vor den Sommerferien soll den Betroffenen genügend Reaktionszeit geben. Die Zwischenberichte kommentieren lediglich besondere Vorkommnisse und Abweichungen.

-
- Die Gemeinde führt keine Kostenleistungsrechnung, jedoch eine Kostenrechnung. Die Arbeitszeiterfassung wird entweder nur sporadisch, projekt- oder abteilungsbezogen durchgeführt.
 - Bei den Personen, welche mit den neuen Instrumenten arbeiten, hat im Bezug auf die Kundenorientierung ein Kulturwandel stattgefunden. Von den Verwaltungsmitarbeitenden, welche an der Front tätig sind, wird dieses Umdenken jedoch nicht gleichermassen erwartet.
 - Das Kostenbewusstsein ist durch die Produktgruppenbudgets gestärkt worden. Das Kader ist sich bewusst, dass keine Nachkredite gesprochen werden und dass es mit den budgetierten Finanzmitteln haushalten muss.
 - Die Verwaltung und die Exekutive haben durch die neuen Instrumente mehr operative Freiheiten bekommen. Einige Kadermitglieder tun sich mit dem neuen Handlungsspielraum noch schwer.
 - Das Parlament wurde in seinen operativen Freiheiten beschränkt, aber es kann nun längerfristig auf das Gemeindegeschehen Einfluss nehmen. Diese Einflussnahme wurde durch die parlamentarische Genehmigung der Legislaturziele gesichert. Zuvor hatte man nur eine Kenntnisnahme vorgesehen. Zudem wurde die Finanzkompetenz des Parlamentes ausgeweitet.
 - Mit der Reform haben die politischen Vorstösse der Parlamentarier massiv zugenommen. Die Mitglieder des Stadtrates haben weniger Geschäfte zu besprechen und suchen nun neue Formen und Wege um sich zu profilieren.
 - Durch die etappenweise Einführung der Reform musste die Bevölkerung nicht auf Leistungen verzichten.
 - Die kritischsten Auswirkungen der Reform waren die anfänglichen Doppelspurigkeiten durch die produktgruppenweise Einführung von NPM (v. a. im Bereich des Rechnungswesens).

- Die kritischsten Stimmen kamen und kommen aus den Reihen der Verwaltung, denn nicht alle Mitarbeitenden können sich mit den neuen Aufgaben und/oder der neuen Stellung identifizieren.
- Die Verwaltung sieht sich einer Überzeitenproblematik ausgesetzt. Durch den erfolgten Personalabbau konzentrieren sich die Mitarbeitenden auf das Tagesgeschäft. Steht ein grösseres Projekt an, so sehen sich die Mitarbeiter gezwungen, Überzeit zu machen. Um dieses Problem zu lösen, sollten für entsprechende Projekte Personal freigestellt, Dritte hinzugezogen oder aber Projekte ausgegliedert werden.
- Das Parlament war durch den MVT-Ausschuss stark in den Reformprozess involviert.
- Thun arbeitet mit dem Anreizsystem einer Spezialfinanzierung. Dadurch wird den Abteilungen eine wichtigere Aufgabe überwiesen und ihre Mitverantwortung am Finanzhaushalt der Stadt wird sichtbar gemacht. Da es Abteilungen gibt, welche ihre Kosten nicht so stark steuern können wie andere, ist dieses System immer der Gefahr einer nicht homogenen Verteilung ausgesetzt.

10.3 Gemeinde Binningen

Die Gemeinde Binningen im Kanton Basel-Landschaft zählt 14'243 Einwohner. Die Exekutive besteht aus sieben Mitgliedern, das Parlament aus 40 Einwohnerräten.

1995/1996 initiierte der frühere Gemeindeverwalter zusammen mit dem Gemeinderat das Projekt Binningen 2000. Unter seiner Leitung wurden die rechtlichen Grundlagen zur Einführung des NPM erarbeitet. Daraufhin erfolgte im Juni 1999 der erste grosse Meilenstein durch die in der Volksabstimmung mit grosser Mehrheit angenommene Gemeindeordnung. Die Gemeinde Binningen wurde in dieser ersten Projektphase von einem externen Berater betreut. Nach der Anpassung der rechtlichen Grundlagen erfolgte eine beinahe vierjährige Ruhephase. Erst im Jahre 2004 wurde das Projekt unter der Führung eines neuen Gemeindeverwalters durch die Ausarbeitung der Leistungsaufträge erneut in Angriff genommen. Trotz eines neuen, antriebsstarken Gemeindeverwalters

wurde der Wiedereinstieg in den Reformprozess als schwierig empfunden. Rückblickend war die Ruhepause für alle Beteiligten von Vorteil. Allerdings wäre es besser gewesen, wenn die Pause nicht so lange gedauert hätte und von Anfang an eingeplant worden wäre.

Ab 2006 werden die Leistungsaufträge flächendeckend eingeführt und es wird mit Globalbudgets gearbeitet. Parallel zu dieser Einführung erfolgen die Erarbeitung einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung und die Ausbildung einer für das Controlling zuständigen Person. Die Entwicklung der Leistungsvereinbarungen wird 2006 erfolgen. Weiter wird versucht, den Mitarbeitenden durch Schulungen mehr Produktverantwortlichkeit zu vermitteln. Die vorgesehenen Instrumente sollten schätzungsweise in ein bis zwei Jahren vollständig umgesetzt sein.

