

Bericht des Gemeinderats zum Anzug Heinrich Ueberwasser betreffend die Behandlung von Themen von strategischer Bedeutung durch die Sachkommissionen und den Einwohnerrat

Kurzfassung:

Der Anzugsteller spricht in seinem Vorstoss die Rolle der einwohnerrätlichen Sachkommissionen an. Er sieht Chancen in einem frühzeitigen Einbezug der Kommissionen bei der Vorbereitung von Vorlagen mit strategischer Bedeutung. Er fragt sich, ob zu diesem Zweck allenfalls die geltenden Rechtsgrundlagen geändert werden sollten.

Der Gemeinderat sieht in einem solchen Einbezug ebenfalls Chancen, soweit es effektiv um grössere Zukunftsprojekte geht und sofern die Aussprache dazu dient, Informationen über den Stand der Arbeiten und Überlegungen seitens Gemeinderat und Verwaltung zu geben und andererseits erste Reaktionen und politische Einschätzungen aus den Kommissionen zu hören.

Ein solcher Einbezug darf aber nicht zu einem Verkennen und Verwischen der Rollen und Zuständigkeiten führen. Sachkommissionen haben keine Entscheidkompetenzen, also auch keine Kompetenzen zu Vorentscheiden. Vielmehr ist die Entscheidkompetenz für Geschäfte, die im Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats liegen, ausschliesslich beim Plenum angesiedelt. Die Rolle der Kommissionen ist eine vorberatende; vorberatend zuhanden des Einwohnerrats, nicht des Gemeinderats.

Der Gemeinderat hält es für wichtig, in der gelebten Praxis mehr Sicherheit im Rollenverständnis zu gewinnen. Einer Änderung der sehr offen formulierten Rechtsgrundlagen bedarf es seines Erachtens für ein zielführendes Zusammenwirken nicht.

Der Gemeinderat beantragt, den Anzug **abzuschreiben**.

Politikbereich: Volksabstimmungen und Behördendienste

Auskünfte erteilen: Willi Fischer, Gemeindepräsident
Tel. 061 641 00 67

Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter
Tel. 061 646 82 45

März 2007



1. Anzug

An seiner Sitzung vom 25. Mai 2005 hat der Einwohnerrat den nachfolgenden Anzug Heinrich Ueberwasser betreffend die Behandlung von Themen von strategischer Bedeutung durch die Sachkommissionen und den Einwohnerrat überwiesen:

Wortlaut:

„Nach dem Nichteintreten des Einwohnerrats vom 27. April 2005 auf die Vorlage Nr. 833 betr. Grenzacherweg nehme ich über die genannte Vorlage hinaus folgenden Verbesserungsbedarf wahr, betreffend den ich den Gemeinderat um Prüfung und Berichterstattung bitte:

1. Gibt es Möglichkeiten, dass Themen von strategischer Bedeutung im weitesten Sinne in der Sachkommission und im Einwohnerrat nicht erst bei Vorliegen der ausgearbeiteten Vorlage, sondern früher behandelt werden, z. B. im Sinne einer Aussprache in der jeweiligen Sachkommission oder in anderer Form?
2. Soll dabei den Sachkommissionen und dem Einwohnerrat die Möglichkeit gegeben werden, bei der weiteren Ausarbeitung einer Vorlage durch den Gemeinderat bestimmte „Weichenstellungen“ vornehmen zu können?
3. Wie kann ganz allgemein besser mit dem Zeitdruck bei der Behandlung der gemeinderätlichen Vorlagen umgegangen und auch sonst die Arbeit der Sachkommission von Seiten der Gemeindeverwaltung unterstützt werden?
4. Braucht es für die genannten Punkte eine Änderung der geltenden rechtlichen Grundlagen, und wenn ja welche?

Es ist dem Anzugsteller bewusst, dass Massgebliches der genannten Fragen in den Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats und der Sachkommissionen fällt. Angesichts der im Nachhinein bedauerlichen und nicht in die Verantwortung des Gemeinderats fallenden Nicht-einbeziehung der Sachkommission SVU bei der Vorlage Nr. 833 betr. Grenzacherweg, aber eben auch darüber hinaus, erscheint es mir unentbehrlich, die Vorstellungen des Gemeinderats zu kennen.

sig. Heinrich Ueberwasser

2. Bericht des Gemeinderats

Zwei wichtige Zielsetzungen wurden im Zuge der Gemeindereform verfolgt und per 2003 auch rechtlich verankert:

- die Klärung der Rollen und Zuständigkeiten von Parlament, Exekutive und Verwaltung,
- eine offene, stufengerechte Informations- und Kommunikationskultur auch über die Zuständigkeitsgrenzen hinweg, im Interesse eines gemeinsamen Ganzen¹.

