

Reg. Nr. 14.01.11

CMI: 2889

Nr. 18-22.110.01

Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)

Totalrevision der Finanzhaushaltordnung und Teilrevision der Gemeindeordnung,

sowie

Bericht des Gemeinderats zur Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde

Kurzfassung:

Im Sommer 2019 startete die Gemeinde das Projekt **Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)** zur Überprüfung und Ablösung des Steuerungsmodells PRIMA. Mit dem Anspruch, die Steuerung der Gemeinde einfacher, verständlicher und effizienter zu gestalten, wurde zunächst ein Grobkonzept erarbeitet und dem Einwohnerrat im Juni 2021 darauf aufbauend das Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen vorgelegt.

Als wichtiger Schritt zur Einführung von NSR kann dem Einwohnerrat nun der Entwurf einer neuen Finanzhaushaltordnung sowie einer Teilrevision der Gemeindeordnung vorgelegt werden. Mit den beantragten Revisionen wird PRIMA durch ein neues Steuerungsmodell abgelöst, welches sich an der «Good Practice» in der Schweiz orientiert und auf Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinwesen achtet. Der zukünftige Steuerungskreislauf beinhaltet die gängigen Instrumente in der Planung, der Steuerung der Umsetzung, der Überprüfung, der Berichterstattung und der nachhaltigen Entwicklung. Die gute, jährliche Steuerbarkeit wird dabei mit einem jährlichen Aufgaben- und Finanzplan und jährlich vom Einwohnerrat zu bewilligenden Budgetkrediten sichergestellt. Der Einwohnerrat wird wie bisher früh in den Planungsprozess eingebunden und mit Einführung einer Finanzkommission insbesondere in den übergeordneten finanziellen Fragestellungen gestärkt. Im Ausgabenrecht wird die angestrebte Vergleichbarkeit mit einer Angleichung an die Regelungen des kantonalen Finanzhaushaltgesetzes erreicht, bei der Rechnungslegung mit Einführung der Standards des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2).



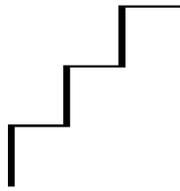
Seite 2 Politikbereich:

Präsidiales
Finanzen

Auskünfte erteilen:

Hansjörg Wilde, Gemeindepräsident
Tel. 079 572 19 00
Daniel Albietz, Gemeinderat Ressort Finanzen
Tel. 061 606 30 00
Jens van der Meer, Verwaltungsleiter
Tel. 061 646 81 11

September 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Steuerungsmodell PRIMA	4
1.2	Neues Steuerungsmodell NSR und Stand der Arbeiten	4
1.3	Totalrevision Finanzhaushaltordnung, Revision Gemeindeordnung	4
1.4	Motion Patrick Huber und Kons. betr. Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde	5
2	Grundzüge der Vorlage	5
2.1	Überblick	5
2.2	Das neue Steuerungsmodell	6
2.2.1	Planung	6
2.2.2	Steuerung der Umsetzung	7
2.2.3	Überprüfung und Berichterstattung	8
2.2.4	Nachhaltige Entwicklung	9
2.3	Der Aufgaben- und Finanzplan im Besonderen	10
2.4	Jährliche Budgetierung mit jährlichen Budgetkrediten	11
2.5	Neues Ausgabenrecht analog zum kantonalen Finanzhaushaltgesetz	12
2.6	Neudefinition der gebundenen Ausgabe	14
2.7	Einführung von HRM2	15
2.8	Weiterführung und Veränderungen der bisherigen Instrumente; neue Instrumente	16
3	Verwaltungsreorganisation und Kompetenzen des Gemeinderats	17
3.1	Verwaltungsreorganisation	17
3.2	Kompetenzen Gemeinderat	18
4	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen der FhO	19
5	Kommentar zu den Bestimmungen der Gemeindeordnung	41
6	Änderung und Aufhebung von weiteren Erlassen	51
6.1	Aufhebung Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften	51
6.2	Änderung der Ordnung zur Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften	51
6.3	Änderung der Steuerordnung	52
7	Bericht zur Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde	53
8	Antrag	54



1 Ausgangslage

1.1 Steuerungsmodell PRIMA

2004 hat die Gemeinde Riehen mit der Einführung des Steuerungsmodells PRIMA einen Meilenstein in der Neuausrichtung des Managements einer Gemeinde gesetzt. Die damals neuen Ideen von New Public Management (NPM) wurden sehr konsequent umgesetzt. Insbesondere die Ausrichtung auf vierjährige Planungszyklen mit mehrjährigen Krediten und die strikte Organisation nach extern orientierten «Produkten» waren grundlegende Neuerungen. Sie gingen in ihrer Konsequenz weit über andere NPM-Modelle hinaus. Die Schwächen des ursprünglichen theoretischen NPM-Modells sind inzwischen erkannt. Zahlreiche NPM-Gemeinden und -Kantone haben ihre ursprünglichen Modelle nach Evaluationen inzwischen justiert, ohne allerdings die Grundgedanken von NPM zu verlassen. Dieser Schritt steht auch Riehen bevor. Aus heutiger Sicht ist das Modell PRIMA ein zu komplexes System, das zu wenig auf Veränderungen im Umfeld und in der Aufgabenerfüllung ausgerichtet ist. So fallen Aufgaben- und Budgetverantwortung auseinander, was Organisation und Führung stark erschwert. Insbesondere ermöglicht es aber auch keine zweckmässige Haushaltsteuerung, was in Zeiten von zunehmend knappen Finanzen zwingend nötig ist. Dies hat den Gemeinderat veranlasst, mit einem inhaltlichen Schwerpunkt im Politikplan 2018-2021 eine Überprüfung des Steuerungsmodells zu starten.

1.2 Neues Steuerungsmodell NSR und Stand der Arbeiten

In einem ersten Schritt wurde unter Beizug der bolz+partner consulting ag eine Analyse von PRIMA vorgenommen und anschliessend ein Grobkonzept für die Implementierung eines **Neuen Steuerungsmodells für Riehen (NSR)** erstellt. Nach Kenntnisnahme des [Grobkonzepts](#) durch den Einwohnerrat am 22. September 2020 hat der Gemeinderat dem Einwohnerrat an der Sitzung vom 16. Juni 2021 das [Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen \(NSR\)](#) vorgelegt. Die Mitglieder des Einwohnerrats wurden vorgängig am 5. Mai 2021 an einer separaten Informationsveranstaltung über das Steuerungsmodell, den Stand der Arbeiten und über das weitere Vorgehen orientiert und es wurden Fragen dazu beantwortet. Das Konzept sieht die parallele Ausarbeitung der notwendigen Änderungen des Gemeinderechts sowie des fachlichen Detailkonzepts für die Einführung des neuen Steuerungsmodells vor.

1.3 Totalrevision Finanzhaushaltordnung, Revision Gemeindeordnung

Das neue Steuerungsmodell macht eine Totalrevision der Finanzhaushaltordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. November 2002 ([FhO](#)) und eine Teilrevision der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002 ([Gemeindeordnung](#)) notwendig. Diese beiden Revisionen werden dem Einwohnerrat mit dieser Vorlage unterbreitet. Aufgehoben wird in Abhängigkeit davon die Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften vom 25. Mai 2016, angepasst werden die Ordnung zur Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften vom 26. Februar 2014 und die Steuerordnung der Gemeinde Riehen vom 26. März 2003. Weiter bedarf es einer Revision der Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. Oktober



Seite 5 2002, welche dem Einwohnerrat mit einer separaten, vom Ratsbüro erarbeiteten Vorlage unterbreitet wird.

1.4 Motion Patrick Huber und Kons. betr. Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde

An seiner Sitzung vom 23. Mai 2018 hat der Einwohnerrat die Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde überwiesen. Die Motion verlangt, dem Einwohnerrat eine Änderung der Finanzhaushaltordnung zu unterbreiten, mit welcher eine regelmässige generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) eingeführt wird. Basierend auf drei Zwischenberichten des Gemeinderats hat der Einwohnerrat die Behandlungsfrist dieser Motion seither verlängert, damit die Einführung einer GAP koordiniert mit dem neuen Steuerungsmodell erfolgen kann. Ein Teil der Totalrevision der Finanzhaushaltordnung beinhaltet die Umsetzung der Motion durch die Einführung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Überblick

Mit Totalrevision der Finanzhaushaltordnung und Teilrevision der Gemeindeordnung

- wird PRIMA durch ein neues Steuerungsmodell abgelöst und ein Steuerungskreislauf mit gängigen Instrumenten in der Planung, Steuerung der Umsetzung, Überprüfung und Berichterstattung sowie nachhaltigen Entwicklung eingeführt (Kap. 2.2);
- wird mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ein Instrument geschaffen, das die Planungsprozesse in der Gemeinde zeitlich synchronisiert (Kap.2.3);
- erfolgt ein Wechsel von mehrjährigen Leistungsaufträgen mit Globalkrediten zu jährlichen Budgetkrediten (Kap.2.4.);
- wird das Ausgabenrecht an die Regelungen des kantonalen Finanzhaushaltgesetzes angeglichen (Kap. 2.5. und 2.6.);
- wird das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) umgesetzt (Kap. 2.7.) und
- werden bisherige sinnvolle Instrumente der Steuerung weitergeführt und angepasst sowie neue Instrumente eingeführt (Kap. 2.8).

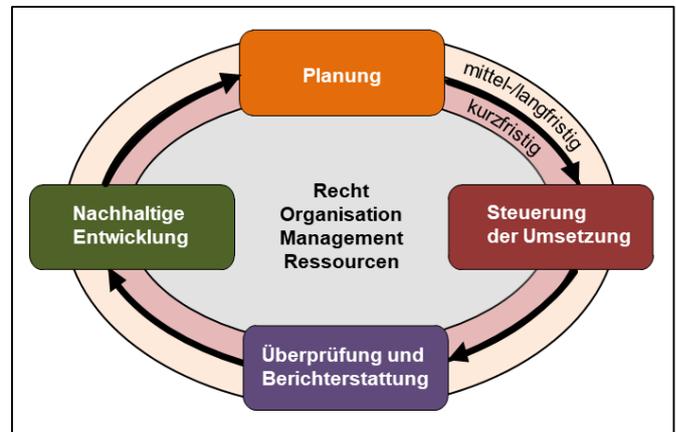
Das neue Steuerungsmodell mit den neuen Instrumenten und die Einführung von HRM2 sind bereits im Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen dargelegt worden, werden aber nachfolgend nochmals einleitend ausgeführt. Eine wesentliche Vertiefung erfolgt im neuen Ausgabenrecht (Kap. 2.5 und 2.6).



2.2 Das neue Steuerungsmodell

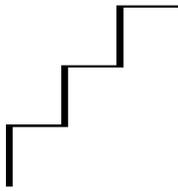
Das neue Steuerungsmodell umfasst vier Hauptbereiche, deren Instrumente in einem Steuerungskreislauf inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt sind. Die Hauptbereiche sind die (1.) Planung, (2.) Steuerung der Umsetzung der Planung, (3.) Überprüfung der Umsetzung und Berichterstattung sowie (4.) die nachhaltige Entwicklung. Die einzelnen Elemente des Steuerungskreislaufs bilden die zentralen Punkte der Revisionsvorlage und werden nachfolgend beschrieben. Die Grundsätze

des Steuerungsmodells werden wie bisher im Kap.V der Gemeindeordnung verankert, der zentrale Regelungsort von NSR ist dann jedoch die Finanzhaushaltordnung. Diese erfährt eine neue, auf den Steuerungskreislauf abgestimmte Struktur. Der Kreislauf mit den Steuerungsinstrumenten ist in Kap. 2. Der Finanzhaushaltordnung abgebildet.



2.2.1 Planung

Die Planungsinstrumente des neuen Modells decken vom langfristigen über den mittel- bis zum kurzfristigen Horizont alle Planungszyklen ab. Das langfristige Gemeindeleitbild mit einem 15-jährigen Planungshorizont gibt als übergeordnete Vision die allgemeine Stossrichtung für die verschiedenen nachgelagerten Planungen vor. Es wird sich ab 2030 noch expliziter an den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung orientieren. Die Finanzstrategie ist eine Aktualisierung und Weiterentwicklung des bisherigen Finanzleitbilds. Sie setzt den finanziellen Rahmen für die strategische und operative Planung und nennt die dazu relevanten Instrumente und konkretisiert die Vorgaben der Finanzhaushaltordnung. Die Sachstrategien setzen die inhaltlichen strategischen Ziele für die Aufgabenbereiche der Gemeinde und werden jährlich im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) in den Entwicklungszielen zusammengefasst. Das Investitionsprogramm setzt den langfristigen (10+ Jahre) Rahmen für die Investitionstätigkeit (Ersatz- und Neuinvestitionen) fest. Das Investitionsprogramm ist ein internes Planungstool der Verwaltung und des Gemeinderats, wird aber zusammengefasst auch im Aufgaben- und Finanzplan (siehe unten Kap. 2.) dargelegt. Die Legislaturplanung stellt das politische Planungsinstrument des Gemeinderats für eine Amtszeit dar und setzt mittels der Legislaturziele die Schwerpunkte in ausgewählten Aufgaben. Auf diesen strategischen Grundlagen aufbauend erfolgt die operative Mehrjahresplanung im Rahmen des jährlich (rollend) erstellten Aufgaben- und Finanzplans (AFP, vgl. Kap. 2.3). Dessen erstes Planjahr entspricht dem Budgetjahr, welches die Budgetkredite umfasst. Die drei weiteren Planjahre zeigen die mittelfristige Entwicklung und geben damit einen Rahmen für die Budgetbeschlüsse. Der AFP zeigt auch die aufgabenbezogene Planung, indem aus den übergeordneten, strategischen Überlegungen konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren für den AFP abgeleitet und den Aufgabenbereichen zugewiesen werden. Dabei soll die «Nachhaltige Entwicklung» der Ge-



meinde Riehen in allen strategischen Überlegungen berücksichtigt werden (vgl. zu den Planungsinstrumenten auch die S. 18 – 26 im [Konzept Neues Steuerungsmodell](#) vom 27. April 2021). Die Planungsinstrumente sind in der Finanzhaushaltordnung beschrieben.

Die strategischen Grundlagen der Planung mit Finanzstrategie, Sachstrategien, Legislaturzielen und AFP sind in der Gemeindeordnung geregelt (neue §§ 30a ff.). Der Inhalt des AFP (unter Einschluss des Investitionsprogramms und der Entwicklungsziele) sowie Budget und Budgetkredite werden in Kap. 2.1. der Finanzhaushaltordnung (§§ 3 – 5) geregelt.

Die neuen Regelungen führen zu folgenden Zuständigkeiten:

Planung	Gemeinderat	Einwohnerrat	Analogie zu heute
Gemeindeleitbild	Beschluss	Kenntnisnahme	Gemeindeleitbild
Finanzstrategie	Beschluss	Kenntnisnahme	Finanzleitbild
Sachstrategien	Beschluss	Kenntnisnahme	Musikkonzept, Kulturleitbild, etc.
Legislaturziele	Beschluss	Kenntnisnahme	--- (Ziele GR im Politikplan)
Investitionsprogramm	Beschluss	Kenntnisnahme in AFP	Investitionsplanung
AFP Budgetkredite Bereiche Budgetkredit Investitionen Entwicklungsziele AFP gesamthaft	Antrag Antrag Antrag/Fortführung Beschluss	Beschluss Beschluss fakultativer Beschluss Kenntnisnahme	Politikplan + Leistungsaufträge --- --- (Ziele der Produkte)

2.2.2 Steuerung der Umsetzung

Auch die Steuerung der Umsetzung umfasst verschiedene Ebenen und Zeithorizonte. Die unterjährige Steuerung umfasst die Überwachung der vom Einwohnerrat beschlossenen Budgetkredite und allenfalls die Gewährung von Kreditüberschreitungen und Nachkrediten, wenn der gesprochene Kredit voraussichtlich nicht ausreicht. Dies wird unterstützt durch ein effizientes und effektives Monitoring der Entwicklung der wesentlichsten Aufgaben und Finanzkennzahlen, dessen Ergebnisse in die Erwartungsrechnung fliessen, welche dem Gemeinderat und der Finanzkommission spätestens vor dem Budgetantrag einen Überblick über den aktuellen Zielerreichungsgrad vermittelt. Monitoring und Erwartungsrechnung sind ein Frühwarnsystem zur finanziellen Entwicklung im laufenden Jahr. Die Zwischenberichterstattung bezüglich Erreichung der Legislaturziele und Stand der Entwicklungsziele ist in den AFP (prospektiver Fokus) und den Jahresbericht (retrospektiver Fokus) integriert. Die Ausgabenbewilligungen erfolgen vorgängig zu finanzierungswirksamen Ausgaben, die bei Grossprojekten auch über mehrere Jahre verteilt sein können. Entsprechend muss die Kontrolle über mehrere Jahre laufen. Die Jahrestanchen müssen durch die Budgetkredite abgedeckt sein.



Seite 8 Die Steuerung der Umsetzung ist in Kap. 2.2 der Finanzhaushaltordnung (§§ 6 – 10) geregelt.