Folgende NPM-Spezifika können in Binningen festgestellt werden:

- Binningen befindet sich noch in der Erarbeitungs- und Einführungsphase verschiedener NPM-Instrumente.
- Binningen unterscheidet nur bei den Produktzielen zwischen Wirkungs- und Leistungszielen. Für die Ziele der Produktgruppen werden nur Massnahmen, jedoch weder Messung, Indikatoren noch Standards vorgesehen.
- Nebst den Produkten und Produktgruppen werden vier Leistungszentren geführt, welche nicht mit Leistungsvereinbarungen arbeiten.
- Die Struktur und die Zusammensetzung der Produktgruppen und Produkte gleicht dem Produktrahmen von Riehen.
- Die Gemeinde wird Wege finden müssen, um das Vertrauen des Parlamentes und der Exekutive in die Verwaltung zu stärken.
- Durch die Zusammenfassung der Abteilungen war die Verwaltung von allen Ebenen am stärksten von der Reform betroffen. Der neue Gemeindverwalter setzte die NPM-Grundsätze in der Verwaltung konsequent um. An das daraus folgende moderne Führungsverständnis muss sich das Personal erst noch gewöhnen. Der Wandel hin zum kundenorientierten Arbeiten ist bei einigen Mitarbeitern erfolgt. Der

sich auf gutem Wege befindende Prozess des WOV-bedingten Kulturwandels in der Unternehmungs- und Führungsphilosophie ist noch nicht abgeschlossen.

- Das produktbezogene Arbeiten erschwert eine abteilungsübergreifende Betrachtung von Problemstellungen. Diese unerwünschte Einstellung lässt sich nicht mit dem Grundsatz der Verwaltung – nachdem alle am gleichen Strick ziehen – vereinbaren.
- Auf der Ebene des Parlamentes und der Regierung wurde v. a. die neue Kompetenzzuteilung spürbar. Die Ängste der Parlamentarier vor einem Machtverlust und das Misstrauen der Verwaltung gegenüber, konnten noch nicht vollständig beseitigt werden.
- Auch das Vertrauen der Regierung in die Verwaltung und deren Tätigkeiten unter NPM sowie die Kommunikation zwischen diesen beiden Ebenen muss gestärkt und verbessert werden.
- Die Bevölkerung hat bislang keine grossen Veränderungen bemerkt.

10.4 Gemeinde Baden

Die Gemeinde Baden im Kanton Aargau zählt 16'676 Einwohner. Die Exekutive besteht aus sieben Mitgliedern, das Parlament aus 50 Wohnerräten.

Schon in den 1980er Jahren setzte sich der Stadtammann (Stadtpräsident) von Baden stark für Kundenorientierung, Zielsetzungsprozesse und Entwicklungsplanung ein. Das erste Planungsleitbild Planungsbericht 1986 erläuterte die Stadt- und Strategieentwicklung. Anfangs der 1990er Jahre wurde in Baden die Idee des New Public Managements aufgenommen. Daraufhin erliess die Stadt ein neues Anstellungsreglement, welches die Voraussetzungen für eine WOV-tüchtige Verwaltung verankerte. Als eine der ersten Gemeinden hat Baden durch den Erlass dieses Regementes den Beamtenstatus abgeschafft. Mit starkem Rückhalt aus dem Parlament übernahm der Stadtammann die Leitung des Projektteams. Die Reform wurde ab 1995 in der Kaderschulung entwickelt. Die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung begann Ba-

den 1996 in vier Pilotabteilungen, welche zwei Jahre später mit den ersten Produktbudgets arbeiten konnten. 2000 erweiterte Baden die Reform um acht Abteilungen, welche ein Jahr später durch zwei weitere ergänzt wurden. Mit dem Einbezug der Schulen im Jahr 2003 wurde die Verwaltung vollständig über Produktbudgets gesteuert. Seit 2006 ist mit der neu gebildeten Abteilung Kinder, Jugend und Familie das Betreuungsangebot der Stadt Baden administrativ in einer Abteilung zusammengefügt.

Baden wurde im Reformprozess durch externe Berater begleitet. Diese Beratung erfolgte jedoch sehr zurückhaltend und eher im Sinne eines kritischen Hinterfragens. Dadurch wurde der Gemeinde die Möglichkeit gegeben, ihre Instrumente selber zu erarbeiten. Ein weiterer Aspekt war die schnelle Ausweitung der Reform von den vier Reformprojekten auf die restlichen Verwaltungseinheiten. Somit war das Verwaltungskader fast durchgehend in den Prozess involviert. Der Arbeitsaufwand und die Belastung waren bei den Pilotprojekten gross. Für die Umsetzung der WOV-Instrumente wurde ein Controller eingestellt, welcher auch die Projektleitungsassistenz übernahm.

Es kam während des Einführungsprozesses zu keinen offenen Konflikten zwischen den verschiedenen Ebenen und die Zusammenarbeit funktionierte gut. Das Projekt profitierte auf allen Stufen von breiter Unterstützung.

Folgende Spezifika können für Baden festgehalten werden:

- Das Parlament war durch die Begleitkommission von Anfang an stark in den Reformprozess involviert. Dies hat zu hoher Transparenz und einer guten Akzeptanz des Projektes im Einwohnerrat beigetragen.
- Baden hat ein gut strukturiertes Vorgehen zur Zielerarbeitung. Vom Planungsleitbild ausgehend beziehen sich die Ziele auf die jeweils übergeordnete Zielsetzung.
- Die Leistungsaufträge sind in den Produktbudgets untergebracht und sehr kurz gehalten.
- Baden arbeitet nur mit externen Leistungsvereinbarungen. Die internen Leistungen werden anhand der Produktbudgets gesteuert.