¹ Vgl. dazu die in der *Gemeindeordnung* statuierten Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung (§ 2 Abs. 2) sowie Zuständigkeitsbestimmungen zu Einwohnerrat und Gemeinderat (§§ 21 und 24) sowie die allgemeinen Bestimmungen zu den Sachkommissionen in der *Geschäftsordnung des Einwohnerrats* (§§ 46 und 47).



Seite 3 Diesen *beiden* Zielsetzungen in der Praxis gleichermaßen nachzuleben, ist anspruchsvoll:

Im Idealfall gelingt es, eine offene Kommunikationskultur zu pflegen und gleichzeitig die Zuständigkeiten zu respektieren. Dies bedeutet an zwei konkreten Beispielen illustriert:

1. Eine Sachkommission des Einwohnerrats *kann* durch das zuständige Mitglied des Gemeinderats, wenn es um ein grösseres Zukunftsprojekt geht, über einen laufenden Planungsprozess informiert werden, noch bevor der Gemeinderat seinen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess abgeschlossen hat.
2. Der Gemeinderat *kann* durch die Verwaltungsleitung auch über jene Personalgeschäfte orientiert werden, für die er gemäss Organisationsreglement nicht zuständig ist.

In beiden Fällen können die gegebenen Informationen zu wertvollen Rückmeldungen führen. Es liegt indessen in der alleinigen Kompetenz und Verantwortung der zuständigen Instanz, diese Informationen zu geben und Rückmeldungen so oder anders in die weitere Arbeit einfließen zu lassen.

Werden die Zuständigkeiten nach erhaltener Information nun aber verwischt und wird gleichsam "über den Hag gefressen", führt dies in der Tendenz zum Rückzug ins eigene Revier und zu einem defensiven Kommunikationsverhalten: Die andere Seite könnte ja die frühzeitig zur Verfügung gestellten Informationen dazu verwenden, sich zur Unzeit und gestützt auf Halbwissen einzumischen, und damit den Erarbeitungsprozess erschweren oder das Tagesgeschäft unnötig komplizieren. Das Ergebnis wären Doppelspurigkeiten, Verzögerungen, Ineffizienz und letztlich Vertrauensverlust.

Vor diesem bewusst schwarz-weiss gemalten Hintergrund sollen nun die im vorliegenden Anzug formulierten Anliegen betrachtet werden:

Zu den Punkten 1 und 2

In den ersten beiden Punkten spricht der Anzugsteller die Chancen eines frühzeitigen Einbezugs der Sachkommissionen bei Themen von strategischer Bedeutung an. Der Gemeinderat sieht hier ebenfalls Chancen, soweit es effektiv um grössere Zukunftsprojekte geht und sofern die Aussprache dazu dient, einerseits Informationen über den Stand der Arbeiten und Überlegungen zu geben und andererseits Reaktionen und erste Einschätzungen zu hören und für die weitere Arbeit ins Bedenken nehmen zu können.

Wenn eine solche Aussprache aber dazu führen sollte, dass die Sachkommission sich berufen fühlt, Vorentscheide treffen zu wollen - der Anzugsteller spricht von Weichenstellungen - oder das Heft selber in die Hand zu nehmen, dann wäre dies ein Verkennen der Rollen und Zuständigkeiten. Sachkommissionen haben gemäss Geschäftsordnung keine Entscheidkompetenzen, also auch keine Kompetenzen zu Vorentscheiden. Vielmehr ist die Entscheidkompetenz für Geschäfte, die im Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats liegen, richtigerweise ausschliesslich beim Plenum angesiedelt. Die Rolle der Kommissionen ist



eine *vorberatende* und empfehlende (mit Antragsrecht); vorberatend überdies zuhanden des *Einwohnerrats*, nicht zuhanden des Gemeinderats.

Die bisherigen, nun gut dreijährigen Erfahrungen im Zusammenspiel von Sachkommissionen und Gemeinderat zeigen noch ein weiteres Spannungsfeld auf:

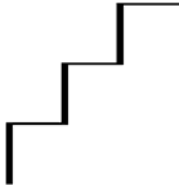
Eine offene Informationspolitik seitens des Gemeinderats und der Verwaltung führt bisweilen zum Wunsch nach immer detaillierteren Informationen. Und die immer detaillierteren Informationen führen zu neuen Detailfragen, welche wiederum zu weiteren Informationen führen. Auf diese Weise droht eine aus Milizparlamentarierinnen und -parlamentariern zusammengesetzte Kommission (mit bekanntlich eng limitiertem Zeitbudget) sich in operative Details zu verstricken. Qualitätsgewinn für den Sachentscheid resultiert daraus mit Bestimmtheit nicht, im Gegenteil: Die politische Arbeit der Kommission und des Einwohnerrats wird blockiert und die Ressourcen der Verwaltung werden unnötig gebunden.