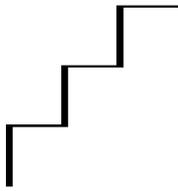
Einwohnerrat und Gemeinderat haben folgende Zuständigkeiten:

Steuerung der Umsetzung	Gemeinderat	Einwohnerrat	<i>Analogie zu heute</i>
Erwartungsrechnung	Beschluss	Kenntnisnahme FIKO	<i>Erwartungsrechnung</i>
Kreditüberschreitungen	Beschluss	Kenntnisnahme (in Jahresbericht)	<i>(Kreditüberschreitung)</i>
Nachtragskredite	Antrag	Beschluss	<i>(Nachkredit)</i>
Ausgabenbewilligungen	Beschluss gemäss Kompetenzordnung	Beschluss gemäss Kompetenzordnung	<i>Verpflichtungskredite</i>

2.2.3 Überprüfung und Berichterstattung

Die Rechenschaftsablage und die Überprüfung der Zielerreichung erfolgen im Jahresbericht. Er ist auf den Aufgaben- und Finanzplan abgestimmt und beinhaltet den Geschäftsbericht des Gemeinderats mit einer ganzheitlichen Sicht und politischen Würdigung, die Berichterstattung zur Entwicklung der Aufgaben und Leistungen sowie die finanzielle Jahresrechnung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2). Auf Stufe der einzelnen Abteilungen und Bereiche werden insbesondere die Zielerreichung und die finanziellen Auswirkungen mit Bezug auf die gesprochenen Budgetkredite dargelegt. Dabei werden im Zahlenteil der Planungseinheiten die bewilligten Kreditübertragungen, die Nachkredite und die Kreditüberschreitungen aufgeführt. Die Jahresrechnung wird von der Revisionsstelle geprüft und die Ergebnisse inkl. Prüfungstestat im Bericht der Revisionsstelle festgehalten. Ebenfalls der Überprüfung und Berichterstattung zugeordnet werden die Abrechnungen der Ausgabenbewilligungen. Am Ende einer Legislatur gibt der Legislaturbericht Auskunft über die Erreichung der Legislaturziele. Der Schlussbericht zum Gemeindeleitbild nimmt auf den Stand in den allgemeinen Stossrichtungen Bezug. Legislatur- und Schlussbericht dienen als Grundlage für die neuen Planungen der jeweils nächsten Periode.

Die Berichterstattung ist in Kap. 2.3 der Finanzhaushaltordnung (§ 11) geregelt, die Legislaturplanung des Gemeinderats im neuen § 33a der Gemeindeordnung. Die Zuständigkeiten sehen wie folgt aus:



Überprüfung und Berichterstattung	Gemeinderat	Einwohnerrat	<i>Analogie zu heute</i>
Jahresbericht Jahresrechnung Abrechnung Budgetkredite Stand Legislaturziele Stand Entwicklungsziele	Beschluss (Abnahme)	Genehmigung (Decharge)	<i>Geschäftsbericht</i>
Bericht Revisionsstelle	Kenntnisnahme	Kenntnisnahme	<i>Bericht Revisionsstelle</i>
Legislaturbericht	Beschluss	Kenntnisnahme	---
Abrechnung Ausgabenbewilligungen	je nach Kompetenzen	je nach Kompetenzen	<i>Abrechnung Verpflichtungskredite</i>
Schlussbericht Gemeindeleitbild	Beschluss	Kenntnisnahme	<i>Überprüfung Leitbild</i>

2.2.4 Nachhaltige Entwicklung

Der Prozessschritt «Nachhaltige Entwicklung» stellt sicher, dass die Gemeinde ihre im Gemeindeleitbild und in den Sachstrategien definierten nachhaltigen Zielsetzungen stetig überprüft und die grossen Leitlinien nicht aus den Augen verliert. Dies soll in den Berichten zum Gemeindeleitbild (Zwischenbericht und Abschlussbericht) dargelegt werden. Die Prüfung stützt sich auf ein Nachhaltigkeitsmonitoring, welches die vorhandenen Kennzahlen der Verwaltungsbereiche nutzt und dabei auf die [Kernindikatoren des Cercle Indicateurs](#) für Kantone und Städte abstellt. Damit wird der langfristige Steuerungskreislauf geschlossen.

Eine nachhaltige Entwicklung bedingt ständige betriebliche Optimierung und Innovation. Die Optimierungen der Arbeitsabläufe und Qualität der Leistungen erfolgen fortlaufend (Querschnittsprozesse). Durch den Gemeinderat ausgewählte und in den Legislaturzielen definierte Ressorts, Bereiche oder Aufgaben sollen jedoch auch periodisch mittels der Aufgabenüberprüfung kritisch untersucht werden.

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist in § 2 Gemeindeordnung explizit verankert. Die Konkretisierung und die Aufgabenüberprüfung sind in Kap. 2.4 *Entwicklung und Aufgabenerfüllung* der Finanzhaushaltordnung (§ 12 und 13) geregelt. Die Regelungen führen zu folgenden Zuständigkeiten:



Nachhaltige Entwicklung	Gemeinderat	Einwohnerrat	Analogie zu heute
Aufgabenüberprüfung	Beschluss	Kenntnisnahme	---
Entwicklungsbericht zum Gemeindeleitbild	Beschluss	Kenntnisnahme	(Zwischenbericht)
Das Nachhaltigkeitsmonitoring ist Teil des Controllings der Gemeinde.			---
Die betriebliche Optimierung und die Innovation sind Querschnittsprozesse.			Optimierung, Innovation

2.3 Der Aufgaben- und Finanzplan im Besonderen

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dient der rollenden mittelfristigen Planung (4 Jahre). Der Mittelfristplanung kommt eine wichtige Bedeutung als Schnittstelle zwischen strategischer Planung in Form der Legislaturziele, Finanz- und Sachstrategien und der operativen Planung der konkreten Umsetzung im Rahmen der jährlichen Budgetierung zu. Mit dem AFP werden die Planungen in der Gemeinde neu jährlich auf einen Zeitpunkt hin synchronisiert, womit eine verständliche Gesamtsicht auf die Aufgaben und Finanzen erfolgt. Der AFP enthält dabei eine Gegenüberstellung der geplanten Erträge und Aufwände für mindestens vier Jahre und wird dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Das erste Planungsjahr entspricht dabei dem Budgetjahr. Die kurzfristige Planung mit Budget und Budgetkrediten ist somit Bestandteil des AFP und so in die Mittelfristplanung eingebettet.

Die Budgetkredite pro Planungseinheit resp. pro Bereich liegen in der Zuständigkeit des Einwohnerrats und werden von diesem separat beschlossen. Die *kurzfristige Planung* (1 Jahr) erfolgt über das Budget und die Budgetkredite. Der AFP und die Budgetkredite ersetzen die bisherigen Leistungsaufträge mit Globalkrediten sowie den Politikplan.

Der AFP umfasst somit verschiedene Beschlüsse. Als *gesamtes Dokument* wird er vom Gemeinderat beschlossen und vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen. Der Einwohnerrat beschliesst jedoch die folgenden wichtigen *Kernelemente*:

- die Budgetkredite pro Planungseinheit (Bereiche der Verwaltung, z. B. «Kultur», «Gärtnerei», «Finanzen», «Verwaltungsleitung») als Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, vgl. Abbildung im nachfolgenden Kapitel
- den Budgetkredit für die Nettoinvestitionen der Gemeinde, wobei die grossen Einzelpositionen explizit ausgewiesen werden
- die Entwicklungsziele pro Bereich (fakultativ). Diese kann der Einwohnerrat bei Bedarf mit Wirkung auf den nächsten AFP anpassen und damit die sachliche Ausrichtung des Bereichs beeinflussen, was gegebenenfalls auch eine Anpassung der betreffenden Sachstrategie erforderlich macht



Ein weiterer Bestandteil im AFP ist die Abbildung des Stellenplans. Der Stellenplan für die Verwaltung umfasst die geplanten Stellen bis auf die Ebene «Bereich». Der Stellenplan wird vom Gemeinderat jährlich beschlossen und ist für die Verwaltung verbindlich. Der Gemeinderat entscheidet somit, wie viele Stellen der Verwaltung pro Ressort für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden und nimmt damit direkt Einfluss auf den Personalbestand. Der Stellenplan wird durch den Gemeinderat pro Ressort genehmigt.

Keinen Einfluss hat der Stellenplan auf den Personalbestand der Schulen im Unterrichtsbe-
reich. Hier gelten kantonale Regelungen (Unterrichtslektionendach, Standards betreffend zu-
lässiger Klassengrösse, Kinderzahlenentwicklungen im Kindergarten und in der Primaschule,
etc.).

Für das Budgetjahr des erstmaligen AFP, d.h. für das Jahr 2024, ist die Vergleichbarkeit zum Vorjahresbudget und den Rechnungen der Vorjahre eingeschränkt. Dies ergibt sich aus dem Wechsel des Steuerungsmodells (z. B. neue Verwaltungsstruktur, andere interne Verrechnungen) und aus der Einführung der neuen Empfehlungen zur Rechnungslegung nach HRM2, welche zu einer teilweisen Neubewertung der Anlagen und Vermögenswerte (sog. Restatement) führt. Die Detailkonzeption wird diesen Übergang und die entsprechenden Hilfestellungen noch ausarbeiten.

2.4 Jährliche Budgetierung mit jährlichen Budgetkrediten

Die Ablösung der mehrjährigen Globalkredite durch jährliche Budgetkredite und die damit verbundene Möglichkeit einer kurzfristigen Steuerung ist eine wichtige Veränderung gegenüber PRIMA. PRIMA kennt keine jährlichen Budgetkredite. Die Finanzplanung nach PRIMA erfolgt über mehrjährige Globalkredite, womit kein Steuerungsinstrument vorhanden ist, um kurzfristig auf Veränderungen zu reagieren. Der Einwohnerrat genehmigt zwar heute im Politikplan jährlich das sogenannte «Produktsummenbudget». Mit dieser Genehmigung ist jedoch keine Kreditbewilligung verbunden. Es werden damit lediglich die Tranchen der bereits bewilligten Globalkredite für das nächste Jahr festgelegt. Eine Möglichkeit, mit der Genehmigung des Produktsummenbudgets einen laufenden Globalkredit anzupassen, ist nicht vorgesehen.

Im neuen Modell wird als «Budget» das erste Planungsjahr des AFP bezeichnet. Das Budget enthält die voraussehbaren Aufwände und Erträge sowie die geschätzten Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen, enthält also die Erfolgs- und Investitionsrechnung der Gemeinde Riehen. Beschlossen wird dabei nicht das Budget als solches, sondern die darin enthaltenen einzelnen Budgetkredite (plus zum Schluss der Budgetdebatte das Gesamtergebnis der Gemeinde). Die jährlichen Budgetkredite werden in der institutionellen Gliederung (Gliederung nach Organisationseinheiten) dargestellt: Für jeden der nach aktueller Planung 26 Bereiche (vgl. Beilage) wird ein Budgetkredit gesprochen. Der Budgetkredit wird dabei als Ergebnis der Erfolgsrechnung berechnet und beschlossen. Zur Veranschaulichung ein fiktives Beispiel:



Erfolgsrechnung des Bereichs

Kontengruppe (Kostenarten)	R 2022	B 2023	B 2024	Abw. VJ	Abw. VJ%	P 2025	P 2026	P 2027
30 Personalaufwand	-13	-12	-14					
31 Sachaufwand	-10	-12	-15					
33 betriebl. Abschreibungen	-7	-7	-9					
34 Finanzaufwand	-10	-11	-6					
36 Beiträge an	-10	-11	-9					
Total Aufwand	-50	-53	-53					
42 Entgelte	5	6	7					
46 Beiträge von	5	6	7					
Total Ertrag	10	12	14					
Ergebnis (+ = Überschuss / - = Defizit)	-40	-41	-39					
Budgetkredit 2024 des Bereichs			-39					

Der Budgetkredit für die Nettoinvestitionen der Gemeinde wird als Gesamtbetrag für die ganze Gemeinde beschlossen, wobei die grossen Einzelpositionen explizit ausgewiesen werden. Zusätzlich wird das Investitionsprogramm offengelegt, welches über einen Zeitraum von 10 Jahren die geplanten Vorhaben pro Investitionsbereich zeigt und so eine über den AFP hinausgehende längerfristige Perspektive schafft.

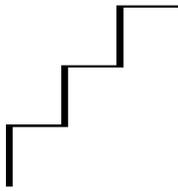
2.5 Neues Ausgabenrecht analog zum kantonalen Finanzhaushaltgesetz

Das Ausgabenrecht wird an das Ausgabenrecht des [kantonalen Finanzhaushaltgesetzes](#) angeglichen und so ein gängiges Modell eingeführt.

In diesem Modell ersetzen jährliche Budgetkredite die heutigen mehrjährigen Globalkredite. Die neuen Budgetkredite sind eingebettet in ein neues Ausgabenrecht. Eine staatliche Ausgabe bedarf danach einer rechtlichen Grundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung. So erfolgt eine klarere Trennung zwischen Finanzplanung, Sachentscheid und Vollzug:

	Legalitätsprinzip	Finanzplanung	Sachentscheid	Vollzug
Voraussetzung für eine Ausgabe	<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Budgetkredit</i>	<i>Ausgabenbewilligung</i>	<i>Zahlungsermächtigung</i>
Zuständigkeit	Einwohnerrat Gemeinderat Legislative/Exekutive von Bund und Kanton Gerichte	Einwohnerrat	Einwohnerrat Gemeinderat	Zeichnungsberechtigte

Die Abbildung zeigt die Voraussetzungen und die jeweiligen Zuständigkeiten im Überblick. Mit der Rechtsgrundlage werden Ausgaben legitimiert, mit dem Budget die verfügbaren Mittel



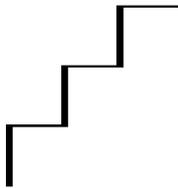
beschlossen und zugewiesen und mit der Ausgabenbewilligung die Ausgaben sachlich beschlossen. Der Vollständigkeit halber wird auch der Vollzug aufgeführt. Dessen Regelung erfolgt durch den Gemeinderat. Mit dem neuen Begriff «Ausgabenbewilligung» werden begrifflich Finanzplanung und Sachentscheid klar abgegrenzt. Im neuen Ausgabenrecht sind die Verantwortungen klarer zugeordnet und es entfallen schwierige Abgrenzungsfragen. Dies schafft mehr Transparenz über die ausgabenrelevanten Beschlüsse und verstärkt damit die finanzielle Steuerung.

Bei der Rechtsgrundlage soll eine Angleichung an das kantonale Finanzhaushaltsrecht erfolgen. Danach liegt eine rechtliche Grundlage vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem Rechtssatz, einem Gerichtsentscheid oder auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht (vgl. § 24 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz). Als Rechtsgrundlage können damit nicht nur Ordnungen und Reglemente, sondern auch Bestimmungen der Kantonsverfassung und des übergeordneten kantonalen Rechts herangezogen werden. Eine wichtige Rechtsgrundlage für Ausgabenbeschlüsse der Gemeinde ist dabei das Gemeindeggesetz (SG 170.100) und seine Festlegung der Kernaufgaben der Einwohnergemeinden in § 18b. Mit der Aufnahme des Beschlusses des zuständigen Organs als Rechtsgrundlage genügen zukünftig auch einfache Beschlüsse des Einwohnerrats und des Gemeinderats. Indem ein Beschluss des Gemeinderats genügt, sofern er der Sache und der Höhe der Ausgabe nach zuständig ist, können im zukünftigen Modell Ausgaben in gewissen Fällen schneller getätigt werden, beispielsweise in Krisensituationen.

Reicht ein Budgetkredit nicht aus, dann braucht es einen Nachtragskredit des Einwohnerrats oder eine Kreditüberschreitung, welche der Gemeinderat bewilligen kann. Kreditüberschreitungen und Nachtragskredite sind am ehesten mit den heutigen Nachkrediten zu den Globalkrediten zu vergleichen, wobei die Kreditüberschreitungen den Nachkrediten in der Zuständigkeit des Gemeinderats entsprechen und die Nachtragskredite den Nachkrediten in der Zuständigkeit des Einwohnerrats.

Bei der Regelung der Ausgabenbewilligung erfolgt die Abgrenzung der Zuständigkeit über die Höhe der Ausgabe. Die Ausgabenbewilligung ist damit am ehesten mit den heutigen Verpflichtungskrediten zu vergleichen. Während der Gemeinderat heute mit den Verpflichtungskrediten neue Ausgaben bis CHF 200'000 bewilligen kann, soll er im zukünftig neue Ausgaben bis CHF 300'000 bewilligen können (vgl. Erläuterungen zum geänderten § 36 Gemeindeordnung). Die Bewilligung von darüber hinausgehenden Ausgaben liegt in der Zuständigkeit des Einwohnerrats. Bei Rechtsgeschäften über Grundstücke im Finanzvermögen soll die Limite des Gemeinderates den Liegenschaftspreisen angepasst und auf 12 Mio. Franken angehoben werden. (vgl. S. 43).