- Die Reglemente enthalten keine ausführlichen Bestimmungen zur Funktion des Parlamentes, der Exekutiven und der Verwaltung.
- Baden arbeitet mit dem Anreizsystem einer teamorientierten Erfolgskomponente. Ziel ist es, die Mitarbeitenden für ihren Leistungsbeitrag am positiven Gesamtergebnis zu beteiligen. Dieses Modell trägt den unterschiedlichen Möglichkeiten der Ertragserwirtschaftung der verschiedenen Abteilungen Rechnung.
- Mit der Reform verteilte die Gemeinde die Kompetenzen sowie gewisse Kompetenzsummen neu. Dies führte dazu, dass das Parlament über mehr strategische Führungskompetenz verfügt und der Regierung und der Verwaltung grössere operative Freiheiten zustehen. Die Neuverteilung der Kompetenzen führte jedoch nicht – wie in anderen Gemeinden – zu einer Verschlechterung des Klimas und zu dem Gefühl des Machtverlustes. Die Parlamentarier wissen die neuen Instrumente zu schätzen und verstehen sie. Zudem führte die neue Kompetenzverteilung zu mehr Transparenz.
- Das Kostenbewusstsein verbesserte sich spürbar. Dazu kam in einem nächsten Schritt eine Verbesserung des Erlösbewusstseins. Die Abteilungen versuchen nun vermehrt, neue Ertragsquellen zu erschliessen.
- Der Kulturwandel hin zur kundenorientierten Verwaltung ist weitgehend abgeschlossen. Zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung herrscht ein fruchtbares Klima. Die Gemeinde thematisiert die Kundenorientierung weiterhin.
- Die Gliederung in Abteilungen führte zu einer gewissen Abgrenzung zwischen den verschiedenen Produktzuständigen. Dadurch gingen soziale Elemente verloren, wie etwa die gegenseitige Dienstleistungsbereitschaft. Baden versucht darum aktiv die Zusammenarbeit in der Verwaltung zu fördern.
- Ähnlich wie in Riehen sorgt der hohe Leistungsstandard für grosse Erwartungen seitens der Einwohner. Für die Bevölkerung wurde der Reformprozess v. a. durch das neue Stadtbüro sichtbar.

10.5 Schlussfolgerungen für Riehen

Jede Gemeinde muss bei der NPM-Einführung ihren eigenen Weg gehen und Prozesse und Instrumente erarbeiten, die auf die Bedürfnisse der entsprechenden Gemeinde zugeschnitten sind. Das allgemeingültige NPM-Modell gibt es nicht. Nichts desto trotz lassen sich für Riehen einzelne Anregungen aus der Analyse der vier Gemeinden gewinnen.

Die in den Vergleichsgemeinden umgesetzte Form von NPM ist mehrheitlich vergleichbar mit PRIMA in Riehen (u. a. neue Strukturen, eingeführte Instrumente, umfassende Kommunikation des Prozesses). Die Unterschiede betreffen tendenziell Detailfragen. Grundsätzlich kann jedoch festgestellt werden, dass Riehen NPM am Umfassendsten und mit der grössten Umsetzungsintensität eingeführt hat. Durch das gleichzeitige Angehen aller relevanten Aspekte von NPM (Gemeindeordnung, Instrumente usw.) hat Riehen eine durchdachte und kohärente Umsetzung von NPM konzipiert. Sicherlich konnte die Gemeinde geschickt nutzen, dass sie nicht wie beispielsweise Baden zu den NPM-Pionieren in der Schweiz gehörte und so von den Erfahrungen anderer Gemeinden profitieren konnte. Zudem haben die Gemeinden im Kanton Basel-Stadt relativ viele Freiheiten bei der Umsetzung von NPM, so dass beispielsweise das jährliche Budget durch das Produktsummenbudget substituiert werden konnte. In anderen Gemeinden muss nach wie vor das klassische Budget verabschiedet werden. Bemerkenswert ist in Riehen auch der Einbezug aller politischen Gremien in den Reformprozess (u. a. durch die Bildung der Reformkommission). Ungewohnt ist die Einführung des Referendums gegen einen mehrjährigen Globalkredit für einen bestimmten Politikbereich, wie es ausser in Riehen in anderen Gemeinden nicht bekannt ist. Dies ist dadurch zu begründen, dass Riehen mehrjährige Globalkredite kennt, und sich dadurch die Demokratiefrage anders gestellt hat.

Nur schwer möglich ist ein Vergleich der Kosten für die Einführung von NPM. Keine der Vergleichsgemeinden hat eine umfassende Projektvollkostenrechnung gemacht, was auch sehr anspruchsvoll wäre. Teilweise wurden nur die Kosten für die externe Beratung berechnet, teilweise nur die Initialkosten für die erste Projektphase. Riehen hat hier recht vorbildlich eine Vollkostenrechnung durchgeführt, indem die Gemeinde nebst

den effektiv angefallenen Ausgaben von 745'000 Fr. auch die interne Arbeitsleistung von 8'230 Stunden (vom 1.1.2001 bis 30.6.2003) in der Projektphase erfasst hatte.

Für Riehen könnten folgende Aspekte aus dem Gemeindevergleich interessant sein:

Ebene der politischen Steuerung:

- In den meisten Gemeinden gibt es bei gewissen Parlamentsmitgliedern die Befürchtung eines Machtverlustes. Die Erfahrung der Gemeinden, welche schon länger nach den Grundsätzen von NPM arbeiten, zeigt, dass sich die Parlamentarier erst an ihre neuen Kompetenzen und Führungsinstrumente gewöhnen müssen. Ist dieser Prozess erfolgt, so fühlt sich die Legislative in ihrer Macht oft gestärkt. Der Kulturwandel braucht Zeit und muss geübt werden. – Thun lässt das Parlament bewusst auch die Legislaturziele genehmigen, um dieses in das strategische Denken einzubinden (obwohl Planung eigentlich eine Regierungsaufgabe ist).
- Nebst Sachkommissionen gibt es in den meisten Gemeinden Finanz- und/oder Geschäftsprüfungskommissionen. Dabei fällt die oft nicht klare Aufgabenverteilung zwischen der parlamentarischen Geschäftsprüfungskommission und den Sachkommissionen auf, welche zu Doppelspurigkeiten führen kann. Die Stadt Thun versucht diesen Überschneidungen mit einer Revision entgegenzuwirken. Das Kommissionswesen soll vollständig in den Aufgabenbereich des Parlamentes übergehen. Die sich mit den Finanzen befassende Kommission würde sich nur noch punktuell zur Beratung von Budgetfragen und zur Diskussion der Rechnungslegung treffen. Zudem sollen die Präsidenten der Sachkommissionen gleichzeitig Mitglieder dieser Budget- und Rechnungskommission sein.