Diese kritische Beobachtung soll keineswegs die Arbeit der Sachkommissionen insgesamt oder die Institution der Sachkommissionen als solche in Frage stellen. Die in den Sachkommissionen mögliche Vertiefung in ausgewählten Politikbereichen bedeutet ohne Zweifel eine Bereicherung und Stärkung der parlamentarischen Arbeit. Den Fraktionen wird auf diese Weise zudem ermöglicht, die politische Arbeit auf die verschiedenen Mitglieder aufzuteilen. Weiter erhalten Gemeinderat und Fachverantwortliche der Verwaltung Ansprechpartner mit vertieftem Wissen. Sofern sich die Sachkommissionen auf ihre Rolle der *politisch-strategischen* Beurteilung konzentrieren und sich nicht auf die *exekutive* Ebene oder gar auf die *operative* Fachebene der Verwaltungsarbeit begeben, dann macht der hier ermöglichte Wissensaustausch zwischen den politischen und den fachlichen Ebenen sehr viel Sinn und wird vom Gemeinderat ausgesprochen positiv wahrgenommen.

Es bleibt die Frage, ob den Sachkommissionen für ihre politische Arbeit auch die erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen. Hier eröffnet die Geschäftsordnung ein weites Spektrum:

1. Bei der *Vorberatung von Vorlagen und Berichten* des Gemeinderats können die Sachkommissionen ergänzende Informationen verlangen und diese in ihrem Bericht an den Einwohnerrat einfließen lassen. Sie können dem Plenum Anträge stellen, die von Nicht-eintreten über Rückweisung bis zu gezielten Änderungsanträgen gehen. Sie veranlassen damit den Gemeinderat und das Ratsplenum, auf ihre Argumentation einzugehen und ermöglichen damit eine breite politische Diskussion.
2. Die Sachkommissionen können aber auch "innerhalb ihres Aufgabenbereichs von sich aus Probleme aufgreifen und parlamentarische Vorstösse einreichen"². Sie können also einen *politischen Anstoss* geben und ein Thema auf die Agenda des Einwohnerrats und - bei dessen Zustimmung (Überweisung) - auf die Agenda von Gemeinderat und Verwaltung setzen. Je nach Thema stehen die verschiedenen parlamentarischen Instrumente zur Verfügung, Anzug, Parlamentarischer Auftrag oder Motion. Namentlich kann mit dem

² § 47 Abs. 3 der Geschäftsordnung



Parlamentarischen Auftrag Einfluss auf die Leistungsaufträge oder auf den nächsten Politikplan genommen werden. Ein solcher Vorstoss bewirkt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem eingebrachten politischen Anliegen und löst einen Dialog mit Gemeinderat und Verwaltung aus.

Das Instrumentarium für die politische Arbeit steht also zur Verfügung, sowohl den einzelnen Ratsmitgliedern als auch den Kommissionen. Anspruchsvoll ist allerdings wiederum die Praxis. Die richtigen Instrumente zum richtigen Zeitpunkt richtig zu nutzen, ist nicht immer ganz einfach: So macht es beispielsweise aus übergeordneter Sicht der Gemeindeführung kaum Sinn, während der Vorberatung eines hängigen Geschäfts zuhanden des Einwohnerrats in gleicher Sache zu interpellieren oder einen Anzug einzureichen. Umgekehrt kann sich aus einer solchen Vorberatung ein durch die Kommission als wichtig beurteilter politischer "Nebenschauplatz" eröffnen, den sie mit einem parlamentarischen Vorstoss auf die politische Agenda setzen will. Die vertiefte Auseinandersetzung der Kommission mit einer Vorlage führt hier zu neuen Erkenntnissen und Anstössen im betreffenden Politikbereich, was wiederum für die Fortentwicklung unseres Gemeinwesens sehr wertvoll sein kann.