Reicht eine Ausgabenbewilligung nicht aus, so ist durch das zuständige Organ eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung zu beschliessen. Die Erhöhung der Ausgabenbewilligung ist dabei am ehesten mit dem heutigen Nachkredit zu einem Verpflichtungskredit zu vergleichen. Die Zuständigkeiten sollen hier analog zum Bisherigen geregelt werden, d.h. der Gemeinderat soll



eine Erhöhung seiner eigenen Ausgabenbewilligung beschliessen können, wenn die ursprüngliche Bewilligung und die Erhöhung zusammen CHF 300'000 nicht übersteigen sowie Erhöhungen der Ausgabenbewilligungen des Einwohnerrats bis 10% der beschlossenen Ausgabe, maximal CHF 300'000.

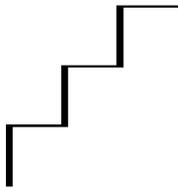
Auch nach dem heutigen Modell bedarf eine Ausgabe selbstverständlich einer rechtlichen Grundlage. Bei den weiteren Voraussetzungen wird jedoch nicht klar unterschieden zwischen Finanzplanung und Sachentscheid. Verpflichtungskredite für Investitionen fliessen z.B. nur mit den Abschreibungs- und Zinskosten in die Globalkredite ein (vgl. heutiger § 35 Abs. 2 GO), der finanzielle Rahmen der Verpflichtungskredite wird somit nicht vollständig durch die Globalkredite abgesteckt. Ein 1 zu 1 – Vergleich zwischen dem bisherigen und dem neuen Modell ist deshalb nicht möglich. Vereinfacht können die aktuellen und neuen Instrumente im Ausgabenrecht von ihrer Funktion her wie folgt gegenübergestellt werden:

Bisherige Instrumente Ausgabenrecht	Neue Instrumente Ausgabenrecht
Globalkredite (ER)	Budgetkredite (ER)
Nachkredite zu Globalkrediten (GR)	Kreditüberschreitungen (GR)
Nachkredite zu Globalkrediten (ER)	Nachtragskredite (ER)
Verpflichtungskredit (GR und ER)	Ausgabenbewilligung (GR und ER)
Nachkredite zu Verpflichtungskrediten (GR und ER)	Erhöhungen der Ausgabenbewilligungen (GR und ER)

Die Regelungen zu den Budgetkrediten, Kreditüberschreitungen und Nachtragskrediten findet sich in Kap. 3 der Finanzhaushaltsordnung (§§ 19 - 28), die Festlegung der Höhe der Ausgabenkompetenz des Gemeinderats in der Gemeindeordnung (neuer § 36).

2.6 Neudefinition der gebundenen Ausgabe

Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben stellt einen wichtigen Grundsatz des Finanzhaushaltsrechts dar. Die Kompetenzen für die Bewilligung von Ausgaben bauen zentral auf dieser Unterscheidung auf. Während die Bewilligung von gebundenen Ausgaben immer in der Kompetenz des Gemeinderats liegt, liegt die Kompetenz bei neuen Ausgaben je nach Höhe der Ausgaben beim Gemeinderat oder beim Einwohnerrat. Riehen hat heute eine enge Definition der gebundenen Ausgabe, welche von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht. Während das Bundesgericht eine Ausgabe als neu ansieht, wenn eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht, gilt nach der aktuellen Regelung in Riehen eine Ausgabe bei jedem Entscheidungsspielraum als neu. Gebunden ist eine Ausgabe gemäss des heutigen § 33 Finanzhaushaltsordnung nur dann, wenn kein Entscheidungsspielraum bezüglich Höhe, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten der Ausgabe besteht. Diese Definition führt dazu, dass unter Umständen Ausgaben dem Einwohnerrat vorgelegt werden müssen – und damit auch dem Referendum unterstehen-, bei welchen nur ein unwesentlicher politischer Handlungsspielraum besteht. Dies erscheint auch im Quervergleich mit anderen Kantonen und Städten als nicht sinnvoll. Es soll deshalb die Definition der gebundenen Ausgabe in § 25 des kantonalen Finanzhaushaltgesetzes übernommen werden. Danach ist – in Übereinstimmung mit der Definition des Bundesgerichts – eine Ausgabe dann neu,



wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. In allen andern Fällen handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, welche in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Als Richtschnur für die Anwendung der neuen Definition sollen im Gesetz Beispiele für gebundene Ausgaben aufgeführt werden.

2.7 Einführung von HRM2

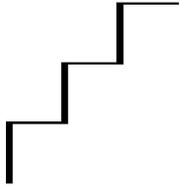
Mit dem Ziel einer möglichst harmonisierten Rechnungslegung in allen Kantonen und Gemeinden hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) im Januar 2008 das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» verabschiedet. Bei der Ausarbeitung orientierte sich die FDK unter anderem an den [International Public Sector Accounting Standards \(IPSAS\)](#), hat jedoch verschiedene Erleichterungen vorgesehen. Das Handbuch ersetzt die Fachempfehlungen der FDK aus dem Jahr 1981 (HRM1) und enthält 20 Fachempfehlungen zur öffentlichen Rechnungslegung sowie einen Kontenrahmen. Die FDK legt den Kantonen und Gemeinden nahe, die Fachempfehlung innerhalb von zehn Jahren umzusetzen.

Im Gegensatz zu allen anderen Kantonen macht der Kanton Basel-Stadt den Gemeinden keine gesetzlichen Vorgaben zur Rechnungslegung. Riehen hat deshalb HRM2 bis jetzt noch nicht umgesetzt, dies soll nun im Rahmen von NSR erfolgen.

Die Rechnungslegung in Riehen ist auf einem qualitativ soliden Stand, weist aber auf PRIMA-zugeschnittene Abweichungen auf. Mit HRM2 kann die Qualität der Rechnungslegung zusätzlich gestärkt und das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Zahlen verbessert werden. Auch die zahlenmässige Vergleichbarkeit mit anderen Städten und Gemeinden wird verbessert. Die Einführung erfolgt über eine entsprechende Verankerung in der Finanzhaushaltordnung, wobei die Fachempfehlungen von HRM2 grundsätzlich umgesetzt werden. Dort, wo Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräumen bestehen, soll – soweit für Riehen zweckmässig - eine Anlehnung an die Lösungen des Kantons Basel-Stadt erfolgen. Vorgaben der IPSAS, die über HRM2 hinausgehen, sollen jedoch nicht übernommen werden.

Die Umstellung der Rechnungslegung auf eine qualitativ gute Umsetzung von HRM2 stellt hohe Anforderungen. Die Erarbeitung der Rechnungslegungsgrundsätze sowie die Neubewertung der Bilanzpositionen sind fachlich anspruchsvoll. Ein Wechsel der Rechnungslegung wirkt sich direkt auf die Art und Weise der Berechnung der Zahlen aus (neuer Kontenplan, neue Grundsätze für die Bilanzierung und Bewertung der Bilanzpositionen). So bedingt die Umstellung auf HRM2 z.B. eine zumindest teilweise Neubewertung der Liegenschaften. Für die Eröffnungsbilanz am 1.1.2024 soll daher ab 2022 ein sogenanntes Restatement mit externer Unterstützung durchgeführt werden.

Mit HRM2 wird auch eine funktionale Gliederung der Finanzzahlen erstellt. Dabei werden Aufwand und Ertrag auf eine aufgabenorientierte Struktur gemäss Gliederung in HRM2 verteilt. Dies ist die Grundlage für statistische Vergleiche zwischen Gemeinwesen. Für statistische



Zwecke des Bundes muss dies bereits heute vorgenommen werden, jedoch ist heute die Aufschlüsselung der Positionen relativ aufwändig, weil weder die heutige Kostenstellengliederung noch die Produktesicht der funktionalen Gliederung entspricht. Mit der künftigen, ebenfalls aufgabenorientierten Verwaltungsorganisation wird die Aufschlüsselung einfacher.

2.8 Weiterführung und Veränderungen der bisherigen Instrumente; neue Instrumente

NSR erfindet das Steuerungsmodell nicht gänzlich neu. Nachfolgend soll im Überblick nochmals auf die wesentlichen Neuerungen eingegangen werden.

Einige **Instrumente** werden **weitergeführt**, beispielsweise das Gemeindeleitbild (in Grafik unten jeweils in grün/mit dünnem Rahmen versehen).

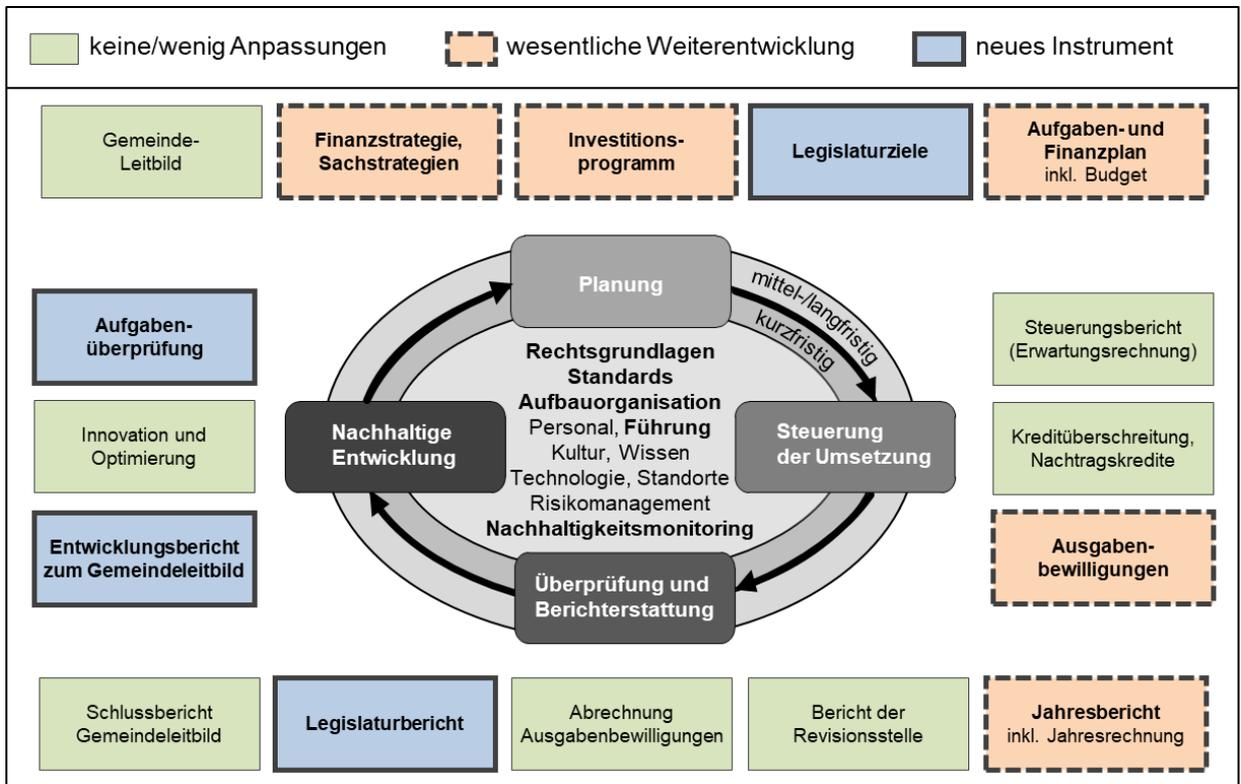
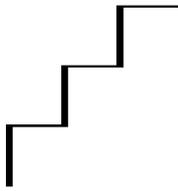
Folgende **Instrumente** sind von der Grundidee her zwar auch in PRIMA vorhanden, werden aber **wesentlich überarbeitet** und neu positioniert (in Grafik unten in orange):

- **Finanzstrategie** (bisher: Finanzleitbild, neu: zentrale finanzielle Strategie)
- **Sachstrategien** (bisher: diverse Konzepte/Leitbilder, neu: einheitliche Strategien, ganze Verwaltung)
- **Investitionsprogramm** (bisher: Investitionsplanung, neu: rollende Langfristplanung, im AFP zusammengefasst offengelegt)
- **Aufgaben- und Finanzplan** (bisher: Politikplan/Leistungsaufträge, neu: jährliche rollende Gesamtplanung über vier Jahre und Budgetkredite pro Bereich)
- **Ausgabenbewilligung** (bisher: Verpflichtungskredite, neu: Ausgabenrecht in FHG angelehnt an Kanton Basel-Stadt)
- **Jahresbericht** (bisher: Geschäftsbericht, neu: Berichterstattung der Struktur des AFP folgend).

Mit diesen Instrumenten wird namentlich auch die Durchgängigkeit von Strategie bis zum Budgetkredit verbessert.

Neue Instrumente (in der Grafik in blau) sind:

- Legislaturziele des Gemeinderats
- Legislaturbericht des Gemeinderats (Berichterstattung zur Zielerreichung am Ende der Legislatur)
- Aufgabenüberprüfung
- Entwicklungsbericht zum Gemeindeleitbild (Zwischenbericht)

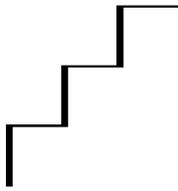


3 Verwaltungsreorganisation und Kompetenzen des Gemeinderats

3.1 Verwaltungsreorganisation

Im Zuge der mit der Totalrevision der Finanzhaushaltordnung und der Teilrevision der Gemeindeordnung vorgesehenen Anpassungen der Instrumente und Prozesse des Steuerungsmodells hat der Gemeinderat auch Anpassungen bei der Verwaltungsorganisation beschlossen. Dieser Reorganisation liegen folgende Eckpunkte zu Grunde:

- Die Verwaltung wird fachlich-operativ weiterhin von der Verwaltungsleitung geführt, das Gemeindeführungsmodell bleibt damit unverändert: Die Verwaltungsleitung führt die Verwaltung in Abstimmung mit den sachlich-strategischen Vorgaben der Mitglieder des Gemeinderats.
- Die heutigen zwei Organigramme (das «blaue» für die Produktrahmen und das «grüne» für die Kostenstellen) werden zu einem einheitlichen, institutionell-funktionalen Organigramm zusammengeführt.
- Die Gliederung der Verwaltung erfolgt in sieben, nach fachlich-inhaltlichen Themen gebildeten Abteilungen. Diese sind in vorläufig 26 Bereiche (siehe Beilage) unterteilt. Die Gliederung auf Bereichsebene spiegelt sich im Budget wieder, indem für jeden Bereich ein jährlicher Budgetkredit durch den Einwohnerrat zu bewilligen ist.
- Generalsekretariat und Verwaltungsleitung bilden eigene Bereiche und werden neu wie die anderen Bereiche direkt gesteuert (Planung und Berichterstattung). Der Overhead



(bisher Strukturkosten) wird somit nicht mehr anteilmässig auf andere Budgetkredite verteilt.

- Die bisher in den «Produktgruppen» und «Produkten» enthaltenen Aufgaben und Leistungen werden in neuer Gliederung «Bereichen» zugeordnet, der Begriff «Produkt» wird im neuen Steuerungsmodell deshalb nicht mehr verwendet.

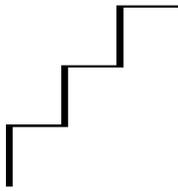
3.2 Kompetenzen Gemeinderat

Die Rolle des Gemeinderats als Exekutive gegenüber dem Einwohnerrat als Legislative, aber auch gegenüber der Verwaltung soll geklärt und die Zuständigkeiten des Gemeinderates im Rahmen des bestehenden Organisationsmodells gestärkt werden. Die grundsätzliche Organisation des Gemeinderats bleibt erhalten. Der Gemeinderat soll weiterhin als Kollegialbehörde handeln und aus sieben in einem Teilzeitpensum tätigen Mitglieder bestehen.

Auf Ebene der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats soll es wesentliche Änderungen geben, welche teilweise noch im Nachgang zu den Änderungen der FhO und der GO konkretisiert und durch eine Revision des Organisationsreglements eingeführt werden müssen:

- Jedes Gemeinderatsmitglied ist für ein Ressort (Geschäftskreis) zuständig. Die Ressorts werden sachlich definiert. Im Organisationsreglement soll dabei gemäss aktuellem Bearbeitungsstand ein Ressort zwingend einer Abteilung entsprechen. Die flexible Bildung der Geschäftskreise durch den Gemeinderat, wie sie heute am Anfang einer Amtsperiode erfolgt, soll damit nicht mehr weitergeführt werden.
- Jedes Mitglied des Gemeinderats ist für die sachlich-strategische Führung seines Ressorts verantwortlich. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten kann es dabei in klaren Prozessen verstärkt auf die sachliche Ausrichtung seines Ressorts einwirken mit:
 - Antrag an den Gemeinderat zu den Sachstrategien im eigenen Ressort;
 - Antrag an den Gemeinderat zur Formulierung von Entwicklungszielen und
 - Definition von Legislaturzielen für die politischen Schwerpunkte im eigenen Ressort.
- Für die finanzielle Führung der Ressorts wird die Transparenz erhöht, indem dem Einwohnerrat jährlich ein Budgetkredit pro Bereich zum Beschluss unterbreitet werden muss.
- Weitere Kompetenzen der Mitglieder des Gemeinderats sollen ausgebaut werden. Zu definieren sind die Unterschriftsberechtigung und Finanz- und Weisungskompetenzen sowie die Mitwirkung in der Festlegung der Stellendotation im eigenen Ressort. Die Änderungen werden im Detailkonzept weiter ausgearbeitet und mit Änderung des Organisationsreglements eingeführt.
- Die Frage, ob die Entschädigungen der Mitglieder des Gemeinderats einer Anpassung bedürfen, wird allenfalls nach Einführung des Neuen Steuerungsmodells und den Änderungen bei den Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats zu prüfen sein.