Ebene der betrieblichen Steuerung:

- Riehen sieht sich momentan mit einem durch PRIMA verursachten grösseren Arbeitsaufwand konfrontiert. Dem könnte z. B. durch die Vereinfachung der Wirkungs- und Leistungsziele, der Indikatoren und der Standards entgegen gewirkt werden. Die Gemeinde Uster kennt

die Möglichkeit des Ausweichens auf (nicht beeinflussbare) Kennzahlen, wenn keine steuerbaren Indikatoren zu finden sind. Binningen unterscheidet nur bei den Produktzielen zwischen Wirkungs- und Leistungszielen, und die Stadt Baden hat ihre Zielsetzungen auf drei Ziele reduziert. Die Gemeinden, welche schon mehr Erfahrungen mit den NPM-Instrumenten gemacht haben, tendieren Richtung Vereinfachung und Reduktion. Weiter wäre eventuell eine Reduktion der Anzahl der Zwischenberichte denkbar (vor allem erster Trimesterbericht). Eine nur noch sporadische, abteilungs- oder projektbezogen durchgeführte Arbeitszeiterfassung ist zwar denkbar, wie einzelne Gemeinden zeigen, aber auch Sicht einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht sinnvoll. Der Verzicht auf die Ausarbeitung separater interner Leistungsvereinbarungen könnte zu einer Verringerung des Arbeitsaufwandes führen. Ob diese Anpassungen für Riehen eine gute Lösung wären, ist jedoch kritisch zu hinterfragen.

- Als Anreizsystem für die Mitarbeitenden könnte eine teamorientierte Leistungskomponente, wie sie Baden kennt, oder eine Art Spezialfinanzierung wie sie Thun eingeführt hat, geprüft werden.⁸⁴
- Sparanstrengungen haben in verschiedenen NPM-Gemeinden zu einer Verschlechterung des politischen Klimas geführt. Das Sparen wird durch die Mitarbeitenden gerne mit NPM in Verbindung gebracht. Diesem Problem ist grosse Beachtung zu schenken. Zudem sollte klar aufgezeigt werden, dass Leistungsaufträge auch angepasst werden können.

⁸⁴ In Thun legt die Exekutive fest, ob bei Einhaltung der Leistungsziele angemessene Anteile der gegenüber dem Globalbudget erzielten Minderkosten bzw. Mehrerträge den betreffenden Verwaltungseinheiten für die Verwendung in den Folgejahren zur Verfügung gestellt werden. Die Gelder fließen in eine Spezialfinanzierung. Die Entnahmen aus der Spezialfinanzierung dienen den Produktgruppen für betriebliche Zwecke (Kleininvestitionen, Finanzierung von Personalanlässen, Saldoausgleich) und dürfen nicht an Mitarbeitende ausbezahlt werden.

Die jährliche Dotation der Spezialfinanzierung ist vom Ergebnis der Jahresrechnung abhängig. Der Gemeinderat legt den Prozentsatz der Gutschrift (resultierend aus einer Budgetunterschreitung) bzw. den Prozentsatz der Belastung (resultierend aus einer Budgetüberschreitung) jährlich fest. Der Prozentsatz der Dotation wird identisch festgelegt. Dabei werden maximal auszubehaltende Beträge vorgesehen.

Ebene der Bevölkerung:

- In Baden hat die Einführung eines Stadtladens zu einer spürbaren Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bevölkerung und Verwaltung geführt. Dies ist jedenfalls die Ansicht der Verwaltung. Das Ergebnis ist bemerkenswert, da Baden bereits den Ruf einer Stadt mit hoher Dienstleistungsorientierung hat.

11 Abschliessende Würdigung und Gestaltungsempfehlungen

11.1 Würdigung

Insgesamt darf das Projekt PRIMA als erfolgreich bezeichnet werden. Positive Änderungen sind sowohl bei der politischen Steuerung, der betrieblichen Steuerung, dem Wandelprozess als auch bei den Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger spürbar.

In besonderem Masse *positiv* hervorzuheben und zu würdigen gilt es:

- Ebene der politischen Steuerung: Die neuen Steuerungsinstrumente und Strukturen für den Einwohnerrat (insbesondere mehrjährige Leistungsaufträge und Sachkommissionen) sowie für den Gemeinderat (insbesondere Politikplan) haben sich bewährt und zeigen sich als praxistauglich. Die *eigenständige Weiterentwicklung des NPM-Instrumentariums* ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für dieses Ergebnis. NPM ist auf die Bedürfnisse von Riehen zugeschnitten worden.
- Ebene der betrieblichen Steuerung: In der Verwaltung werden der erweiterte Handlungsspielraum und die höhere Transparenz geschätzt. Das unternehmerische Denken hat zugenommen. Insbesondere das Arbeiten mit Produkten und Leistungsaufträgen hat zu diesem erhöhten Verantwortungsbewusstsein geführt, da dadurch zwar die Hierarchien reduziert, aber die Verantwortlichkeiten erhöht wurden.
- Ebene des Wandels: Die *kurze Projektdauer* von weniger als 3 Jahren hat zwar zu einer hohen Belastung der Betroffenen geführt. Dadurch konnte jedoch die Motivation und das Engagement für das Projekt sehr hoch gehalten werden. Die Projektverantwortlichen haben es geschafft, Widerstände konstruktiv aufzugreifen und so eine breite Unterstützung für das Projekt zu schaffen. Dies ist insbesondere dem grossen zeitlichen Engagement und dem fachlichen Geschick des Gemeindeverwalters und des externen Beraters zu verdanken.

Der Kulturwandel hat zu einer Verbesserung des *Verhältnisses zwischen Einwohnerrat, Exekutive und Verwaltung* geführt.

- Ebene der Bevölkerung: Die Bevölkerung stellt der Gemeindeverwaltung ein sehr gutes Zeugnis aus, das sogar noch positiver ausfällt als die Eigensicht der Verwaltung. Zwischen den Befragungen von 2001 und 2005 haben sich nur geringe Änderungen mit einer tendenziellen Verbesserung ergeben. Auf einem solch hohen Zufriedenheitsniveau bleibt die Konsolidierung auf hohem Niveau eine Kernaufgabe. Das Projekt PRIMA ist in der Bevölkerung bekannt.

