



Aarau, 23. Januar 2012
GV 2010 - 2013 /222

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Mögliche Organisationsformen der städtischen Exekutive

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Einleitung

1. Ausgangslage

Am 13. Dezember 2010 haben mehr als 30 Mitglieder des Einwohnerrates (ER) eine Motion mit folgendem Begehren eingereicht:

"Der Stadtrat unterbreitet dem Einwohnerrat einen Bericht über mögliche Organisationsformen der städtischen Exekutive (Stadtrat).

Konkret sollen die Vor- und Nachteile sowie die Konsequenzen von folgenden Varianten dargestellt werden:

- *Departementssystem vs. Ressortsystem*
- *einer Struktur mit 5, 7 oder 9 Stadträten (inkl. Stadtpräsident/-in)*
- *mit Voll- und Teilzeitämtern"*

Am 28. März 2011 ist die Motion vom Einwohnerrat – auch auf entsprechenden Antrag des Stadtrates – überwiesen worden. Herr Ueli Hertig als Mitunterzeichner der Motion hat zur Begründung u. a. noch Folgendes ausgeführt:

"Wir erwarten vom Stadtrat eine Auslegeordnung über die möglichen Organisationsformen der städtischen Exekutive, also des Stadtrates selber. [...] Konkret sollen die Vor- und Nachteile sowie die Konsequenzen der verschiedenen, vorher genannten Varianten aufgezeigt werden. Bei allen Varianten sollen auch die politischen, rechtlichen, verwaltungsspezifischen und finanziellen Konsequenzen dargelegt werden. In der Begründung haben wir ausgeführt, dass es in den Schweizer Städten verschiedenste Modelle gibt, welche als Vergleich dienen können. Zur Optimierung der Führungs- und Verwaltungsarbeit in Aarau sind die verschiedensten Varianten zu prüfen und als konkrete, realisierbare Möglichkeiten darzulegen. [...]."

Der Stadtrat weist darauf hin, dass die Stadt Aarau sich in der Vergangenheit bereits mehrmals und einlässlich mit diesen Fragen auseinandergesetzt hat (vgl. z. B. die in der Aktenaufgabe sich befindenden Unterlagen der Verwaltungsreform [1973] 1. Teil und der Verwaltungsreform [1973] 2. Teil).

2. Gewähltes Vorgehen

Der Stadtrat hat Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt, Berater des service public ag Bern, beauftragt, zu den sich stellenden Fragen einen Bericht zu verfassen, welcher sowohl vom Projektausschuss (bestehend aus Dr. Daniel Arn, dem Stadtammann, Stadträtin Jolanda Urech, dem Stadtschreiber sowie Christian Fullin [Protokoll]) wie auch vom Stadtrat in der Entstehung einlässlich diskutiert und mitgestaltet wurde. Der beauftragte Experte führte mit allen Stadtratsmitgliedern Interviews durch und diskutierte die sich stellenden Fragen und erste Lösungsansätze mit dem städtischen Kader im Rahmen von zwei Sitzungen. Er erhob bei anderen Städten die interessierenden Angaben. Der Bericht vom 23. September 2011 von Dr. Daniel Arn liegt den nachstehenden Überlegungen und Entscheiden des Stadtrats zugrunde. Der Stadtrat befasste sich nach Vorliegen des Berichts im Rahmen einer Klausur am 24. Oktober 2011 mit möglichen Organisationsformen und fasste die richtungsweisenden Entscheide. An seiner Sitzung vom 12. Dezember 2011 fällte er seine Entscheide und am 23. Januar 2012 verabschiedete er diese Botschaft an den Einwohnerrat. Für die Einzelheiten wird auf den beiliegenden Bericht vom 23. September 2011 des externen Experten verwiesen.