Auf Ebene Gesamtgemeinderat erfolgt mit der Einführung eines vom Gemeinderat beschlossenen Stellenplans pro Ressort eine wesentliche Änderung bei der Steuerung der personellen Ressourcen.



4 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen der FhO

Die Paragraphen des neuen Gesetzes werden nachfolgend einzeln erläutert. Ein synoptischer Vergleich mit den heutigen Regelungen, welche sich teilweise in der Gemeindeordnung findet, liegt dieser Vorlage bei.

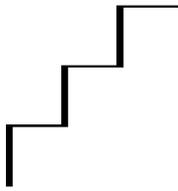
Die Gliederung der Finanzhaushaltordnung wird an die Gliederung des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes angeglichen. Die Ordnung wird neu in folgende Kapitel eingeteilt:

Struktur Finanzhaushaltordnung bisher	Struktur Finanzhaushaltordnung neu
1. Regelungsgegenstände	1. Grundsätzliche Bestimmungen
2. Führungsinstrumente	2. Steuerung des Finanzhaushalts
3. Ausgaben	3. Ausgaben und ihre Bewilligung
4. Besondere Bestimmungen zur wirkungsorientierten Steuerung	4. Rechnungslegung
5. Rechnungsrevision	5. Übergangs- und Schlussbestimmungen
6. Übergangs- und Schlussbestimmungen	

Die neue Struktur ist einfach und verständlich. Nach den allgemeinen Grundsätzen in Kap. 1 folgt in Kap. 2 der Steuerungskreislauf mit den zentralen Elementen AFP; Budget und Jahresbericht. Alle Instrumente, die einen engen Bezug zur Budgetierung aufweisen (Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen, Kreditübertragungen) sind im Kapitel zur Steuerung enthalten. Das Kap. 3 enthält dann alle Bestimmungen zur Bewilligung der Ausgaben. In Kap. 4 folgen die die Detailbestimmungen zur Rechnungslegung.

1. Grundsätzliche Bestimmungen
§ 1 Gegenstand
<i>¹Diese Ordnung regelt:</i>
<i>a) die Steuerung der Aufgaben und Finanzen;</i>
<i>b) die Bewilligung von Ausgaben;</i>
<i>c) die Rechnungslegung;</i>
<i>d) die Rechnungsrevision.</i>

§ 1 enthält eine Aufzählung der wichtigsten Regelungsgegenstände des Gesetzes. Die Grundsätze der Gebührenerhebung finden sich im kantonalen «Gesetz über die Verwaltungsgebühren», welches auch für die Gemeinden gilt. Daher sind die Gebühren hier nicht aufgeführt. Die Grundsätze der Haushaltsführung sind weiterhin in der Gemeindeordnung enthalten (vgl. § 33 Gemeindeordnung). Sie werden wie bisher weitergeführt. Neue Begriffe, wie sie der Kanton Basel-Stadt verwendet, wurden im Sinne der Stetigkeit nicht aufgenommen (Beispiel «ordnungsgemässe Rechnungslegung» oder die «Tragbarkeit»). Die Grundsätze werden in der Finanzstrategie und im Handbuch zur Rechnungslegung näher erläutert werden. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung wird in der Gemeindeordnung in § 2 als Grundprinzip aufgenommen.

**§ 2 Geltungsbereich**

¹ Diese Ordnung gilt für die Gemeindebehörden und die Verwaltung.

Die Ordnung gilt wie bisher für Gemeindebehörden und Verwaltung. Sie richtet sich ausdrücklich an die Gemeindebehörden, also an den Einwohnerrat und den Gemeinderat. Die Bestimmung entspricht der heutigen Praxis.

2. Steuerung des Finanzhaushalts**2.1 Planung****§ 3 Aufgaben- und Finanzplan**

¹ Der Aufgaben- und Finanzplan wird jährlich vom Gemeinderat erstellt.

² Er enthält namentlich:

- a) die Planung des Gemeinderats bezogen auf die strategischen Grundlagen;
- b) die darauf abgestimmte Finanzplanung der Gemeinde mittels Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung sowie Geldflussrechnung;
- c) die Planung der Aufgaben und Finanzen der Bereiche;
- d) die Entwicklungsziele als Zusammenfassung der Sachstrategien;
- e) das Investitionsprogramm;
- f) die Planung der Fonds und Spezialfinanzierungen.

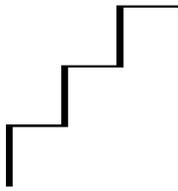
³ Der Einwohnerrat kann die Entwicklungsziele mit Beschluss ändern oder ergänzen. Die übrigen Inhalte des Aufgaben- und Finanzplans nimmt er zur Kenntnis.

Zum 2. Kapitel Steuerung des Finanzkreislaufs: Das Hauptkapitel zur Steuerung des Finanzhaushalts der Gemeinde Riehen ist in die vier Hauptschritte des Steuerungskreislaufs gegliedert: Planung, Steuerung der Umsetzung, Berichterstattung und nachhaltige Entwicklung. Die Regelungen über die strategischen Grundlagen (Finanzstrategie, Sachstrategien und Legislaturziele) bleiben, da sie grundlegende Instrumente betreffen, wie bisher in der Gemeindeordnung (neue §§ 33a ff.). Somit ist der strategische Kreislauf in der Gemeindeordnung abgebildet, der operative (Jahres-)Kreislauf in der Finanzhaushaltordnung.

Zu § 3: Der AFP ist in der Gemeindeordnung (neuer § 33c) als Instrument verankert, wird aber inhaltlich nicht weiter geregelt. Die Inhalte des AFP sind nun hier in der Finanzhaushaltordnung ausgeführt. Der AFP ist das zentrale Steuerungsinstrument des neuen Modells. Er verbindet die mittel- bis langfristige strategische Planung und die kurz- bis mittelfristige Planung, welche jährlich rollend aktualisiert wird. Die Auflistung der Inhalte in Abs. 2 entspricht nicht einem Inhaltsverzeichnis. Sie zeigt aber die wesentlichen Elemente und ist nicht abschliessend. Die Planung im AFP umfasst sowohl die Erfolgs- als auch die Investitionsrechnung. Das langfristige Investitionsprogramm ist im AFP enthalten und wird dem Einwohnerrat nicht separat vorgelegt. Die Planungsbereiche Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung müssen aufeinander abgestimmt beplant werden. Mit beiden Bereichen ergibt sich die Selbstfinanzierung als eine zentrale Steuerungsgrösse der Gemeinde.

§ 4 Budget

¹ Das Budget ist das erste Planjahr des Aufgaben- und Finanzplans und enthält die voraussehbaren Aufwände und Erträge sowie die geschätzten Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen.



² Nach § 21 Abs. 3 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen (nachfolgend Gemeindeordnung) beschliesst der Einwohnerrat die Budgetkredite. Zudem beschliesst er das daraus abgeleitete Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung der Gemeinde.

Als «Budget» wird das erste Planungsjahr des AFP bezeichnet. Beschlossen wird nicht das Budget als solches, sondern die darin enthaltenen Budgetkredite der einzelnen Bereiche (vgl. § 5). Erst zum Schluss der Budgetdebatte erfolgt ein Beschluss über das Gesamtergebnis der Gemeinde. Die Schlussabstimmung zum Gesamtergebnis stellt sicher, dass die beschlossenen einzelnen Budgetkredite zu einem tragbaren Gesamtergebnis zusammengeführt werden. Dies bedingt während der Budgetdebatte eine Nachführung der Auswirkungen von allenfalls angenommenen Anträgen zu den einzelnen Budgetkrediten. Es ist allerdings das Ziel des vorangegangenen Planungsdialogs mit der FIKO und den SAKO, dass die meisten Anträge bereits im ordentlichen Prozess vor der Debatte gestellt werden.

§ 5 Budgetkredit

¹ Budgetkredite werden festgelegt für:

- a) das Ergebnis der Erfolgsrechnung pro Bereich der Verwaltung;
- b) die Nettoinvestitionen der Gemeinde.

² Sind die Budgetkredite nicht bis zum Ende des Vorjahres festgelegt, ist der Gemeinderat ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unumgänglichen Ausgaben zu tätigen.

Der Begriff «Globalbudget» oder «Globalkredit» wird rein sprachlich nicht mehr verwendet, um eine klare Unterscheidung vom bisherigen System zu erhalten. Inhaltlich ist der Budgetkredit aber weiterhin als Globalvorgabe für einen bestimmten Bereich definiert. Das heisst, dass der Saldo der Erfolgsrechnung (gemäss Budget für das nächste Jahr) für die Kreditsprechung relevant ist, neu pro Bereich statt pro Produktgruppe. Alle Aufwände und Erträge des Bereichs werden einander gegenübergestellt, das Gesamtergebnis (Saldo der Erfolgsrechnung) ist die Steuerungsgrösse «Budgetkredit» (siehe oben Kap. 2.4). Mehrjährige Kredite sind nicht Teil des Modells. Überjährige Steuerungen des Einwohnerrats werden über andere Instrumente abgedeckt, namentlich die inhaltlichen Entwicklungsziele oder die finanziellen Ausgabenbewilligungen, die sich über mehrere Jahre erstrecken können.

2.2. Steuerung der Umsetzung

§ 6 Verwendung der Budgetmittel

¹ Mit dem Budgetkredit wird die zuständige Stelle ermächtigt, unter Vorbehalt der Ausgabenbewilligungen anderer Organe, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

§ 6 verdeutlicht die Wirkung des Budgetkredits und den Zusammenhang zu den Ausgabenbewilligungen im neuen Ausgabenrecht (siehe oben Kap. 2.5). Hier wird die Trennung von Finanzplanung und Sachentscheid nochmals deutlich.

§ 7 Kreditüberschreitung

¹Eine Überschreitung der Budgetkredite kann vom Gemeinderat bewilligt werden, wenn:

- a) die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist;
- b) ein Aufschub für die Gemeinde nicht möglich ist oder
- c) die Kreditüberschreitung in ihrer Höhe unbedeutend ist. Überschreitungen gelten als bedeutend, wenn sie mindestens drei Prozent des Budgetkredits und mindestens CHF 30'000 betragen. Überschreitungen von mehr als CHF 300'000 sind in jedem Fall bedeutend.

² Kreditüberschreitungen sind im Jahresbericht zu begründen.

³ Bei Kreditüberschreitungen von über CHF 1 Mio. orientiert der Gemeinderat die Finanzkommission unverzüglich.

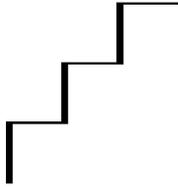
Reicht ein Budgetkredit für einen Bereich nicht aus, kann der Gemeinderat dessen Überschreitung in den in § 7 genannten Fällen bewilligen. Andernfalls beantragt der Gemeinderat beim Einwohnerrat einen Nachtragskredit gemäss § 8 (siehe unten).

Kreditüberschreitungen und Nachtragskredite werden in der Ordnung klar unterschieden und regeln beide den Umgang mit einer drohenden oder bereits eingetretenen Überschreitung von Budgetkrediten. Bei den Kreditüberschreitungen geht es immer um die Überschreitung eines einzigen Budgetkredits. Erzielte Budgetunterschreitungen in einem Bereich schaffen somit nicht die Möglichkeit für Kreditüberschreitungen in einem anderen Bereich. Auf solche Kompensationen zwischen den Bereichen wurde verzichtet, weil damit vom Grundsatz der Steuerung eines Bereichs abgewichen würde.

Zu Abs. 1 lit. a): Die Voraussetzung, dass die Ausgabe durch einen Rechtssatz oder Beschluss vorgeschrieben ist, ist enger als die Definition der gebundenen Ausgaben. Es geht hier um Fälle, bei welchen die Ausgabe zwingend ist. Es soll damit verhindert werden, dass der Einwohnerrat über Nachkredite befinden muss, bei denen es nichts mehr zu entscheiden gibt. Viele gebundene Ausgaben dürften diese Voraussetzungen erfüllen, jedoch nicht alle. Ob die Kriterien erfüllt sind, ist im Einzelfall zu prüfen. Weniger sinnvoll wäre eine direkte Verknüpfung in dem Sinne, dass gebundene Ausgaben immer über eine Kreditüberschreitung bewilligt werden können. Dies wäre eine zu starke Lockerung der Budgetbindung.

Zu Abs. 1 lit b): Hier geht es um Fälle, welche keinen zeitlichen Aufschub dulden, bei welchen es also nicht möglich ist, mit dem Handeln so lange zuzuwarten, bis der Einwohnerrat einen Nachtragskredit bewilligt hat.

Zu Abs. 1 lit. c): Der Gemeinderat soll unbedeutende Kreditüberschreitungen in eigener Kompetenz bewilligen können. Die Überschreitung soll einerseits im Verhältnis zum Budgetkredit unbedeutend sein, hier wird mit maximal 3% der gleiche Wert wie im Kanton vorgeschlagen (vgl. § 13 [Finanzhaushaltverordnung](#)). Um zu verhindern, dass bei kleinen Budgetkrediten bereits sehr kleine Überschreitungen einen Nachtragskredit erforderlich machen, wird zusätzlich eine Untergrenze von CHF 30'000 festgesetzt, bis zu welcher ein Kredit immer unbedeutend ist. Für sehr grosse Budgetkredite ist die Grenze von 3% dagegen wiederum zu hoch, weshalb eine Schwelle definiert wird, ab welcher eine Überschreitung in jedem Fall bedeutend



ist. Hier werden CHF 300'000 vorgeschlagen. Im Kanton liegt die Untergrenze bei CHF 100'000 und die Obergrenze bei CHF 3 Mio.

Der Einwohnerrat hat über die Offenlegung im Jahresbericht (Abs. 2) die volle Transparenz über die getätigten Kreditüberschreitungen. Bei grossen Überschreitungen wird gemäss Abs. 3 zudem die FIKO unverzüglich orientiert. Die FIKO wird neben dieser Informationspflicht aufgrund des transparenten Dialogs mit dem Gemeinderat sowie aufgrund der Erwartungsrechnung (§ 12) einen frühzeitigen Überblick über allfällige Kreditüberschreitung erhalten.

§ 8 Nachtragskredit

¹ Kann eine Überschreitung eines Budgetkredits nicht mittels Kreditüberschreitung bewilligt werden, beantragt der Gemeinderat beim Einwohnerrat einen Nachtragskredit.

² Der Antrag für einen Nachtragskredit ist zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu stellen und zu begründen.

³ Budgetüberschreitungen, die erst nach der Budgetdebatte bekannt werden, werden mit dem Jahresbericht genehmigt.

Nachtragskredite erhöhen die gesprochenen Budgetkredite. Da die Budgethoheit beim Einwohnerrat liegt, hat er auch über Nachtragskreditbegehren zu beschliessen. Nachtragskredite werden als einzelne Vorlage und zum frühestmöglichen Zeitpunkt erstellt, also zum Zeitpunkt an dem feststeht, dass ein Budgetkredit nicht ausreicht und die Höhe der zusätzlich benötigten Mittel bestimmbar ist. Der Zeitpunkt, an welchem ein Nachtragskredit beantragt werden muss, ist somit im Einzelfall konkret zu bestimmen und es werden keine fixen Termine im Jahr für das Einholen von Nachtragskrediten festgesetzt. Ist dieser Zeitpunkt erst zu spät im Jahresablauf, so werden die Budgetüberschreitungen zusammen mit dem Jahresbericht genehmigt.

Der Kanton kennt noch den dringlichen Nachtragskredit (§ 16 Finanzhaushaltsgesetz), welcher von der Finanzkommission beschlossen wird. Dies erscheint nicht erforderlich, weil in Riehen genügend Sitzungen des Einwohnerrats stattfinden, um Nachtragskredite rasch vorzulegen. Besteht gar kein zeitlicher Spielraum, so kann der Gemeinderat eine Kreditüberschreitung bewilligen.

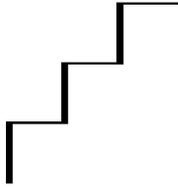
§ 9 Kreditübertragungen

¹ Nicht verwendete Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres.

² Nicht beanspruchte Kredite für im Budget ausgewiesene Vorhaben mit einmaligem Charakter, welche innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können vom Gemeinderat einmalig auf das folgende Jahr übertragen werden.

³ Bestand und Veränderungen von Kreditübertragungen werden im Jahresbericht ausgewiesen.

Kredite werden für das Jahr gesprochen, in welchem sie budgetiert sind. Dieser Grundsatz bedeutet, dass mit dem Ablauf des Budgetjahres die noch nicht beanspruchten Kredite verfallen. Der Verfall der Kredite wird vom Instrument der Kreditübertragung teilweise aufgehoben: Können bewilligte Vorhaben sachlich begründet nicht abgeschlossen werden, wäre es unsinnig, den dafür vorgesehenen Kreditbestandteil verfallen zu lassen und für das folgende



Jahr entweder neu zu budgetieren oder einen Nachtragskredit zu beantragen. Der anteilige, nicht ausgeschöpfte Budgetkredit für das Vorhaben kann deshalb einmalig auf das nächste Jahr übertragen werden. Kreditübertragungen sollen jedoch die Ausnahme bleiben und nur für wesentliche Beträge verwendet werden. Typische Beispiele sind infolge Einsparungen verzögerte Bauprojekte. Die Offenlegung im Jahresbericht informiert detailliert über den Bestand und die Veränderungen der Kreditübertragungen.