Der Erfolg des Projekts zeigt sich auch in der *positiven Gesamtbeurteilung* durch die Befragten aus Politik und Verwaltung: Vor allem der Einwohnerrat und der Gemeinderat, aber auch die Produktgruppen-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen stellen dem Projekt gute Noten aus. Sie sind der Ansicht, dass sich der Aufwand gelohnt hat und möchten nicht mehr zum alten System zurückkehren.

Auf Seiten des *Einwohnerrats* und des *Gemeinderats* werden begrüsst: die verstärkte Konzentration der Politik auf die Strategie, die neuen Möglichkeiten der längerfristigen politischen Steuerung mit dem Politikplan (vor allem Exekutive) und die mehrjährigen Leistungsaufträge mit Globalbudget (Exekutive und Legislative). Geschätzt werden weiter die klare Kompetenzzuordnung und die grössere Offenheit, was die Kommunikation anbelangt. Ebenfalls als positiv erachtet wird die Einführung von Sachkommissionen.

Aus Sicht der befragten *Verwaltung* kann positiv hervorgehoben werden, dass PRIMA zu einer Klärung der Zuständigkeiten und Aufgaben geführt hat. Im Ansatz sind die operativen Freiheiten und die Entscheidungskompetenzen grösser geworden, die Mitarbeiterführung ist einfacher geworden, und auch die Leistungs- und Kostenrechnung wird grundsätzlich bejaht. Die Zusammenfassung der verschiedenen Leistungen zu Produktgruppen ist offenbar gelungen und scheint sich zu bewähren. Besonders positiv schneiden die Produktgruppen „Siedlung und Landschaft“, „Versorgung und Entsorgung“, „Allmend und Verkehr“, „Bildung und Soziales“ und „Gesundheit“ ab. Grundsätzlich positiv sind auch die Leistungsaufträge mit den dazugehörigen Globalkrediten, wobei hier vor allem auch die Mehrjährigkeit positiv herausgestrichen wird. Leitlinien und programmatische Ziele sowie die Wirkungsziele und die entsprechenden Indikatoren und Messgrössen werden insgesamt als tauglich

betrachtet. Und auch die Leistungsvereinbarungen sind von der Idee her richtig. Auch die Definition der Produkte, die Leistungsziele und die Indikatoren, Leistungsstandards und Messgrössen werden von den Produktverantwortlichen insgesamt positiv bewertet, wobei das Urteil in dieser Reihenfolge ausfällt. Zu funktionieren scheint offenbar auch der Prozess der Leistungsbestellung, und auch die Leistungs- und Kostenrechnung wird positiv bewertet.

Aus *staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht* ist insgesamt festzustellen, dass das neue Steuerungsmodell gemäss dem Reformprojekt PRIMA der Gemeinde Riehen *sorgfältig und in sich stimmig kodifiziert* ist und auch in seiner Umsetzung weitgehend mit den übergeordneten rechtlichen Grundlagen *im Einklang* steht. Steuerungsinstrumentarium und Kompetenzverteilung erscheinen im von der Gemeinde Riehen gewählten Modell aus heutiger Sicht als sachgerecht.

Beim PRIMA-Projekt gibt es allerdings auch *kritische Punkte* anzuführen, welche bei der Weiterentwicklung des Modells hohe Beachtung verdienen:

- Ebene der politischen Steuerung: Auf Seiten des *Einwohnerrats* gibt es eine kleinere Gruppe in der Grössenordnung von 20 bis 30 Prozent der Mitglieder, welche die mit PRIMA verbundenen Veränderungen weniger positiv sieht, oder zumindest der Ansicht ist, dass die neuen Instrumente nicht so funktionieren, wie sie funktionieren sollten. Deutlich grösser (40 bis 55 Prozent) ist der Anteil der Mitglieder, die der Ansicht sind, dass der Einwohnerrat gegenüber dem Gemeinderat und gegenüber der Verwaltung an Macht und Einfluss verloren hat. Offenbar mögen die neu geschaffenen Instrumente (Leistungsauftrag, Sachkommission, parlamentarischer Auftrag) den aufgrund der klaren Kompetenzzuweisung, der Globalbudgetierung und der Mehrjährigkeit des Leistungsauftrags empfundenen Verlust von Einfluss nicht vollständig zu kompensieren.

Auf Seiten des Gemeinderats wird verschiedentlich der hohe administrative Aufwand, den das Projekt verursacht, kritisiert.

- Ebene der betrieblichen Steuerung: In der Verwaltung gibt es eine nicht vernachlässigende Minderheit, die dem ganzen Reformprozess gegenüber nach wie vor kritisch eingestellt ist. PRIMA hat nicht zu einer Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und der Motivation der Mitarbeitenden geführt (wobei es das hohe Ausgangsniveau zu berücksichtigen gilt!). Allerdings bestehen grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen, und in den höheren Kaderstufen wird das Reformprojekt deutlich positiver bewertet. Besonders schlecht fällt das Urteil in den Bereichen „Publikumsdienste und Administration“ und „Finanzen und Steuern“ aus. Mehrheitlich einig ist man sich in allen Bereichen, dass PRIMA mit einem Mehraufwand verbunden ist. In besonderem Masse trifft dies vor allem auch auf die Leistungserfassung zu. Betrachtet man die einzelnen Produkte, so ergeben sich verschiedene kritische Anregungen für Verbesserungen. Weiter zeigen sich beim Prozess der Leistungsüberprüfung grössere Defizite als beim Prozess der Leistungsbestellung. Als Probleme genannt werden zudem vor allem Schwierigkeiten mit den bestehenden IT-Lösungen. Das Reporting wird als sehr aufwändig empfunden.

Bis anhin konnte weder eine grössere Effizienz noch eine wesentliche Qualitätssteigerung bei der Leistungserbringung festgestellt werden. Für den weiteren Projektverlauf dürfte es wichtig werden, sich mit diesen Problemen ernsthaft auseinanderzusetzen.