II. Zum Thema im Einzelnen

1. Elemente der Organisation des Stadtrats

Die Organisation des Stadtrats besteht aus den folgenden Elementen:

- Führungsorganisation (Geschäfte / Personal)
- Anzahl Stadtratsmitglieder
- Arbeitspensum (Abgeltung)

Alle Elemente haben zueinander bestimmte Wechselwirkungen, weshalb eine isolierte Betrachtungsweise nicht zielführend ist. Nur eine Gesamtbetrachtung aller Elemente – vereint zu kombinierbaren Varianten – ermöglicht einen (politischen) Entscheid.

2. Führungsorganisation

2.1 Drei Grundmodelle

Bezüglich der Führungsorganisation lassen sich drei Grundmodelle identifizieren (vgl. auch Bericht Dr. Arn, S. 10):

- Ressortmodell "Departement": Führung durch das Ressort in der Linie, Personal- und Geschäftsführung
- Ressortmodell "Geschäftsführung": Das Geschäft wird durch das Ressort geführt, nicht aber das Personal
- Ressortmodell "Betreuung": Weder das Geschäft noch das Personal werden durch das Ressort geführt, das Geschäft wird lediglich "betreut" (Modell "Stadt Aarau")

2.2 Beurteilung Ist-Zustand

Die Mitglieder des Stadtrats beurteilen das Ressortmodell "Betreuung" (Ist-Zustand) wie folgt:

- Der Ist-Zustand funktioniert grundsätzlich, es besteht jedoch Verbesserungspotential.
- Bei wichtigen Geschäften wird eine Delegation gebildet, in welcher Stadtratsmitglieder vertreten sind. Hier ist der politische Einfluss gewährleistet.
- Bereits heute verhält es sich so, dass die Stadtratsmitglieder – mehr oder weniger ausgeprägt – auf die Geschäfte Einfluss nehmen und mit der Verwaltung in Kontakt stehen.
- Die Aussenwahrnehmung ist stark vom Umstand geprägt, dass formal nicht die Politik führt, sondern die Verwaltung.
- Die Öffentlichkeit identifiziert die Stadtratsmitglieder mit ihrem Ressort.
- Der Befassung der Stadtratsmitglieder mit einzelnen Geschäften haftet unter Umständen etwas Zufälliges an. Sie können sich zwar mit dem Geschäft befassen und auch Informationen einholen, nehmen aber teilweise die Art der Informationsbeschaffung als Holschuld wahr.
- Der Einbezug der Stadtratsmitglieder in gewissen Geschäften erfolgt durch die Verwaltung oft erst spät.

2.3 Wechsel zum Ressortmodell "Geschäftsführung"

Nach einlässlicher Diskussion hat sich der Stadtrat für einen Wechsel zum Ressortmodell "Geschäftsführung" entschieden. Der Wechsel gründet vor allem auf den folgenden Überlegungen:

- Das Primat der Politik muss sich im Führungsmodell niederschlagen.
- Das Führungsmodell muss bezüglich Aussenwahrnehmung optimiert werden, was mit dem Ressortmodell "Geschäftsführung" erreicht werden kann.
- Die Möglichkeit der politischen Einflussnahme wird gestärkt.
- Die formalisierte Verantwortlichkeit der Ressortvorstehenden bietet Gewähr, dass über alle Ressorts hinweg das Zusammenspiel Verwaltung / Politik vergleichbar funktioniert.

Das Departementsmodell steht zum heutigen Zeitpunkt nicht zur Diskussion und stellt lediglich eine Option für einen späteren Zeitpunkt dar (siehe Ausblick, Ziffern 3 und 8).

Die Eckwerte des Ressortmodells "Geschäftsführung" sind durch den Stadtrat noch auszugestalten. Dazu gehören beispielsweise:

- Antragsstellung durch das Stadtratsmitglied des entsprechenden Ressorts.
- Information/Einbezug der Stadtratsmitglieder durch die Verwaltung über die sie betreffenden Geschäfte.
- Führung der städtischen Kader durch den Stadtammann.
- Vorgehen bei Differenzen zwischen Stadtratsmitglied und Verwaltung.
- Traktandierung von Geschäften für die Stadtratssitzung.
- Kontrolle der dem Stadtrat vorzulegenden Geschäfte in materiell- und formell-rechtlicher Hinsicht durch den Stadtschreiber.