Zuständig für die Kreditübertragungen ist der Gemeinderat. Er ist verpflichtet, die in der Ordnung definierten Bedingungen einzuhalten und dem Einwohnerrat im Jahresbericht darüber zu berichten.

§ 10 Erwartungsrechnung

¹Der Gemeinderat erstellt die Erwartungsrechnung über die erwarteten Aufwände und den Kenntnisstand zu den Erträgen vor der Freigabe des Aufgaben- und Finanzplans und des Budgets an den Einwohnerrat. Der Gemeinderat orientiert vorgängig die Finanzkommission.

Die Erwartungsrechnung ist ein Instrument des Gemeinderats für das Monitoring des laufenden Jahres. Sie dient der Information und ist damit auch ein Hilfsmittel in der Beurteilung des neuen, sich in Erarbeitung befindenden AFP für das nächste Kalenderjahr: Auf der Basis der so aktuell wie möglich zusammengetragenen Finanzinformationen sollen für den nächsten AFP die Weichen richtig gestellt werden.

Der Gemeinderat erstellt zwei Erwartungsrechnungen: Die erste, im Juni, umfasst einen ersten Zwischenstand zu den Erwartungen auf Seiten des Aufwands. Die Finanzkommission wird dazu nur informiert, wenn sich wesentliche Verschiebungen ergeben. Die zweite, im September, rechtzeitig vor der Antragsstellung an den Einwohnerrat, umfasst auch die Ertragsseite, wobei bei den Steuern zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht alle Informationen vorliegen.

2.3 Berichterstattung

§ 11 Jahresbericht

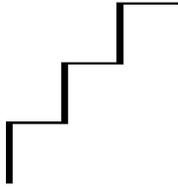
¹Der Gemeinderat legt im Jahresbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres Rechenschaft ab.

²Der Jahresbericht ist auf den Aufgaben- und Finanzplan abgestimmt und enthält namentlich:

- a) den Geschäftsbericht des Gemeinderats bezogen auf die strategischen Grundlagen;*
- b) die Jahresrechnung der Gemeinde;*
- c) die Berichterstattung der Bereiche;*
- d) den Stand der Umsetzung der Entwicklungsziele*
- e) den Stand des Investitionsprogramms sowie*
- e) die Berichterstattung zu den Fonds und Spezialfinanzierungen.*

³Er wird dem Einwohnerrat zur Genehmigung unterbreitet.

Der Jahresbericht wird als neuer Begriff eingeführt. Er löst den heutigen Geschäftsbericht ab und umfasst die Rechenschaftsablage des Gemeinderats und die Jahresrechnung. In der Jahresrechnung erstattet er zu den Inhalten des AFP Bericht. Dieser löst die Leistungsauf-



träge als Bezugspunkt ab und gibt auch die Gliederung der Jahresrechnung vor. Die Jahresrechnung erfolgt neu nach HRM2 und enthält zahlreiche neue Offenlegungen und zusätzliche Kennzahlen. Die Auflistung des Inhalts des Jahresberichts ist nicht abschliessend.

Es gibt weitere Berichterstattungen, die aber in der Finanzhaushaltordnung nicht aufgeführt werden. So wird beispielsweise der Legislaturbericht nicht aufgenommen. Die Thematik der Legislaturplanung wird in der Gemeindeordnung (§ 33b) definiert.

2.4 Entwicklung der Aufgabenerfüllung

§ 12 Monitoring der Entwicklung

¹Die Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung gemäss § 2 Gemeindeordnung sind in die Rechtserlasse, das Gemeindeleitbild und die strategische Planung zu integrieren und deren Einhaltung ist zu überwachen.

Die Bestimmung konkretisiert den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung gemäss § 2 Abs. 4 Gemeindeordnung. Es wird kein separater «Nachhaltigkeitsbericht» oder «Monitoringbericht» erstellt. Die Umsetzung der Zielsetzungen soll in die Zwischenberichterstattung zum Gemeindeleitbild einfließen, welches nach den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung erstellt wird (siehe oben Kap. 2.2.4).

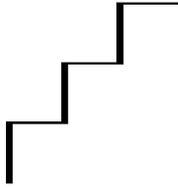
§ 13 Aufgabenüberprüfung

¹Der Gemeinderat legt mit den Legislaturzielen jene Aufgaben der Gemeinde fest, die auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und die Effizienz ihrer Erbringung sowie die Tragbarkeit ihrer finanziellen Auswirkungen überprüft werden. Über eine Zeitdauer von zwei Legislaturen werden alle Aufgaben überprüft.

²Er unterbreitet dem Einwohnerrat das Ergebnis der Prüfung und die zu ergreifenden Massnahmen zur Kenntnisnahme.

Mit dieser Bestimmung wird die Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde umgesetzt (siehe unten Kap. 7). Die Motion verlangt eine regelmässige Überprüfung sämtlicher Aufgaben der Gemeinde auf deren Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz und finanzielle Auswirkungen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auch auf die Prüfung der Ausgaben und Einnahmen gelegt werden. So soll auch kontrolliert werden, welche Ausgaben die Gemeinde ohne zwingenden gesetzlichen Auftrag tätigt und auf welche Einnahmen die Gemeinde allenfalls unnötig verzichtet.

Mit der Regelung von § 13 wird die Motion umgesetzt und der Gemeinderat verpflichtet, sämtliche Aufgaben der Gemeinde regelmässig auf die in der Motion genannten Kriterien hin zu überprüfen. In § 13 wird die Formulierung von § 7 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz übernommen. Im Rahmen der finanziellen Tragbarkeit hat der Gemeinderat dabei auch zu prüfen, ob für die betreffende Aufgabe auf der Einnahmeseite noch ungenutzte Möglichkeiten für Beiträge vom Kanton oder vom Bund bestehen. Im Gegensatz zum Kanton, welcher diese Prüfung mindestens einmal pro Legislatur durchführen muss, soll in der Gemeinde die Überprü-



fung aller Aufgaben über eine Zeitdauer von zwei Legislaturen erfolgen und legt der Gemeinderat die zu überprüfenden Aufgaben mit den Legislaturzielen fest. Bereits eine Überprüfung sämtlicher Aufgaben über den Zeitraum von zwei Legislaturen ist mit grossem Aufwand verbunden. Der Gemeinderat wird dabei darauf zu achten haben, dass der Aufwand für die Gemeinde tragbar und in einem vernünftigen Verhältnis zum Ergebnis bleibt. Es wird insbesondere zu berücksichtigen sein, ob die Gemeinde in einem bestimmten Bereich überhaupt über Autonomie verfügt, ob also aus einer Überprüfung tatsächlich wirksame Massnahmen abgeleitet werden können oder die Aufgabe und deren Erfüllung nicht bereits umfassend durch übergeordnetes Recht vorgegeben wird.

2.5 Steuerung auf Verwaltungsebene

§ 14 Controlling

¹ Der Gemeinderat und die nachgeordneten Verwaltungseinheiten führen ein stufengerechtes, aufeinander abgestimmtes Controlling.

² Dieses umfasst die Zielfestlegung und Planung der Massnahmen, die Steuerung der Umsetzung und die Entwicklung und Überprüfung der Aufgabenerfüllung der Gemeinde.

Das Controlling wird hier in zwei Ausprägungen verstanden: Einerseits wird damit die Koordination der Bewirtschaftung des ganzen Steuerungskreislaufs verstanden, was zu den Führungsaufgaben gehört. Andererseits unterstützt die Aufgabe «Controlling» als Teil der Verwaltungsleitung den ganzen Steuerungskreislauf (Es ist namentlich dafür verantwortlich, dass die definierten Instrumente richtig angewendet und gut abgestimmt werden, damit zeitnah qualitativ gute Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen).

§ 15 Risikomanagement

¹ Der Gemeinderat ist verantwortlich für eine regelmässige Analyse und Beurteilung der Chancen und Gefahren für die Gemeinde und die Definition der notwendigen Massnahmen.

Der Gemeinderat wird hier verpflichtet, die Risiken der Gemeinde zu analysieren und zu beurteilen. Daraus abgeleitet soll der Gemeinderat allfällige weitere Massnahmen zur Reduktion von Risiken oder zum kontrollierten Umgang mit Risiken veranlassen (z.B. ein Internes Kontrollsystem). Das bereits bestehende Risikomanagement wird so in die Norm aufgenommen.

§ 16 Internes Kontrollsystem

¹ Das interne Kontrollsystem bezweckt unter Wahrung eines günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

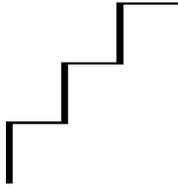
² Es umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.

Diese Bestimmung bildet das bereits bestehende interne Kontrollsystem der Gemeinde ab.

§ 17 Kosten- und Leistungsrechnung

¹ Die Bereiche führen eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung.

² Der Gemeinderat regelt die Grundsätze der Leistungsverrechnung in einer Richtlinie.



Unter NSR erfolgt die Kreditsprechung auf der Grundlage der Erfolgsrechnung. Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) soll als betriebswirtschaftliches Führungsinstrument je Bereich eingesetzt werden können. Daneben bieten aufgabenbezogene Stundenerfassungen je Mitarbeitenden dem Bereich organisatorische Informationen und die Möglichkeit einer Nachkalkulation von bereichsübergreifenden Zusammenhängen. Damit können beispielsweise Kostennachweise nach wie vor erbracht werden, sofern für eine Leistung eine Teil- oder Vollkostensicht berechnet werden muss oder für die Darstellung eines Indikators notwendig ist.

Die internen Leistungsverrechnungen werden mit NSR stark vereinfacht. Alle Aufgaben, die dafür notwendigen Kompetenzen und Verantwortungen werden in den einzelnen Bereichen zusammengeführt (sog. Kongruenzprinzip). Jeder Bereich ist danach für die ihm zugewiesenen Aufgaben sowie deren ordnungsgemässe Ausführung gemäss Sachstrategie(n) verantwortlich. Den Bereichen werden dabei ausschliesslich direkte Aufwände und Erträge für direkt steuerbare Sach- und Personalkosten zugewiesen. Die Overheadkosten (unter PRIMA als «Strukturkosten» bezeichnet, also insb. die Kosten für Generalsekretariat und Verwaltungslleitung) werden nicht den einzelnen Bereichen zugewiesen, sondern als separate Bereiche mit eigenem Budgetkredit geführt. So bleiben die ausgewiesenen Zahlen steuerbar und im Aufgaben- und Finanzplan nachvollziehbar und verständlich. Diese Aufgabensicht und die Berücksichtigung des Kongruenzprinzips machen interne Verrechnungen zukünftig nur noch in wenigen Fällen nötig, welcher der Gemeinderat in einer Richtlinie definiert.

§ 18 Gewerbliche Leistungen

¹ Die Verwaltung darf gewerbliche Leistungen nur gestützt auf eine Ordnung erbringen.

² Eine Bewilligung des Gemeinderats reicht aus, wenn solche Dienstleistungen:

- a) mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem sachlichen Zusammenhang stehen,
- b) keine zusätzliche Infrastruktur erfordern und
- c) im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind.

³ Die Leistungen werden zu marktgerechten Preisen angeboten.

Gemäss dieser Bestimmung entscheidet der Gemeinderat nur noch eingeschränkt über die Erbringung von gewerblichen Leistungen. Für umfangreiche gewerbliche Tätigkeit ohne Zusammenhang zu einer Hauptaufgabe der Verwaltung braucht es den Entscheid des Einwohnerrats (Erlass einer Ordnung). Bis heute erbringt die Gemeinde keine derartigen gewerblichen Leistungen. Die bisher erbrachten Leistungen (z.B. der Shop des Naturbads) sind weiterhin mit einer Bewilligung des Gemeinderats möglich. Damit keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen, sollen die Preise immer marktgerecht ausgestaltet werden. Der Gemeinderat berücksichtigt dabei auch die Kosten der Leistungserbringung.

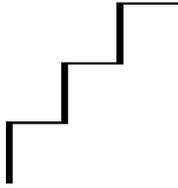
3. Ausgaben und ihre Bewilligung

§ 19 Begriff

¹ Als Ausgaben gelten Aufwand und Investitionsausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

² Als Ausgaben gelten auch:

- a) die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen;
- b) der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverbindlichkeiten;



c) *Einnahmenverzichte.*

³ *Nicht als Ausgabe gelten Anlagen. Dies sind Finanztransaktionen, welche die Zusammensetzung des Finanzvermögens, jedoch nicht dessen Höhe verändern.*

Betreffend die Bewilligung von Ausgaben werden die Bestimmungen der Finanzhaushaltordnung an das kantonale Recht angeglichen. Mit dieser Definition wird die Formulierung von § 24 Finanzhaushaltgesetz übernommen.

Unter Ausgaben werden somit wie bisher sowohl Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung als auch Investitionsausgaben verstanden. Von der Kompetenzregelung gleich wie Ausgaben werden auch die Umwidmung von Finanz- in Verwaltungsvermögen, der Abschluss von Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen sowie Einnahmeverzichte behandelt.

§20 Einnahmenverzicht

¹ *Auf Einnahmen kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn:*

- a) *die zuständige Stelle die Uneinbringlichkeit feststellt oder annehmen muss;*
- b) *die Bezahlung für die Pflichtigen eine unzumutbare Härte darstellt;*
- c) *die besondere Gesetzgebung dies vorsieht oder*
- d) *die Gemeinde ein wesentliches Interesse am Verzicht hat.*

Mit dieser Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage für einen kriterienbasierten Entscheid für den Verzicht auf eine bestimmte Einnahme geschaffen, sofern keine spezialgesetzliche Regelung besteht. Die Entscheidungsbefugnis für Einnahmeverzichte richtet sich nach der Kompetenz für die Bewilligung einer Ausgabe.

§ 21 Voraussetzungen für Ausgaben

¹ *Jede Ausgabe setzt:*

- a) *eine rechtliche Grundlage;*
- b) *einen Budgetkredit und*
- c) *eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs voraus.*

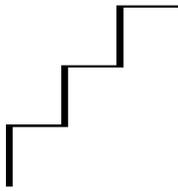
² *Eine rechtliche Grundlage liegt vor, wenn die Ausgabe unmittelbar oder voraussehbar auf einem:*

- a) *Rechtssatz;*
- b) *Gerichtsentscheid oder*
- c) *auf einem vom zuständigen Organ gefassten Beschluss oder Entscheid beruht.*

³ *Dem Budgetkredit gleichgestellt sind Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen.*

Der Paragraph nennt die für die Ausgabe notwendigen Voraussetzungen. Damit wird das System des Kantons Basel-Stadt übernommen (siehe oben Kap. 2.5). Zukünftig wird damit in Riehen ein in der Schweiz weit verbreitetes Modell des Ausgabenrechts angewendet. Die Umsetzung in Riehen erfolgt massvoll, so dass nicht unnötiger administrativer Aufwand resultiert.

Abs. 1 Buchst. a), b) und c) sind kumulative Voraussetzungen. Bei der Definition der rechtlichen Grundlage soll neben einem Rechtssatz (also einer Ordnung oder einem Reglement)



oder einem Gerichtsentscheid auch ein Beschluss des Einwohnerrats oder des Gemeinderats genügen. Damit wird die Regelung der rechtlichen Grundlage des Kantons BS übernommen, welche im Vergleich zu anderen Kantonen offener ist und auch einen Entscheid der Exekutive, also des Gemeinderats, genügen lässt. Für die rechtliche Grundlage massgebend ist damit wie heute das Legalitätsprinzip. Alle mit Ausgaben und deren Bewilligung betrauten Gemeindebehörden, also Verwaltung, Gemeinderat und Einwohnerrat, haben sich an die Gesetze oder diesen gleichgestellte Beschlüsse zu halten. Das Budget scheidet als eigenständige rechtliche Grundlage einer Ausgabe aus. Der Budgetbeschluss muss sich vielmehr auf bestehendes Recht abstützen und darf nicht gegen dieses verstossen. Die jährlichen Budgetkredite werden neu eingeführt und bei den Bestimmungen zum Budget definiert (§ 11).

Die Zuständigkeit für die Ausgabenbewilligung im Sinne des Sachentscheids entscheidet sich nach der Höhe der Ausgaben. Die entsprechende Bestimmung findet sich als wichtige Bestimmung zu den Zuständigkeiten des Einwohnerrats und des Gemeinderats in der Gemeindeordnung (§ 35)

§ 22 Neue und gebundene Ausgaben

¹ Eine Ausgabe ist neu, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

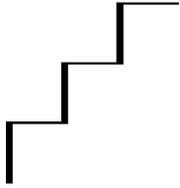
² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht neu im Sinne von Abs. 1 ist. Als gebunden gelten namentlich Ausgaben, die erforderlich sind:

- a) für die Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben;
- b) für die Sanierung und zeitgemässe Ausstattung von Liegenschaften und Anlagen im Rahmen der beschlossenen Sachstrategien oder
- c) für Strassensanierungen gemäss den beschlossenen Sachstrategien ohne gestalterische Massnahmen.