- Ebene des Wandels: Bei der Umsetzung der Reform wurde verschiedentlich die hohe zeitliche Belastung kritisiert, für welche aber gleichzeitig auch Verständnis entgegengebracht wird. Beim Wandel sind keine grösseren Fehler feststellbar.
- Ebene der Bevölkerung: Ein wesentliches Element von PRIMA ist die Festlegung von Leistungsstandards, anhand derer die Erfüllung der Leistungsaufträge geprüft werden kann. Hier besteht noch Optimierungsbedarf in der Festlegung von SMART-en Zielen (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert). Gelegentlich sind die Ziele sehr allgemein gehalten, oder sie sind relativ einfach zu erreichen. So wurden alle Standards, welche mit der Bevölkerungsbefragung gemessen wurden, erfüllt.

Direkt PRIMA attribuibare Verbesserungen der Leistungserbringung sind nicht feststellbar, wobei dies auch kein Ziel des Projekts war und Riehen bereits vor PRIMA über einen sehr hohen Leistungsstandard verfügte.

Die *staats- und verwaltungsrechtliche Beurteilung* zeigte insbesondere, dass im einen oder anderen Bereich das kantonale Gemeindegesetz eigentlich eine NPM-konforme Organisation und Steuerung nicht vollumfänglich zulässt. Bezüglich der *Handhabung der neuen Instrumente und des Kommissionswesens* wird der weitere Verlauf zeigen, ob diese so umgesetzt werden, dass die Beteiligten ihre Kompetenzen im gewaltenteiligen System optimal wahrnehmen können.

11.2 Gestaltungsempfehlungen

Die Zwischenevaluation bestätigt, dass die Gemeinde Riehen mit PRIMA auf dem richtigen Weg ist. Sie zeigt aber auch, dass es noch einen gewissen Optimierungsbedarf gibt. Eine Zwischenevaluation kann die Probleme nicht lösen, sie kann jedoch aufzeigen, wo nach Verbesserungen gesucht werden muss. Die eigentliche Knochenarbeit muss von den Betroffenen geleistet werden. In folgenden Problembereichen wird von den Evaluatoren summarisch Handlungsbedarf geortet:

- Ebene der politischen Steuerung: Ernst genommen werden muss der *wahrgenommene Machtverlust des Parlamentes*. Liegt der Grund dafür in erster Linie darin, dass der Umgang mit den neuen Instrumenten noch etwas ungeübt ist, so ist dieses Resultat nicht allzu beunruhigend. Zeigt sich hingegen, dass das Parlament im neuen System generell weniger zu sagen hat, so wird auch die Unterstützung für das Reformprojekt schnell dahinschwinden. Entsprechend wird es in Zukunft darum gehen, nicht nur noch besser auf die Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme hinzuweisen, sondern sie an konkreten Beispielen auch anzuwenden.

Die Anteile der „Unzufriedenen“ im *Einwohnerrat und vor allem auch in der Verwaltung, vereinzelt auch im Gemeinderat*, sind nicht zu vernachlässigen. Hier gilt es, besonders in den speziell exponierten Produktgruppen vertieft nach den Gründen zu suchen.

- Ebene der betrieblichen Steuerung: Das *Fehlen von bis anhin ersichtlichen Steigerungen von Qualität und Effizienz in der Leistungserbringung* gilt es ernst zu nehmen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann dies mit der fehlenden Praxis und mit gewissen Umstellungs- und Anlaufschwierigkeiten entschuldigt werden. In ein paar Jahren muss sich die Reform aber auch an diesen Forderungen messen lassen können.

Es fehlt an einem Management-Informationssystem, welches ohne grossen Aufwand abgestufte Informationen in übersichtlicher Form für die Geschäftsleitung und den Gemeinderat zur Verfügung stellt. Im IT-System gibt es nach wie vor zu viele Mehrfacherfassungen und Zeitverzögerungen. Das Reporting könnte gestrafft werden, so ist insbesondere der Nutzen des ersten Trimesterberichts noch einmal zu hinterfragen. Er könnte auf die wichtigsten Kennzahlen im Sinne eines Cockpits beschränkt werden.

Die Analyse der *Produktgruppen und Produkte zeigt beachtliche Unterschiede*. Heute sind zu viele reine Tätigkeiten als Produkte definiert, die zu einem nicht mess- und überprüfbaren Output führen. Die Bereinigung sollte zu einer Verringerung der gegenseitigen Verrechnungen führen.

Zwischen den Kostenstellenverantwortlichen und den Produktverantwortlichen fehlt es zuweilen an einem intensiven Austausch, der sehr wichtig wäre.

- Ebene der Bevölkerung: Bei den Leitlinien und programmatischen Zielen, wie auch bei den Wirkungszielen und den entsprechenden Indikatoren und Messgrössen sind noch Verbesserungen notwendig.

Die Analyse der Evaluationserkenntnisse und die Umsetzung von Optimierungsmassnahmen sollten in einem engen Austausch zwischen der politischen und der betrieblichen Ebene erfolgen. Dabei geht es nicht um eine Systemumkehr, sondern um punktuelle Verbesserungen, bei denen es wichtig ist, dass das bestehende Know-how der PRIMA-Anwender genutzt wird, um die Anwenderfreundlichkeit weiter zu erhöhen.

In *staats- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht* wird es vor allem darum gehen, im Rahmen der in Aussicht genommenen Revision des kantona-

len Gemeindegesetzes die notwendigen Grundlagen für eine NPM-konforme Organisation und Steuerung in den Gemeinden zu schaffen. Zudem wird der weitere Projektverlauf zeigen, ob und gegebenenfalls inwieweit gemeindeintern noch Justierungen am Steuerungsinstrumentarium bzw. an der damit verbundenen Kompetenzverteilung vorgenommen werden sollen.