Diese Eckwerte und weitere werden im Rahmen der Umsetzung des neuen Führungsmodells vom Stadtrat geregelt. Entsprechend wird das "Reglement über die Organisation und Geschäftsführung des Stadtrates" vom 27. April 1981 angepasst werden.

Ebenfalls wird der Stadtrat entscheiden, auf welchen Zeitpunkt der Wechsel zum Ressortmodell "Geschäftsführung" erfolgen soll (1. Juli 2012 oder auf einen anderen Zeitpunkt).

3. Anzahl Stadtratsmitglieder

Der Stadtrat hat sich einlässlich über die künftige Grösse des Stadtrats unterhalten. Zur Diskussion haben vor allem 5 oder 7 Mitglieder des Stadtrates gestanden. Eine Reduktion auf 5 Stadtratsmitglieder hätte fast zwingend die Einführung des Departementsmodells zur Folge und würde bedingen, dass die einzelnen Pensen der nebenamtlichen Exekutivmitglieder auf 50 oder noch mehr Prozent erhöht würden und dass die Verwaltungsorganisation (abgestimmt auf die 5 Ressorts) total umgebaut werden müsste. In diesem Fall würde nicht nur die Führung der Geschäfte, sondern auch die Personalführung pro Departement den Stadtratsmitgliedern übertragen. Dadurch würde sich letztlich die Frage stellen, ob nicht auf die gesamte oberste Führungsebene der Stadtverwaltung verzichtet werden könnte, was wiederum einen gravierenden Know-how-Verlust zur Folge hätte. Der Stadtrat geht indes davon aus, dass insb. im Hinblick auf die Vision einer grösseren Stadt mit entsprechend grösserer Bevölkerungszahl eine Reduktion auf 5 Mitglieder ein Modell für die Zukunft ist.

Nach einlässlich geführter Diskussion hat sich der Stadtrat für die Beibehaltung von 7 Stadtratsmitgliedern entschieden. Die Gründe lassen sich summarisch wie folgt darstellen:

- Dem Milizgedanken kann bei einem 7er-Stadtrat besser Rechnung getragen werden, als bei einem verkleinerten Stadtrat.
- Die Abstützung in der Politik und in der Gesellschaft ist breiter.
- Es bleibt einfacher, Kandidatinnen und Kandidaten zu rekrutieren, als bei einem fünfköpfigen Stadtrat mit erhöhten Arbeitspensen.
- Der Beruf lässt sich bei einem siebenköpfigen Stadtrat besser mit dem politischen Amt vereinbaren.
- Das Primat soll beim angestammten Beruf bleiben, und nicht beim politischen Amt (mit Ausnahme des Stadtammanns).
- Die Stadt Aarau ist (noch) zu klein, um auf 5 Stadtratsmitglieder mit einer entsprechenden Änderung der gesamten Ressort- und Verwaltungsorganisation umzustellen.

4. Arbeitspensum (Abgeltung)

Beim "Arbeitspensum" handelt es sich um eine Annahme, welche der Festlegung der Jahresentschädigung dient. Die meisten Stadtratsmitglieder weisen im Alltag ein höheres Arbeitspensum aus, als dies die Abgeltung nahelegen würde. Es sind sich aber alle Stadtratsmitglieder einig, dass ein politisches Amt immer auch einen Teil unentgeltlicher Arbeit beinhaltet und demzufolge nicht von einem Gehalt wie bei einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis ausgegangen werden kann. Zudem fällt die Arbeit auch nicht regelmässig über das ganze Jahr verteilt an, sondern teilweise sehr unregelmässig.