³ Im Zweifelsfall ist eine Ausgabe als neu zu betrachten.

⁴ Ausgabenbewilligungen des Gemeinderates über CHF 300'000 sind der Finanzkommission des Einwohnerrats zur Kenntnis zu bringen.

Mit der neuen Definition der neuen und gebundenen Ausgaben wird die bundesgerichtliche Rechtsprechung in diesem Bereich und gleichzeitig die Formulierung des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes übernommen (siehe oben Kap. 2.6). Mit der neuen Formulierung fallen zusätzliche Geschäfte in die Zuständigkeit des Gemeinderats, wobei mit einer exemplarischen Aufzählung die Grenze zwischen gebundenen und ungebundenen Ausgaben verdeutlicht werden soll: Ausgaben für Strassensanierungen ohne gestalterische Massnahmen bewilligt damit zukünftig der Gemeinderat unabhängig von der Höhe. Sobald eine Umgestaltung realisiert wird, gilt die Ausgabe als neu und wird bei Überschreitung der Kompetenzgrenze des Gemeinderats vom Einwohnerrat bewilligt. Im Investitionsprogramm sind die geplanten Strassensanierungen abgebildet, zudem berät die zuständige SAKO die Geschäfte im Bereich Tiefbau im Rahmen der Erarbeitung des AFP. Damit kann der Einwohnerrat bereits in der Planung Einfluss darauf nehmen, bei welchen Strassen gestalterische Massnahmen zu ergreifen sind. Sanierungen von Liegenschaften oder Anlagen dürfen eine Aktualisierung der Ausstattung beinhalten (z.B. im Bereich der Energieeffizienz). Die Sachstrategie definiert die zeitgemässe Ausstattung. Sobald dieser Rahmen bei Sanierungen überschritten wird, gilt die Ausgabe als



neu. So kann der Einwohnerrat von Geschäften ohne wesentlichen Entscheidungsspielraum entlastet werden.

Die Klassifizierung einer Ausgabe als neu oder gebunden muss zeitnah im Einzelfall geschehen und kann nicht vorgängig im Rahmen des AFP erfolgen. Fallen bei einem Projekt sowohl neue als auch gebundene Ausgaben an, so sind die neuen Ausgaben und die gebundenen Ausgaben je zusammenzurechnen und der jeweilige Anteil ist auszuweisen. Gebundene Ausgaben ab CHF 300'000 sind der FIKO zur Kenntnis zu bringen. Dies erfolgt im Rahmen der Sitzungen des Planungsdialogs.

§ 23 Nettoprinzip, Projektierungskosten

¹Für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis ist von den Nettobeträgen auszugehen, wenn Beiträge Dritter rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind.

²Der Aufwand der unmittelbaren Projektierung bildet Gegenstand einer besonderen Ausgabenbewilligung. Bei der späteren Realisierung des Projekts ist er zur Bestimmung der Ausgabenbefugnis aufzurechnen.

Das in Abs. 1 definierte Nettoprinzip entspricht der heutigen Regelung (bisheriger § 37 Abs. 1 FhO). Mit Abs. 2 wird für die Ausgaben bei Projektierungen eine neue Handhabung eingeführt. Der Aufwand für die unmittelbare Projektierung bildet danach Gegenstand einer separaten Ausgabenbewilligung. Dies entlastet den Gemeinderat davon, zu einem Zeitpunkt die späteren Gesamtausgaben zu schätzen, an dem dies unter Umständen noch gar nicht zuverlässig möglich ist. Bei der späteren Realisierung ist die Projektierung zur Bestimmung der Ausgabenbefugnis aufzurechnen. Die Zuständigkeit für die Sprechung des Projektierungskredits richtet sich nach den ordentlichen Kompetenzgrenzen.

§ 24 Zuständigkeiten

¹Die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Ausgaben richten sich nach § 36 Gemeindeordnung.

²Der Gemeinderat regelt die Ausgabenbewilligung in seiner Kompetenz. Er kann die Bewilligung von Ausgaben an die Verwaltung oder die Mitglieder des Gemeinderats übertragen.

Die Gemeindeordnung regelt, bis zu welcher Höhe der Gemeinderat für die Ausgabenbewilligung zuständig ist und ab welchem Betrag eine Bewilligung des Einwohnerrats erforderlich ist (§ 36 der Gemeindeordnung). Dies aufgrund der Vorgabe von § 10 Abs. 1 Gemeindegesetz, wonach die Finanzkompetenzen in der Gemeindeordnung zu regeln sind. Über die Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung in seiner Kompetenz entscheidet der Gemeinderat, er kann die Bewilligung von Ausgaben an die Verwaltung oder die Mitglieder des Gemeinderats übertragen. Eine formelle Ausgabenbewilligung ist dabei nur dort vorgesehen, wo der Gemeinderat abschliessend zuständig ist. Jene Ausgabenbefugnisse, die er an untergeordnete Organisationseinheiten delegiert, werden dagegen über die Controlling- und IKS-Vorgaben überwacht, eine separate Ausgabenbewilligung entfällt. Bei Bedarf wird der Gemeinderat zusätzlich zu dieser betragsmässigen Vereinfachung noch thematische Ausnahmen definieren, z. B. für Löhne und Sozialleistungen, gesetzliche Abgaben und Gebühren, Kapitalbeschaffungskosten, Ausgaben für Urteile verwaltungsunabhängiger Gerichtsbehörden.

§ 25 Höhe der Ausgaben

¹ Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend:

- a) bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben deren Gesamtsumme;
- b) bei wiederkehrenden neuen Ausgaben die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben;
- c) bei einer Kombination aus lit. a und b die Summe der beiden Beträge.

² In die Ausgabenbewilligung sind diejenigen Aufwendungen aufzunehmen, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen.

Während die Zuständigkeit für die Bewilligung von gebundenen Ausgaben immer in der Kompetenz des Gemeinderats liegt, entscheidet bei neuen Ausgaben die Höhe darüber, ob der Gemeinderat oder der Einwohnerrat zuständig ist. Dieser Paragraph erläutert die Berechnung der Höhe der Ausgaben, namentlich die Berechnung der Höhe der Ausgabe bei über mehrere Jahre anfallenden neuen Ausgaben. Der Paragraph übernimmt dabei die kantonale Regelung (§ 26 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz). Danach ist bei wiederkehrenden Ausgaben der jährliche Betrag massgebend. Da eine neue Aufgabe oft stufenweise eingeführt wird, sollen die voraussichtlichen maximalen Ausgaben massgebend sein, also nicht die allenfalls tiefere Ausgabe im ersten Jahr. Bei einer einmaligen auf mehrere Jahre verteilten Ausgabe ist dagegen immer die Gesamtsumme massgebend. Begründet werden kann diese unterschiedliche Handhabung mit der Tatsache, dass auf mehrere Jahre verteilte einmalige Ausgaben entweder Projektcharakter haben, oder - wie im Fall von Staatsbeiträgen - eine mehrjährige Bindung eingegangen wird. Bei wiederkehrenden Ausgaben kann hingegen praktisch jedes Jahr eine Veränderung vorgenommen werden. Der Einwohnerrat kann zudem mittels Budgetkrediten den Gemeinderat auch in jenen Bereichen einschränken, in denen der Gemeinderat für die Ausgabenbewilligung zuständig ist. Aus diesen Gründen erscheint die Kompetenz des Gemeinderats, wiederkehrende neue Ausgaben bis zu einem Betrag von 300'000 Franken pro Jahr in eigener Kompetenz beschliessen zu können, angemessen zu sein.

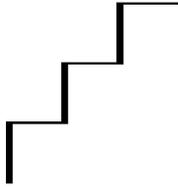
Nicht übernommen werden die kantonalen Regelungen bezüglich Fondsbelastungen. Danach werden Ausgaben zu Lasten von Fonds unabhängig von der Höhe vom Regierungsrat bewilligt (§ 28 Finanzhaushaltgesetz). Da der Mehrwertabgabefonds über bedeutende Mittel verfügt, könnte der Gemeinderat damit sehr grosse Projekte ohne Mitwirkung des Einwohnerrats und der Stimmberechtigten (fakultatives Referendum) beschliessen. Dies wird als eine zu weitgehende Verschiebung der Kompetenzen vom Einwohnerrat zum Gemeinderats erachtet.

§ 26 Rahmenausgabenbewilligung

¹ Der Einwohnerrat kann Ausgaben für mehrere Einzelvorhaben, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen, mittels Rahmenausgabenbewilligung beschliessen.

² Der Beschluss über die Rahmenausgabenbewilligung legt fest, wer die Einzelvorhaben beschliessen kann.

Abs. 1: Mittels Rahmenausgabenbewilligung können Ausgaben für mehrere Einzelvorhaben zusammengefasst werden. Diese Ausgaben können sich über mehrere Jahre erstrecken, was in gewissen Bereichen aus Gründen der Planungssicherheit sinnvoll sein kann, z.B. für mehrjährige Planungen im Bereich Kultur oder Sport. Die Rahmenausgabenbewilligung stellt ein



Bekanntnis für diese Ausgaben dar, bietet jedoch keinen Schutz vor allfälligen Sparmassnahmen im Rahmen zukünftiger Budgetkredite. Ob das Budget in einem bestimmten Jahr ausreicht, alle gewünschten Vorhaben, die mit der Rahmenausgabenbewilligung abgedeckt sind, zu tätigen, hängt von der Grösse des beschlossenen Budgetkredits ab.

Abs. 2: Der Beschluss der Einzelausgaben kann unabhängig von der Höhe in die Kompetenz des Gemeinderats gelegt werden.

§ 27 Erhöhung der Ausgabenbewilligung

¹ Reicht eine Ausgabenbewilligung nicht aus, so beschliesst der Gemeinderat:

- a) über eine Erhöhung seiner eigenen Ausgabenbewilligung, wenn die ursprüngliche Bewilligung und die Erhöhung zusammen CHF 300'000 nicht übersteigen;*
- b) über eine Erhöhung bis zu 10 Prozent der vom Einwohnerrat beschlossenen Ausgabe, maximal jedoch bis CHF 300'000.*

² Über alle übrigen Erhöhungen von Ausgabenbewilligungen beschliesst der Einwohnerrat.

Heute hat der Gemeinderat eine Zuständigkeit für Nachkredite zu Global- oder Verpflichtungskrediten bis zu 10% des vom Einwohnerrat beschlossenen Kredits, höchstens jedoch CHF 200'000. Diese Bestimmung soll analog ins neue Ausgabenrecht überführt und auf die neue Ausgabenzuständigkeit des Gemeinderats von CHF 300'000 angepasst werden.

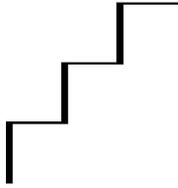
Ein Wechsel zur kantonalen Regelung für Erhöhungen der Ausgabenbewilligung ist nicht vorgesehen. Gemäss § 29 Finanzhaushaltsverordnung bestimmt sich die Zuständigkeit für die Erhöhung im Kanton nach dem Betrag der Erhöhung. Bei einer Übernahme dieser Regelung könnte der Gemeinderat somit eine in seiner Zuständigkeit liegende Ausgabe nochmals um bis zu CHF 300'000 erhöhen. Zudem ist gemäss der kantonalen Regelung nur der Betrag massgebend, über den insgesamt noch ein Handlungsspielraum besteht. Damit wird verhindert, dass Ausgaben dem Referendum unterstehen, bei welchen gar kein Handlungsspielraum mehr besteht. Auch wenn diese Argumentation etwas für sich hat, erscheint die Verschiebung der Zuständigkeiten vom Einwohnerrat hin zum Gemeinderat bei Übernahme dieser Regelung als zu gross, daher wurde davon abgesehen.

§ 28 Abrechnung

¹ Über Ausgabenbewilligungen des Einwohnerrats und des Gemeinderats wird nach Abschluss des Vorhabens abgerechnet.

² Die Abrechnung wird von derjenigen Behörde genehmigt, welche die Bewilligung beschlossen hat.

Formelle Ausgabenbewilligungen sind für Ausgaben in der Kompetenz des Gemeinderats und Einwohnerrats vorgesehen. Die Abrechnung wird von derjenigen Behörde genehmigt, welche die Bewilligung beschlossen hat. Soweit der Gemeinderat die Bewilligung der Ausgaben an die Verwaltung oder einzelne Mitglieder des Gemeinderats überträgt, regelt er auch die Form der Bewilligung und die Abrechnungspflicht. Es ist vorgesehen, dass die Bewilligung via die definierten Zuständigkeiten und Vorgaben des IKS erfolgt und hier keine formelle Abrech-



nungspflicht besteht. Formelle Abrechnungen sind somit grundsätzlich nur für Ausgaben erforderlich, welche vom Gemeinderat oder Einwohnerrat bewilligt wurden. So wird vermieden, dass über jede noch so kleine Ausgabe zwingend eine Abrechnung erstellt und diese genehmigt werden muss, wodurch ein grosser bürokratischer Aufwand entstünde.

4. Rechnungslegung

4.1 Allgemeine Bestimmungen

§ 29 Zweck

¹Die Rechnungslegung soll ein Bild des Finanzhaushalts zeigen, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.

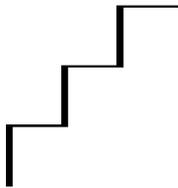
Die Bestimmung enthält die nach HRM2 übliche Formulierung, um die qualitative Anforderung an die Rechnungslegung zu beschreiben. Es wird angestrebt, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gemäss den tatsächlichen Verhältnissen darzulegen und damit Transparenz bei den Finanzen der Gemeinde zu bieten.

§ 30 Rechnungslegungsgrundsätze

¹Die Rechnungslegung richtet sich nach den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung und der Bruttoverbuchung (ordnungsgemässe Rechnungslegung).

Die Grundsätze der Rechnungslegung werden im Handbuch zur Rechnungslegung definiert. Sie entsprechen der Formulierung im Kanton Basel-Stadt. Sie können wie folgt erläutert werden:

- **Verständlichkeit:** Die Informationen müssen für Lesende der Jahresrechnung klar und verständlich sein.
- **Wesentlichkeit:** Alle Informationen werden offengelegt, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind.
- **Zuverlässigkeit:** Die Informationen sollen sachlich richtig sein und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit); der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise); die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden (Neutralität) und die Darstellung soll nach dem Vorsichtsprinzip erfolgen (Vorsicht).
- **Vergleichbarkeit:** Die Rechnungen der Gemeinde insgesamt und der einzelnen Bereiche sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- **Fortführung:** Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen.
- **Bruttoverbuchung:** Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander zu verbuchen und ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe auszuweisen.



§ 31 Buchführungsgrundsätze

¹ Die Buchhaltung erfasst chronologisch und systematisch die Geschäftsvorfälle gegen aussen sowie die internen Verrechnungen.

² Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit.

Die Grundsätze der Buchführung bedeuten:

- Vollständigkeit: Die Finanzvorfälle und Buchungstatbestände sind lückenlos und periodengerecht zu erfassen. Von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen.
- Richtigkeit: Die Buchungen müssen den Tatsachen entsprechen und sind weisungsgemäss vorzunehmen.
- Rechtzeitigkeit: Die Buchhaltung ist aktuell zu halten und der Geldverkehr tagesaktuell zu erfassen. Die Vorgänge sind chronologisch festzuhalten.
- Nachprüfbarkeit: Die Vorgänge sind klar und verständlich zu erfassen. Korrekturen sind zu kennzeichnen und Buchungen durch Belege nachzuweisen.

§ 32 Anwendbare Normen

¹ Die Rechnungslegung erfolgt nach den Fachempfehlungen des harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Kantone und Gemeinden.

² Wesentliche Abweichungen sind in der Jahresrechnung aufzuführen.

³ Der Gemeinderat regelt die Rechnungslegung in einem Handbuch. Dieses hat den Charakter einer Richtlinie.

Wie oben in Kap. 2.7 erläutert, richtet sich die Rechnungslegung neu an den Empfehlungen von HRM2 aus. Dies wird hier verankert. Dabei besteht keine Gefahr einer unkontrollierten dynamischen Übernahme der Bestimmungen. HRM2 besteht aus Fachempfehlungen, die sich behutsam entwickeln. Zudem werden durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor praxisnahe Auslegungen zu den Fachempfehlungen abgegeben. Bei Änderungen werden lange Übergangsfristen vorgesehen.

Derzeit sind keine Abweichungen zu HRM2 vorgesehen. Daher erübrigt sich im Moment auch die Frage, ob diese in der Finanzhaushaltordnung zu regeln wären. Allfällige zukünftige Abweichungen müssen gemäss Abs. 2 in der Jahresrechnung offengelegt werden. Zurzeit sind jedoch keine Abweichungen geplant.

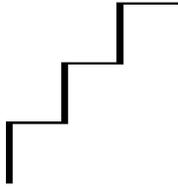
Das Handbuch für die Rechnungslegung wird alle Detailbestimmungen zur Rechnungslegung umfassen. Der Bezug zu HRM2 wird transparent dargelegt. Das Handbuch soll als Richtlinie des Gemeinderats definiert sein und ist für die Verwaltung verbindlich.