Anhang 1: Literatur und Erlasse

Bücher und Artikel

BOLZ URS/LIENHARD ANDREAS, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 2001 1 ff.

BUSER DENISE, Anforderungen an die Rechtsgrundlagen für die Einführung von New Public Management, Dargestellt am Beispiel des Kantons Basel-Stadt, AJP 2002 1037 ff.

KETTIGER DANIEL, Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, AJP 2000 521 ff.

KETTIGER DANIEL (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000.

LADNER, ANDREAS/ARN, DANIEL/FRIEDERICH, UELI/STEINER, RETO/WICHTERMANN, JÜRIG, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 2000.

LADNER ANDREAS/STEINER, RETO, Bürger- und Kundenbefragungen, in: Andreas Bergmann et al. (Hrsg.), WEKA Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Zürich 2006.

LIENHARD, ANDREAS/RITZ ADRIAN/STEINER RETO/LADNER ANDREAS (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz – Irrtümer – Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien 2006.

LIENHARD ANDREAS, 10 Jahre New Public Management (NPM) in der Schweiz, Verbreitung – Erfahrungen – Aussichten, in: Albert Hofmeister (Hrsg.), Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung, SGVW-Schriftenreihe, Bern 2006 (im Erscheinen).

LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Habilitationsschrift, Bern 2005.

- LIENHARD ANDREAS, Zwischen Regulierung und (Re-) Regulierung, Gedanken zum schweizerischen Juristentag, NZZ Nr. 215 vom 15. September 2004, S. 15, sowie Jusletter vom 20. September 2004.
- LIENHARD ANDREAS/CAUSSIGNAC GÉRARD, Konzeptionelle Probleme der Gesetzgebung über die Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Staates (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WOV), Le-Ges 2004/2 165 ff.
- LIENHARD ANDREAS, Verwaltung im 21. Jahrhundert: Versuch eines Ausblicks aus staatsrechtlicher Sicht, in: Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud/Stephan Kux/Beat Sitter-Liver (Hrsg.), Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege, Freiburg 2003, S. 401 ff.
- MASTRONARDI PHILIPPE/SCHEDLER KUNO, New Public Management in Staat und Recht, Ein Diskurs, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2004.
- MASTRONARDI PHILIPPE, Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell, ZBI 2003 393 ff.
- MASTRONARDI PHILIPPE, Gewaltenteilung unter NPM, Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, ZBI 1999 449 ff.
- MEYER CHRISTOPH, New Public Management als neues Verwaltungsmodell, Diss. Basel 1998.
- NUSPLIGER KURT, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Ein Diskussionsbeitrag aus der Perspektive des Kantons Bern, ZBI 1999 465 ff.
- RICHLI PAUL, Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Staatsrechtliche Fixpunkte für die Flexibilisierung und Dynamisierung des Beamtenverhältnisses, Bern 1996.
- RIEDER, LUKAS, Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien 2004.
- RITZ, ADRIAN, Evaluation von New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2003.
- SCHUPPLI ANDREAS, Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase, in: Andreas Lienhard/Adrian Ritz/Reto Steiner/Andreas Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz – Irrtümer – Erfolgsfaktoren, Bern/Stuttgart/Wien 2006.

STEINER, RETO/LADNER ANDREAS, Reformen in Gemeinden und Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien 2006.

THOM, NORBERT/RITZ ADRIAN, Public Management, 3. Aufl., Wiesbaden 2006.

THOM, NORBERT/RITZ, ADRIAN/BALTHASAR, ANDREAS/RIEDER, STEFAN/CHARLOT ZINSLI, SANDRINE, Konzept zur Beurteilung von FLAG: Erste Beurteilung, Bern/Luzern 1998.

ZIMMERLI ULRICH/LIENHARD ANDREAS, Wirkungsorientierte Steuerung des Parlaments in Stadtgemeinden, Informationsanlass des Stadtrates von Thun vom 3. Mai 2001.

Erlasse

Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR. 101.

Gemeindegesezt (GG) des Kantons Basel Stadt vom 17. Oktober 1984.

Finanzkontrollgesezt (FKG) des Kantons Basel Stadt vom 17. September 2003.

Gemeindeordnung (GemO) der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002.

Geschäftsordnung des Einwohnerrats (GO) der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. Oktober 2002.

Finanzhaushaltordnung (FhO) der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. November 2002.

Neue Kantonsverfassung (nKV) des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005.

Kantonsverfassung (KV) des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889.

Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung (Organisationsreglement, OgR) der Einwohnergemeinde Riehen vom 17. Dezember 2002.

Personalordnung (PO) der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. April 2002.

Personalreglement (PR) der Einwohnergemeinde Riehen vom 16. Juli 2002.

Verordnung über die Gemeindeaufsicht des Kantons Basel Stadt vom 10. Juni 1997.

Anhang 2: Mündliche Interviewpartner und Interviewleitfaden

Interviewpartner in Riehen und auf der kantonalen Verwaltung

<i>Person aus Politik</i>	<i>Entsprechende Person aus Verwaltung (Produktgruppenverantwortliche)</i>	<i>Termin</i>	<i>Interviewer</i>
Michael Raith	Urs Denzler	8.Juni 2005	AL/RS
Christoph Bürgenmeier	Beat Gutzwiller	15.Juni 2005	AL/RS
Irène Fischer	Vera Stauber / Georges Tomaschett	28.Juni 2005	LM
Willi Fischer	Rolf Kunz	10.Juni 2005	AL/RS
Maria Iselin	Vera Stauber	21.Juni 2005	LM
Marcel Schweizer	Richard Grass	10.Juni 2005	AL/RS
Niggi Tamm	Georges Tomaschett	8.Juni 2005	AL/RS
-	Peter Loosli, Leiter Werkdienste	10.Juni 2005	AL/RS
-	Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter / Andres Ribli, Controller / Susanne Spettel, Leiterin Personelles	15.Juni 2005	AL/RS
Niggi Benkler, Präsident Einwohnerrat	-	15.Juni 2005	AL/RS
Matthias Schmutz / Liselotte Dick, Co-Präsidium PRIMA- Reformkommission	-	15.Juni 2005	AL/RS
-	Werner Altdorfer / Michele Pellegrino / Mat- thias Stocker / Willen Ente, Personalvertreter	14. Juli 2005	RS
-	Dr. Christof Haudenschild, Verwalter Gemeindespital Riehen	28.Juni 2005	LM
-	Kornelia Schultze, Präsidentin Gegenseitige Hilfe	28.Juni 2005	LM
-	Lukas Huber und Alessandra Ceresoli, Depar- tementssekretariat Justizdepartement	14. Juli 2005	AL/RS
-	Urs Müller, Finanzverwalter des Kantons Ba- sel-Stadt	14. Juli 2005	AL/RS