Um das Verhältnis zwischen entschädigter und tatsächlicher "Amts-/Arbeitszeit" etwas zu verbessern, wird eine Erhöhung der abgeholtenen Arbeitszeit von heute ca. 25 % auf neu 33 1/3 % (= Drittelamt) angestrebt. Beim Wechsel zum Ressortmodell Geschäftsführung werden sich alle Stadtratsmitglieder vermehrt mit den Geschäften der Verwaltung auseinandersetzen müssen, was zu einer Erhöhung des Pensums führen wird. Eine Erhöhung des Pensums bzw. der Entschädigung macht das Amt attraktiver, ohne dass vom Milizsystem und vom Bekennnis zum Beruf im Hauptamt und zur Politik im Nebenamt abgewichen wird.

III. Die neue Organisationsstruktur

Die neue Organisationsstruktur stellt sich wie folgt dar:

- Ressortmodell "Geschäftsführung"
- 7 Stadtratsmitglieder
- Abgeholter Beschäftigungsgrad 33 1/3 %

Der Wechsel zum Ressortmodell "Geschäftsführung" kann mittels Revision des Reglements über die Organisation und Geschäftsführung des Stadtrats durch den Stadtrat selber beschlossen werden. Die Anpassungen des Reglements über die Organisation und Geschäftsführung des Stadtrats wird mit erheblichem Aufwand verbunden sein, auch die Neuordnung der Abläufe und Prozesse innerhalb der Verwaltung, welche sicherstellen muss, dass das neue Führungsmodell reibungslos funktionieren wird. Die eigentliche Organisation der Ressorts (Aufgabenbereiche) und der Verwaltung ist nicht Gegenstand dieses Geschäfts, hat aber – soweit Veränderungen anstehen – eine Schnittstelle zum jeweiligen Führungsmodell.

Die Aufstockung des abgeholten Pensums um 8 % auf 33 1/3 % bedeutet jährlich wiederkehrende Mehrkosten von ca. 140'000 Franken und bedingt somit einen Beschluss des Einwohnerrats.

IV. Ausblick: Vision Aarau 20??

Je nach Entwicklungstempo der Stadt Aarau, welches von verschiedenen Faktoren abhängt (wirtschaftliche Entwicklung, Landflucht, Fusionen, etc.), wird sich die Frage nach der "richtigen" Organisationsstruktur früher oder später wieder stellen. Im Sinne einer Option steht für den Stadtrat mittel- bis längerfristig ein Modell zur Diskussion, welches 5 Stadtratsmitglieder vorsieht, deren 4 im Halbamt oder bis zu 70 % tätig sind (der Stadtmann wird auch später über ein Vollamt verfügen) und die das Personal ihres Departements direkt führen. Die Ressort- und Verwaltungsstruktur wäre dabei in Einklang zu bringen.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt**Antrag:**

1. Der Expertenbericht von Dr. Daniel Arn sei zur Kenntnis zu nehmen.
2. Vom vorliegenden Bericht des Stadtrats sei Kenntnis zu nehmen.
3. Der Einwohnerrat möge bei der Festsetzung der Entschädigung für die Mitglieder des Stadtrats für die nächste Amtsperiode von einem Drittelpensum der nebenamtlichen Stadtratsmitglieder ausgehen.
4. Die am 28. März 2011 überwiesene, von 30 Mitgliedern des Einwohnerrats unterschriebene Motion sei abzuschreiben.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES STADTRATES

Der Stadtammann Der Stadtschreiber

Dr. Marcel Guignard Dr. Martin Gossweiler

Beilage für die Mitglieder des Einwohnerrats:

- Bericht von Dr. Daniel Arn vom 23. September 2011

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Motion vom 13. Dezember 2010
- Auszug aus dem ER-Protokoll vom 28. März 2011
- Bericht Verwaltungsreform 1973, 2. Teil
- Bericht Verwaltungsreform 1973, 2. Teil, Ergänzungsbericht
- Botschaft an den Einwohnerrat vom 21. Mai 1973
- Auszug aus dem ER-Protokoll vom 25. Juni 1973