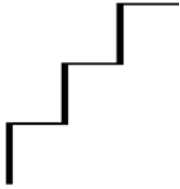
Zu Punkt 3

In Punkt 3 spricht der Anzugsteller noch einen weiteren Themenkreis an, den Zeitdruck der Kommissionsarbeit und die Unterstützung der Kommissionstätigkeit. Zwei Aspekte möchte der Gemeinderat dazu aus seiner Beobachtung erwähnen:

Es ist namentlich eine der vier Sachkommissionen, welche eine grosse Arbeitslast zu bewältigen hat und daher unter erheblichem Druck steht, die Sachkommission für Siedlungsentwicklung, Verkehr, Versorgung und Umwelt (SVU). Dieser Kommission wurden - in der Pilotphase der Gemeindereform begründet - drei Politikbereiche zugeordnet, die oft in einem sachlichen Zusammenhang stehen, die aber bezüglich Anzahl der Vorlagen und auch hinsichtlich der politischen Tragweite der Geschäfte vielfach von grossem Gewicht sind. Es liegt in der Kompetenz des Einwohnerrats, diese Aufteilung zu überprüfen und allenfalls durch eine Neuordnung zu ändern.

Die ebenfalls historisch gewachsene Grösse der Kommission (12 Mitglieder) liesse es ferner zu, mit zwei oder sogar drei Subkommissionen zu arbeiten und auf diese Weise die Arbeitslast für die einzelnen Mitglieder zu reduzieren. Die Geschäftsordnung gibt hier viel Spielraum, auch was die übrige Organisation der Kommissionsarbeit betrifft (Berichterstattung, Bezeichnung des Kommissionssprechers oder der -sprecherin, Unterstützung bei der fachlichen Überprüfung von Kommissionsberichten durch die betreffenden Fachverantwortlichen der Verwaltung etc.). Gelingt es zudem, die Kommissionsarbeit im Sinne der obigen Ausführungen konsequent auf die politisch-strategische Dimension einer Vorlage zu konzentrieren und ein Abgleiten in exekutive Fragen oder operative Details zu vermeiden, kann kostbare Zeit gewonnen werden.

Dass die Aufgaben von vorberatenden Kommissionen unter einem gewissen Zeitdruck stehen, liegt teilweise in der Natur der Sache oder im Jahreszyklus begründet: Eine vom Ge-



Seite 6

meinderat verabschiedete Vorlage hat in aller Regel eine längere Arbeitsphase hinter sich. Die Fülle der in der Verwaltung zu bearbeitenden Themen und die kleine Zahl von entsprechenden Fachpersonen erlaubt es kaum, grössere Projekte aus eigener Kraft in kurzen Zeiträumen zu bearbeiten. Wenn die Erarbeitungsphase aber Zeit nimmt, steigt der Zeitdruck in der nachfolgenden Entscheidphase, soll das Vorhaben noch der Aktualität gemäss zur Realisierung geführt werden. Wenig Spielraum besteht schliesslich für jene Geschäfte, die im Jahreszyklus eingebettet sind (Geschäftsbericht, Politikplan, Leistungsaufträge).

Verwaltung und Gemeinderat sind sich der Problematik des Zeitdrucks für die Sachkommissionen bewusst und sind darum bemüht, die Planung der Geschäfte bzw. der Geschäftslast zu optimieren und die Kommissionsarbeit nach Kräften zu unterstützen.

Zu Punkt 4

Die geltenden rechtlichen Grundlagen sind nach Auffassung des Gemeinderats genügend offen formuliert, um in der Praxis das Wirken und Zusammenwirken der Sachkommissionen mit Gemeinderat und Verwaltung weiter zu optimieren. Der Gemeinderat sieht deshalb zum jetzigen Zeitpunkt keinen Anpassungsbedarf im Bereich der Gesetzgebung.

Er würde es aber begrüssen, im Rahmen einer gemischten Arbeitsgemeinschaft (Vertretung des Einwohnerrats, des Gemeinderats und der Verwaltung), nach Optimierungen zu suchen, die zu einer Klärung und Unterstützung der Rolle der parlamentarischen Kommissionen beitragen. Er hat deshalb in der Leistungsvereinbarung 2007 zur Produktgruppe 1 (Volksabstimmungen und Behördendienste) zwischen Gemeinderat und Verwaltung beschlossen, im Nachgang zur externen Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA eine solche Arbeitsgemeinschaft einzuberufen. Neben anderen Themen sollen darin auch die hier angesprochenen Fragen behandelt werden. Als Input sollen der vorliegende Bericht sowie der am 31. Januar 2007 an den Gemeinderat überwiesene Anzug Rolf Meyer und Kons. betreffend Anpassung der PRIMA-Instrumente dienen.

3. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, den Anzug **abzuschreiben**. Gleichzeitig bittet er den Anzugsteller um Entschuldigung für die späte Beantwortung seines Vorstosses.

6. März 2007

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Der Gemeindeverwalter:

Willi Fischer

Andreas Schuppli