AL = Andreas Ladner, RS = Reto Steiner, LM = Lorraine Mérillat

Interviewleitfaden

Gemeinde allgemein

Fragen
<ul style="list-style-type: none"> - Wie würden Sie die aktuelle Situation von Riehen einschätzen? - Welches sind die Stärken der Gemeinde(verwaltung) (Gemeinde: Grösse, Lage, Wirtschaftsstruktur, Politik; Verwaltung: Organisation, Klima, Professionalität, Personal)? - Mit welchen Problemen hat die Gemeinde(verwaltung) zu kämpfen (Gemeinde: Grösse, Lage, Wirtschaftsstruktur, Politik; Verwaltung: Organisation, Klima, Professionalität, Personal)?

Auswirkungen des Projekts PRIMA allgemein

Fragen
<ul style="list-style-type: none"> - Welche Ziele standen Ihrer Meinung nach zu Beginn des Reformprozesses PRIMA im Vordergrund? - Wie beurteilen Sie die Durchführung des Reformprojekts hinsichtlich <ol style="list-style-type: none"> 1. Organisation und Durchführung 2. Einhaltung der Projektziele 3. Einhaltung der Kosten 4. Kommunikation innerhalb des Einwohnerrats 5. Kommunikation innerhalb der Verwaltung 6. Kommunikation an die Bevölkerung 7. Innovation - Welche Veränderungen hat der Reformprozess PRIMA gebracht? Anzusprechende Aspekte: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kundenorientierung 2. Kostenbewusstsein 3. Klarere Zuständigkeiten 4. Flachere Hierarchien 5. Mehr operative Freiheiten 6. Mehr Macht 7. Grössere Entscheidkompetenzen 8. Belohnung von Leistungen 9. Klarere Erwartungen 10. Motiviertere Mitarbeitende - Wie beurteilen Sie die Ausgestaltung des Controlling und des Reportings? - Wie beurteilen Sie die Ausgestaltung der Gesetze/Reglemente (Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung, Personalordnung)? - Welchen Stellenwert nimmt der Politikplan ein? Wie beurteilen Sie die Verknüpfung zum Leistungsauftrag? - Wie beurteilen Sie die Rolle des Einwohnerrats und der Bevölkerung? - Welches sind die positivsten und die negativsten Auswirkungen? - Möchten Sie zur alten Organisationsform zurückkehren?

Fragen zum Arbeiten mit Produktgruppen

Fragen

- Wie hilfreich sind die Leistungsaufträge für die Produktgruppen allgemein?
- Wie hilfreich sind die Leistungsvereinbarungen?
- Wie beurteilen Sie die Geltungsdauer?
- Wie positiv beurteilen Sie das Arbeiten mit Globalbudgets?
- Wie hilfreich sind die Leitlinien für die Produktgruppen?
- Wie angemessen sind die programmatischen Ziele?
- Wie angemessen sind die Wirkungsziele?
- Wie beurteilen Sie das Arbeiten mit
 1. Indikatoren
 2. Leistungsstandards
 3. Verwendeten Messgrößen
- Wie beurteilen Sie die Genehmigung des Produktsummenbudgets durch den Einwohnerrat?
- Welches sind die positivsten und die negativsten Auswirkungen des Arbeitens mit Produktgruppen?

Fragen zum Arbeiten mit IHRER Produktgruppe(n)?

Fragen

- Für welche Produktgruppe(n) sind Sie zuständig?
- Wie hilfreich ist der Leistungsauftrag für die Produktgruppe?
- Wie hilfreich ist die Leistungsvereinbarung?
- Wie positiv beurteilen Sie das Globalbudget?
- Wie angemessen ist die Zusammensetzung und die Definition der Produktgruppe?
- Wie hilfreich sind die Leitlinien für die Produktgruppe?
- Wie angemessen sind die programmatischen Ziele?
- Wie angemessen sind die Wirkungsziele?
- Wie beurteilen Sie in Ihrer Produktgruppe die
 1. Indikatoren
 2. Leistungsstandards
 3. Verwendeten Messgrößen
- Wie gut funktioniert das Bestellen der Leistung?
- Wie gut funktioniert die regelmässige Überprüfung der erbrachten Leistungen?
- Welches sind die positivsten und die negativsten Auswirkungen des Arbeitens mit Produktgruppen?
- Wie angemessen sind die an die Kostenstellen gestellten Anforderungen?

Interviewpartner in Vergleichsgemeinden

<i>Gemeinde</i>	<i>Interviewpartner</i>
Baden (AG)	Thomas Böhm, Controller Alfons Müller, Stabs- und Personalchef
Binningen (BL)	Petra Oppliger-Dupps, stellvertretende Gemeindeverwalterin
Thun (BE)	Christian Meier, Controller
Uster (ZH)	Markus Josi, Controller

Die Interviews wurden durch Lorraine Mérillat geführt.

Anhang 3: Online-Fragebogen

Der Online-Fragebogen für den Einwohnerrat findet sich unter folgender Webadresse:

<http://www.kpm.unibe.ch/einwohnerrat-riehen.pdf>

Der Online-Fragebogen für die Produktgruppen-, Produkt- und Kostenstellenverantwortlichen findet sich unter folgender Webadresse:

<http://www.kpm.unibe.ch/kader-riehen.pdf>