4.2 Jahresrechnung

§ 33 Elemente der Jahresrechnung

¹ Die Jahresrechnung umfasst:

- a) die Erfolgsrechnung;
- b) die Investitionsrechnung;



- c) die Bilanz;*
- d) die Geldflussrechnung;*
- e) den Anhang.*

Die Bestimmung regelt die Elemente der Jahresrechnung, die in den nachfolgenden Paragraphen einzeln erläutert werden. Die Eigenkapitalnachweise sind nur im Anhang offengelegt, weshalb sie nicht als separates Element aufgeführt werden.

§ 34 Erfolgsrechnung

¹ Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital.

² Die Erfolgsrechnung gliedert sich in:

- a) das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit,*
- b) das Finanzergebnis und*
- c) das ausserordentliche Ergebnis.*

³ Als ausserordentliche Positionen werden bezeichnet:

- a) Aufwände und Erträge, wenn damit in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und sie nicht zum operativen Bereich gehören;*
- b) Bestandesveränderungen von Fonds und Vorfinanzierungen im Eigenkapital.*

Die Inhalte der Erfolgsrechnung sind gemäss HRM2 definiert und werden im Rechnungslegungshandbuch detailliert ausgeführt.

Ausserordentliche Positionen sollen vom operativen Ergebnis ausgeklammert werden, um dessen überjährige Vergleichbarkeit nicht zu beeinträchtigen (Abs. 2). Daher ist die Definition wichtig, welche Vorgänge als ausserordentlich gelten (Abs. 3). Auch hier werden die Empfehlungen von HRM2 übernommen.

§ 35 Investitionsrechnung

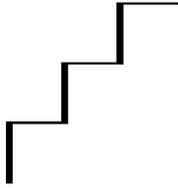
¹ Die Investitionsrechnung enthält jene Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres, die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzung schaffen.

² Die Investitionsrechnung weist die Brutto- und Nettoinvestition aus.

Die Investitionsrechnung ist ein bereits bestehendes Element in der heutigen Rechnungslegung. Mit NSR wird die Investitionsplanung gestärkt und auch kreditrechtlich abgedeckt.

Die Investitionsrechnung umfasst Investitionen in Sachanlagen, immaterielle Anlagen, Darlehen, Beteiligungen, Investitionsbeiträge und ausserordentliche Investitionen. Diese Positionen müssen aber auf Stufe FhO nicht einzeln genannt werden, da sie von HRM2 vorgegeben sind.

Nach der Erfassung in der Investitionsrechnung werden die Investitionen im Verwaltungsvermögen bilanziert. Investitionen ins Finanzvermögen werden direkt bilanziert.



§ 36 Bilanz

¹ Die Bilanz enthält auf der Aktivseite das Finanz- und Verwaltungsvermögen und auf der Passivseite das Fremd- und Eigenkapital.

² Das Verwaltungsvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und nicht ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräußert werden können.

³ Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte.

⁴ Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauernd nicht mehr benötigt werden, sind in das Finanzvermögen zu übertragen.

Die Gliederung der Bilanz bleibt auf oberster Stufe mit dem Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie dem Fremd- und Eigenkapital unverändert mit nur minimalen Änderungen in der Formulierung gestützt auf HRM2. Neu werden die Vorgaben zur Gliederung (hier) und der Bewertung (§ 40) getrennt.

§ 37 Geldflussrechnung

¹ Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.

² Sie ist gegliedert in:

- a) die betriebliche Tätigkeit;
- b) die Investitionstätigkeit;
- c) die Finanzierungstätigkeit.

Die Geldflussrechnung wird neu in der FhO geregelt. Die einzelnen Stufen werden analog der Erfolgsrechnung mit einer Aufzählung verankert.

§ 38 Anhang

¹ Der Anhang der Jahresrechnung:

- a) benennt die für die Rechnungslegung angewandten Normen und begründet Abweichungen;
- b) bezeichnet die erfassten Organisationseinheiten;
- c) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung zusammen;
- d) enthält den Eigenkapitalnachweis;
- e) weist zusätzliche Angaben aus, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde von Bedeutung sind.

Der Anhang ist integraler Bestandteil der Jahresrechnung. Er erhält alle Erläuterungen, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

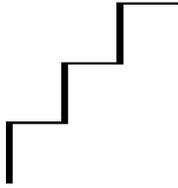
4.3 Bilanzierung und Bewertung

§ 39 Bilanzierungsgrundsätze

¹ Vermögenswerte werden bilanziert, wenn:

- a) sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und
- b) ihr Wert zuverlässig ermittelt werden kann.

² Verpflichtungen werden bilanziert, wenn:



- a) ihr Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt;*
- b) ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und*
- c) dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann.*

³ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind.

Diese Standard-Formulierungen sind aus HRM2 abgeleitet resp. übernommen. Rückstellungen sind neu gemäss HRM2 definiert. Für deren Verbuchung ist u.a. ein Ereignis in der Vergangenheit notwendig.

§ 40 Bewertungsgrundsätze

¹ Das Finanzvermögen wird zum Verkehrswert bewertet oder, wenn nicht vorliegend, zum Nominalwert.

² Die Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen bilanziert oder zum Verkehrswert, wenn dieser tiefer liegt.

³ Das Fremdkapital wird zum Nominalwert bewertet.

Die Bewertungsgrundsätze geben eine Übersicht, wie die Bilanzpositionen bewertet werden. Auf Ebene FhO können nicht alle Spezifitäten berücksichtigt werden, dies muss im Handbuch für Rechnungslegung abgedeckt werden.

Die Einführung von HRM2 bedingt eine Überprüfung der Buchwerte der Bilanzpositionen. Diese Arbeiten erfolgen in der Realisierungsphase des Projekts NSR. Im Bereich des Verwaltungsvermögens können aufgewertete Vermögenspositionen zu höheren Abschreibungen als bisher führen. Daher ist in den Übergangsbestimmungen eine Regelung aufzunehmen, welche ermöglicht, diesen Effekt zu glätten (siehe § 53 Abs. 3).

§ 41 Abschreibungen

¹ Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch planmässige Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.

² Ist auf einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

Mit der Einführung von HMR2 wird ein Wechsel auf das Anschaffungskostenprinzip angestrebt. Der Wertverzehr von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens z. B. Immobilien, wird über die Nutzungsdauer abgeschrieben, die pro Anlagekategorie festgelegt wird. Es wird die lineare Methode angewendet, d.h. die Abschreibungsbeträge sind über die Nutzungsdauer hinweg immer gleich hoch (vorbehaltlich externer Ereignisse). Die genauen Regelungen werden im Handbuch für Rechnungslegung enthalten sein.

4.4 Zweckbestimmtes Vermögen

§ 42 Fonds

¹ Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und mit bestimmten Auflagen, einschliesslich Vorfinanzierungen von Grossprojekten.

² Fonds werden nach ihrem Charakter im Fremd- oder Eigenkapital ausgewiesen.

³ Fonds im Fremdkapital gründen auf einer Verpflichtung gegenüber Dritten, welche die Verwendung der Gelder an den vorbestimmten, eng definierten Zweck bindet.

⁴ Treuhänderisch verwaltete Gelder werden nur dann als Fonds im Fremdkapital ausgewiesen, wenn sie wesentlich sind.

⁵ Die Bildung von Fonds aus öffentlichen Mitteln bedarf einer Grundlage im übergeordneten Recht, in einer Ordnung oder einem gleichgestellten Beschluss.

⁶ Der Gemeinderat verwaltet die Fonds und verfügt darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen. Sofern nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist, unterliegen Ausgaben zulasten eines Fonds, welche die Zuständigkeit des Gemeinderats gemäss § 36 Gemeindeordnung übersteigen, der Bewilligung des Einwohnerrats.

Der Vorschlag übernimmt die Formulierung im Finanzhaushaltsgesetz mit Ausnahme der Ausweitung auf Vorfinanzierungen für Grossprojekte sowie die Zuständigkeit für die Verwendung der Fondsmittel. Eine generelle Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verwendung der Mittel eines Fonds erscheint als zu starke Verschiebung der Kompetenzen zum Gemeinderat (siehe auch Erläuterungen zu § 26). Der Umgang mit Fonds in der Rechnungslegung wird im Rechnungslegungshandbuch des Gemeinderats definiert. Abs. 1 nennt explizit die Möglichkeit von Vorfinanzierungen gemäss HRM2. Für die Transparenz des Finanzhaushalts sollen diese aber nur in ganz wesentlichen Fällen geprüft werden. Auf den Einführungszeitpunkt 1.1.2024 werden keine Vorfinanzierungen gebildet.

Im Unterschied zum Kanton werden neben den Fonds die Spezialfinanzierungen separat geregelt (siehe § 43). Während der Kanton gesamthaft von «Fonds» spricht, soll in der FhO der Unterschied der verschiedenen Reservepositionen und Verpflichtungen aufgezeigt werden. Bei Fonds werden gemäss § 42 Vermögenspositionen (Reserven) für einen bestimmten Zweck reserviert. Die Speisung erfolgt über allgemeine Haushaltsmittel der Gemeinde. Bei Spezialfinanzierungen besteht dagegen ein enger Zusammenhang zwischen einer eigens definierten Abgabe oder Gebühr und den entsprechenden Aufwendungen.

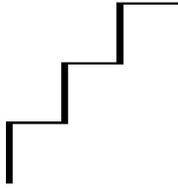
§ 43 Spezialfinanzierungen

¹ Spezialfinanzierungen liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer Grundlage im übergeordneten Recht, in einer Ordnung oder einem gleichgestellten Beschluss.

² Aufwand und Ertrag der Spezialfinanzierungen werden in der Erfolgsrechnung verbucht, Investitionsausgaben und -einnahmen in der Investitionsrechnung. Saldi von Spezialfinanzierungen werden bilanziert.

³ Der Spezialfinanzierung sind in der Regel im Sinne einer Vollkostenrechnung alle direkten und kalkulatorischen Aufwände und Ausgaben bzw. Erträge und Einnahmen zu belasten bzw. gutzuschreiben.

Gemäss HRM2 wird unter «Spezialfinanzierung» die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Sie müssen durch eine rechtliche Grundlage abgestützt werden. Riehen hat aktuell keine Spezialfinanzierungen im eigentlichen Sinn. Bei den «Spezialfinanzierungen» gemäss der Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften und der Ordnung zur Spezialfinanzierung



von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften handelt es sich um zweckgebundene Fonds, welche den Charakter einer Vorfinanzierung aufweisen (vgl. dazu Kap. 6).

Die Einführung einer Spezialfinanzierung ist für die Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie für das Kommunikationsnetz vorgesehen. Die Einführung bedingt eine Änderung der rechtlichen Grundlagen, die dem Einwohnerrat in der Realisierungsphase des Projekts NSR vorgelegt werden. Der Umgang mit Spezialfinanzierungen in der Rechnungslegung wird im Rechnungslegungshandbuch des Gemeinderats definiert.

§ 44 Legate und unselbstständige Stiftungen

¹ Der Gemeinderat entscheidet über die Entgegennahme von unselbstständigen Stiftungen, wie Legate und Vermächtnisse von Dritten.

² Entfällt die Zweckbestimmung, kann diese nicht mehr sachgerecht verfolgt werden oder verfügt eine unselbstständige Stiftung nur noch über geringfügige Mittel, legt der Gemeinderat sie mit anderen Legaten oder unselbstständigen Stiftungen zusammen oder löst sie auf.

³ Die Legate und unselbstständigen Stiftungen können erfolgsneutral innerhalb der Bilanz geführt werden, wenn deren Gesamtaufwand für die Gemeinde nicht wesentlich ist. Ansonsten erfolgt die Verbuchung analog zu den Fonds.

Die Bestimmung vereinfacht die bisherige Regelung von unselbstständigen Stiftungen (heutige §§ 24 und 25). Nach der heutigen Regelung besteht von Gesetzes wegen eine Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verwendung der Mittel und benötigt die Delegation an die Verwaltung eine Rechtsgrundlage in einem Reglement. Dies soll nicht weitergeführt werden, was bedeutet, dass die Verwendung der Mittel nach den allgemeinen Zuständigkeitsregeln erfolgt. Zudem wird auf eine Verzinsung verzichtet.

4.5 Rechnungsrevision

§ 45 Aufgaben

¹ Die externe Revisionsstelle prüft die formelle und materielle Richtigkeit von Buchhaltung und Jahresrechnung.

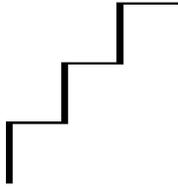
² Der Gemeinderat schliesst mit der vom Einwohnerrat gewählten Revisionsstelle den Mandatsvertrag über eine befristete Dauer ab. Er unterbreitet den Vertragsentwurf der Finanzkommission zur Stellungnahme.

³ Der Mandatsvertrag umschreibt die Aufgaben der Revisionsstelle.

Die Revision wird weiterhin in der Finanzhaushaltordnung geregelt. Die Wahl der Revisionsstelle liegt bereits bisher in der Zuständigkeit des Einwohnerrats. Der Mandatsvertrag wird dabei praxisgemäss befristet. Dies wird nun explizit in die Regelung aufgenommen. Als für übergeordnete Finanzthemen zuständige Kommission ist die FIKO auch für die Revision zuständig. Der Entwurf des Mandatsvertrags ist deshalb der FIKO zur Stellungnahme zu unterbreiten.

§ 46 Berichterstattung

¹ Die Revisionsstelle erstattet der für die Genehmigung der Rechnung zuständigen Gemeindebehörde Bericht mit den wesentlichsten Merkmalen und stellt Antrag.



² Der Gemeinderat und die Finanzkommission des Einwohnerrats werden vorgängig über den Bericht und den Antrag zur Jahresrechnung orientiert. Sie können dazu Stellung nehmen.

Die Revisionsstelle erstattet dem Einwohnerrat Bericht und stellt Antrag. Der Gemeinderat und die FIKO werden darüber vorgängig orientiert und können dazu Antrag stellen. Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen § 49 der bisherigen FhO, mit dem Unterschied des Einbezugs der neu geschaffenen FIKO.

5. Ausführungs- und Übergangsbestimmungen

§ 47 Ausführungsbestimmungen

¹ Der Gemeinderat kann die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu dieser Ordnung erlassen.

Der Gemeinderat wird an verschiedenen Stellen explizit ermächtigt, die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (vgl. § 17 Abs. 2 zur Kosten- und Leistungsrechnung oder § 32 Abs. 3 zum Rechnungslegungshandbuch). Soweit erforderlich kann der Gemeinderat jedoch noch weitere Ausführungsbestimmungen erlassen.

§ 48 Übergangsbestimmungen

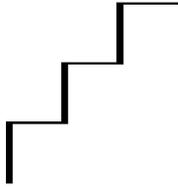
¹ Die Finanzhaushaltsordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 28. November 2002 gilt für den Vollzug des Finanzhaushalts und für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten bis Ende 2023 und für den Geschäftsbericht 2023 bis zu dessen Genehmigung durch den Einwohnerrat im 2024.

² Altrechtliche Verpflichtungskredite gelten hinsichtlich aller Aspekte als Ausgabenbewilligungen.

³ Erhöht sich das Verwaltungsvermögen durch die Neubewertung nach HRM2 wesentlich, kann der Gemeinderat eine Aufwertungsreserve im Eigenkapital bilden, die über eine Frist von maximal 10 Jahren abgetragen wird.

Die neue FhO muss rechtzeitig für die Erstellung des AFP und die Bewilligung der Budgetkredite für 2024 in Kraft sein. Sie muss deshalb bereits per 1. Januar 2023 in Kraft treten. Die Übergangsbestimmung ist notwendig, da das Rechnungsjahr 2023 noch nach den alten Bestimmungen abgeschlossen wird. Die Übergangsphase endet mit der Genehmigung des Geschäftsberichts 2023 durch den Einwohnerrat.

Abs. 3 beschreibt das Vorgehen im Übergang auf die neuen Rechnungslegungsbestimmungen nach HRM2. Auf den 1. Januar 2024 sind die Buchwerte der Bilanzpositionen zu überprüfen, bei denen grössere Veränderungen zu erwarten sind. Derzeit lässt sich der Gesamteffekt dieser Überprüfung auf die Höhe des Verwaltungsvermögens noch nicht abschätzen. Für den Fall einer wesentlichen Erhöhung der Buchwerte können sich auch die Abschreibungen stark erhöhen (je nach Abschreibungsdauern). Sollte dies der Fall sein, wird mit Abs. 3 der Gemeinderat ermächtigt, den Differenzbetrag in einer separaten Reserveposition im Eigenkapital auszuweisen (anstelle einer Verrechnung mit den ordentlichen Reserven), was die Transparenz der Umstellung erhöht. Diese sogenannte Aufwertungsreserve ist gemäss HRM2 ein zulässiges Hilfsmittel, den Effekt auf die Erfolgsrechnung zu glätten. Die Aufwer-



tungsreserve lohnt sich aber nur, wenn diese Auswirkungen wesentlich sind, weshalb im Ordnungstext eine Kann-Formulierung gewählt wurde. Die Frist von 10 Jahren wurde gewählt, damit die Abtragung der separaten Reserve nicht über einen zu langen Zeitraum erfolgt.

5 Kommentar zu den Bestimmungen der Gemeindeordnung

Vorbemerkung zur Darstellung: Eine tabellarische Darstellung erfolgt nur dort, wo eine bestehende Bestimmung angepasst wird. Die Änderungen sind unterstrichen.

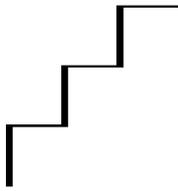
§ 2 Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung
Abs. 4 (neu)
⁴ Das staatliche Handeln ist auf eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung der Gemeinde auszurichten.

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung soll als Grundprinzip hier aufgenommen werden. Die Umsetzung wird in § 12 Finanzhaushaltsordnung geregelt (siehe auch Kapitel 2.2.4).

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
<p>§ 4 Ausstand</p> <p>¹ Mitglieder des Gemeinderats, Mitglieder von Kommissionen des Einwohnerrats oder des Gemeinderats sowie Angestellte der Gemeindeverwaltung treten bei Geschäften, an denen sie ein unmittelbares persönliches Interesse haben, bei deren Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung in Ausstand.</p> <p>³ Mitglieder des Einwohnerrats legen im Ratplenium bei der Behandlung von Geschäften, an denen sie ein unmittelbares persönliches Interesse haben, ihre Interessenbindungen zu Beginn der Beratung offen. Die Pflicht zur Offenlegung besteht auch bei Interessenbindungen gemäss Abs. 2. Sie treten bei der Beschlussfassung in Ausstand.</p>	<p>§4 Ausstand</p> <p>¹ Mitglieder des Gemeinderats, Mitglieder von Kommissionen des Gemeinderats sowie Angestellte der Gemeindeverwaltung treten bei Geschäften, an denen sie ein unmittelbares persönliches Interesse haben, bei deren Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung in <u>den</u> Ausstand.</p> <p>³ <u>Die Ausstandspflicht der Mitglieder des Einwohnerrats und dessen Kommissionen regelt die Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. Oktober 2002.</u></p>

Damit der Ausstand nicht an zwei Orten mit entsprechenden Risiken auf Diskrepanzen geregelt ist, soll in der Gemeindeordnung für die Ausstandsregeln des Einwohnerrats nur noch ein Verweis auf die Regeln der Geschäftsordnung stehen.

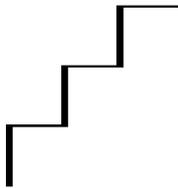
Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 12 Referendum	§ 12 Referendum
Abs. 2	Abs. 2



c) Genehmigung von Budget, Rechnung, Produktrahmen, Geschäftsbericht und Leistungsberichten,	c) <u>Beschluss der Budgetkredite und Genehmigung des Jahresberichts.</u>
--	---

Die Bestimmung von § 12 Abs. 2 lit. c ist auf die neuen Instrumente der Finanzhaushaltordnung abzustimmen.

Gemeindeordnung (bisher)	Änderungen
§ 21 Zuständigkeit	§ 21 Zuständigkeit
Abs. 3	Abs. 3
<p>³ In die Zuständigkeit des Einwohnerrats fallen folgende Geschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Erlass der Gemeindeordnung, b) Erlass weiterer Ordnungen, insbesondere der eigenen Geschäftsordnung, der Personal- und der Lohnordnung sowie der Ordnungen über die Erhebung Steuern und anderen Abgaben, c) Wahlen gemäss den erlassenen Ordnungen, d) Erlass in der Regel eines Leistungsauftrags pro Politikbereich (Produktgruppe) und Bewilligung der zugehörigen Globalkredite, e) Bewilligung weiterer Kredite nach Massgabe dieser Ordnung, f) Festsetzung des Steuerfusses, vorbehältlich der ausserordentlichen Zuständigkeit des Gemeinderats gemäss § 38 Abs. 3, g) Genehmigung des Produktrahmens im Sinne eines Verzeichnisses der Politikbereiche, h) Genehmigung des Jahresbudgets, der Rechnung und des Geschäftsberichts des Gemeinderats sowie der periodischen Leistungsberichte in den einzelnen Politikbereichen, i) Genehmigung der vom Gemeinderat abgeschlossenen wichtigen Verträge oder Ermächtigung zu solchem Vertragsschluss, j) Genehmigung von Rechtsgeschäften über Grundstücke im Finanzvermögen, deren Wert 1 Million Franken übersteigt, k) Wahl der Revisionsstelle, l) Beschlussfassung in allen übrigen Angelegenheiten, die nach übergeordnetem Recht in seine Zuständigkeit fallen, namentlich im Bereich der Raumordnung, m) Beschlussfassung über die Einreichung eines Begehrens auf Erlass, Änderung oder 	<p>³ In die Zuständigkeit des Einwohnerrats fallen folgende Geschäfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>unverändert</i> b) Erlass weiterer Ordnungen, insbesondere der <u>Finanzhaushaltordnung</u>, der eigenen Geschäftsordnung, der Personal- und der Lohnordnung sowie der Ordnungen über die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben, c) <i>unverändert</i> d) <u>Bewilligung der Budgetkredite sowie der Nachtragskredite zu den Budgetkrediten.</u> e) <u>Ausgabenbewilligungen und deren Erhöhung nach Massgabe dieser Ordnung und der Finanzhaushaltordnung.</u> f) <u>Festsetzung des Steuerfusses.</u> g) <i>aufgehoben</i> h) <u>Genehmigung des Jahresberichts.</u> i) <i>unverändert</i> j) Genehmigung von Rechtsgeschäften über Grundstücke im Finanzvermögen, deren Wert <u>12 Millionen</u> Franken übersteigt, k) <i>unverändert</i> l) <i>unverändert</i> m) <i>unverändert</i>



<p>Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen im Kanton gemäss § 66 Abs. 1 der Kantonsverfassung,</p> <p>n) Beschlussfassung über die Aufteilung und Neueinteilung der Gemeinde oder den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde gemäss § 58 Abs. 2 der Kantonsverfassung,</p> <p>o) Beschlussfassung über die massgebliche Beteiligung der Gemeinde an öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmen,</p> <p>p) Genehmigung der Gründungsvereinbarungen und -statuten von Zweckverbänden und Anstalten sowie deren wesentlichen Änderungen.</p>	<p>n) <i>unverändert</i></p> <p>o) <i>unverändert</i></p> <p>p) <i>unverändert</i></p>
--	--

Die Zuständigkeiten des Einwohnerrats werden auf die neuen Steuerungsinstrumente abgestimmt.

Zu Abs. 3 lit. b): Die Finanzhaushaltordnung soll neu explizit als wichtige Ordnung genannt werden.

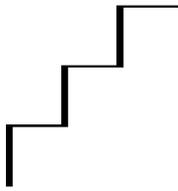
Zu Abs. 3 lit. d): Die heutigen mehrjährigen Globalkredite werden durch die jährlichen Budgetkredite abgelöst.

Zu Abs. 3 lit. e): Die heutigen Verpflichtungskredite werden durch Ausgabenbewilligungen abgelöst. Die Ausgabenkompetenzen des Gemeinderats für neue Ausgaben werden dabei weiterhin in der Gemeindeordnung geregelt.

Zu Abs. 3 lit. f): Die besondere Zuständigkeit des Gemeinderats für die Festsetzung des Steuerfusses soll nicht weitergeführt werden (vgl. Erläuterungen zu § 38).

Zu Abs. 3 lit. j): Dieser Zusatz erhöht im Umkehrschluss die Zuständigkeitslimite des Gemeinderats auf 12 Mio. Franken. Was darüber hinausgeht, ist durch den Einwohnerrat zu genehmigen. Mit dieser Erhöhung der Zuständigkeitslimite des Gemeinderats für Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen wird den geänderten Verhältnisse auf dem Liegenschaftsmarkt Rechnung getragen. Mit einer Limite von 2 Mio. Franken sind angesichts der heutigen Immobilienpreise kaum Immobiliengeschäfte möglich, bei welchen eine rasche Entscheidungsfindung nötig ist und keine Zeit verbleibt, um das Rechtsgeschäft dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorzulegen.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 24 Zuständigkeit	§ 24 Zuständigkeit
Abs. 3	Abs. 3
<p>³ Insbesondere</p> <p>a) bereitet er die Geschäfte des Einwohnerrats vor und ist verantwortlich für den Vollzug der Beschlüsse,</p> <p>b) erarbeitet er periodisch Leitlinien für die langfristige Entwicklung der Gemeinde</p>	<p>³ Insbesondere</p> <p>a) <i>unverändert</i></p> <p>b) <u>beschliesst er das Gemeindeleitbild, die strategische Planung sowie die Legislaturziele und legt diese dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vor,</u></p>



<p>und sorgt für eine vorausschauende Planung,</p> <p>c) definiert er die von der Gemeinde erbrachten oder vermittelten Leistungen (Produkte) und fasst diese im Verzeichnis der Politikbereiche (Produktrahmen) zusammen,</p> <p>d) erstellt er den Politikplan und legt diesen dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vor,</p> <p>e) erlässt er die erforderlichen Reglemente,</p> <p>f) gewährleistet er bevölkerungsnah, ziel- und wirkungsorientierte Dienstleistungen der Gemeinde,</p> <p>g) ist er zuständig für die Verwaltungsorganisation und schliesst mit der Gemeindeverwaltung oder mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Umsetzung der Leistungsaufträge ab,</p> <p>h) vertritt er die Gemeinde nach aussen und sorgt für die Information der Bevölkerung,</p> <p>i) kann er für Übertretungen seiner Reglemente Bussen bis zum Betrag von CHF 500 vorsehen,</p> <p>j) beschliesst er über die Aufnahme von Darlehen und Gemeindegeldern.</p>	<p>c) aufgehoben</p> <p>d) <u>erstellt er den Aufgaben- und Finanzplan und legt diesen dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vor,</u></p> <p>e) <i>unverändert</i></p> <p>f) <i>unverändert</i></p> <p>g) ist er zuständig für die Verwaltungsorganisation und schliesst mit der Gemeindeverwaltung oder mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Umsetzung der Leistungsaufträge ab,</p> <p>h) <i>unverändert</i></p> <p>i) <i>unverändert</i></p> <p>j) <i>unverändert</i></p>
---	---

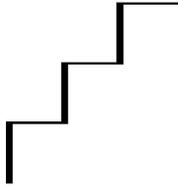
Die Zuständigkeiten des Gemeinderats werden in dieser Bestimmung an die neue Finanzhaushaltordnung und die neuen Steuerungsinstrumente angepasst.

Zu Abs. 3 lit. b): Wird an die neuen strategischen Planungsinstrumente angepasst (vgl. auch die Erläuterungen zu den §§ 33a ff.).

Zu Abs. 3 lit. c) und d): Die Bestimmung wird an die neuen Instrumente angepasst.

Zu Abs. 3 lit. g): Die Steuerung über mehrjährige Leistungsaufträge, welche der Gemeinderat durch Leistungsvereinbarungen umsetzt, wird nicht weitergeführt. Im Rahmen seiner Vollzugsaufgaben kann der Gemeinderat weiterhin Leistungsvereinbarung mit Dritten abschliessen.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 25 Kommissionen des Einwohnerrats	§ 25 Kommissionen des Einwohnerrats
<i>Abs. 1</i>	<i>Abs. 1</i>
<p>¹Der Einwohnerrat gibt sich folgende ständige Kommissionen:</p> <p>a) Ratsbüro,</p> <p>b) Geschäftsprüfungskommission,</p> <p>c) Sachkommissionen für die verschiedenen Politikbereiche,</p>	<p>¹ Der Einwohnerrat gibt sich folgende ständige Kommissionen:</p> <p>a) <i>unverändert</i></p> <p>b) <i>unverändert</i></p> <p>c) <u>Sachkommissionen</u>, für die verschiedenen Politikbereiche</p>



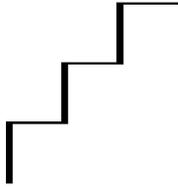
d) Wahlprüfungskommission, e) Kommission für Volksanregungen und Petitionen, f) Finanzkoordinationskommission.	d) <i>unverändert</i> e) <i>unverändert</i> f) <u>Finanzkommission.</u>
--	---

Die Bestimmung legt die ständigen Kommissionen fest und spiegelt die Neuregelung des Kommissionswesens in der Geschäftsordnung, insbesondere wird die Finanzkoordinationskommission durch die Finanzkommission ersetzt.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 30 Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan) ¹ Der Politikplan beschreibt die vorgesehene Entwicklung der Gemeindeaufgaben und stellt für jeden Politikbereich (Produktgruppe) die Ziele und erwarteten Entwicklungen sowie die benötigten Mittel dar. ² Der Politikplan wird für mindestens vier Jahre erstellt. ³ Er wird im Sinne einer fortlaufenden Planung jährlich den veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen angepasst.	<i>wird aufgehoben</i>

Der Politikplan wird durch den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ersetzt. Die Bestimmung zum AFP wird an der systematisch richtigen Stelle nach den Grundsätzen der Haushaltsführung neu eingeordnet (neuer § 33c).

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 31 Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen ¹ Der Einwohnerrat beschliesst für die einzelnen Politikbereiche (Produktgruppen) ein- oder mehrjährige Leistungsaufträge mit zugehörigen Globalkrediten. ² Die Leistungsaufträge definieren für jeden Politikbereich in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung in Kenntnis der damit verbundenen Kosten. ³ Rechtserlasse, welche den entsprechenden Politikbereich betreffen, werden nach Möglichkeit zusammen mit dem jeweiligen Leistungsauftrag beschlossen. ⁴ Die Leistungsaufträge werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Verwal-	<i>wird aufgehoben</i>



<i>tion oder mit Dritten entsprechend den beschlossenen Vorgaben konkretisiert und umgesetzt.</i>	
---	--

Die PRIMA-Instrumente Leistungsaufträge und deren Umsetzung mit Leistungsvereinbarungen werden im neuen Steuerungsmodell nicht mehr weitergeführt. Nicht betroffen davon sind Leistungsvereinbarungen mit Dritten, welche der Gemeinderat gestützt auf seine Kompetenzen abschliesst.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 32 Leistungs- und Kostenerfassung, Berichtswesen <i>¹ Ein standardisiertes Verfahren sorgt durch Erfassen der wesentlichen Daten über Leistung, Qualität und Kosten für Auskunft über Abweichungen zwischen Zielvorgaben und Zielerreichung. ² Im Rahmen des Berichtswesens legen Verwaltung und Gemeinderat stufengerecht über Aufgabenerfüllung, Kosten und Art der Finanzierung Rechenschaft ab.</i>	<i>wird aufgehoben</i>

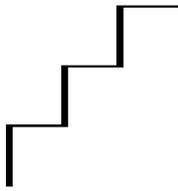
Die Regelung der Leistungs- und Kostenerfassung ist in der FhO (§ 17) geregelt.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 33 Grundsätze der Haushaltführung <i>¹ Der Gemeindehaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben zu führen.</i>	§ 33 Grundsätze der Haushaltführung <i>¹ Der Gemeindehaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben zu führen.</i>

Die Grundsätze werden weiterhin in der Gemeindeordnung aufgeführt, um deren Bedeutung für den Haushalt zu stärken. Die Grundsätze sind die gleichen wie bisher, nur die Nachhaltigkeit wurde hier gestrichen, da sie besser zu den Grundprinzipien zu Beginn der Gemeindeordnung passt, siehe neuer Absatz 4 bei § 2.

§ 33 a (neu) Strategische Planung <i>¹ Der Gemeinderat ist für die strategische Planung der Aufgaben und Finanzen zuständig. ² Er beschliesst: a) die Finanzstrategie und andere übergeordnete Strategien; b) die Sachstrategien als Strategien der Bereiche der Verwaltung.</i>
--

Die strategische Planung bleibt eine Aufgabe des Gemeinderats. Wichtige Instrumente dafür sind die Finanzstrategie und die Sachstrategien.



Die Finanzstrategie ist die Weiterentwicklung und Aktualisierung des heutigen Finanzleitbilds. Konzeptionell steht sie auf der Stufe einer Sachstrategie, hat durch ihre übergeordnete Wirkung auf die Finanzen und den Gemeindehaushalt allerdings eine besondere Bedeutung. In der Finanzstrategie legt der Gemeinderat den Rahmen für die Finanzplanung sowie die Legislaturplanung fest.

Die mittel- bis langfristig orientierten Sachstrategien definieren die fachspezifischen strategischen Zielsetzungen der Bereiche (Planungseinheiten der Verwaltung mit definierten Aufgaben) und umfassen auch Aussagen zu deren finanzieller Entwicklung. Grundsätzlich erhalten alle Bereiche eine Sachstrategie als strategische Grundlage. Mit dem neuen Instrument der Sachstrategien erfolgt eine Trennung der allgemeinen strategischen Richtungsvorgabe (Sachstrategie) von der kurzfristigen Kreditvergabe (jährlicher Budgetkredit). Die Verbindung schafft der Aufgaben- und Finanzplan, welcher die strategischen Ziele und die beabsichtigten Wirkungen der Sachstrategien in den Entwicklungszielen aufnimmt und zusammenfasst. Bei Bedarf kann der Einwohnerrat diese Entwicklungsziele abändern. Der Gemeinderat beschliesst die Sachstrategie nach Einbezug der zuständigen Sachkommission des Einwohnerrats. Die Sachstrategie wird vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen.

§ 33b (neu) Legislaturziele

¹ Der Gemeinderat legt die politischen Schwerpunkte für eine Legislaturperiode in der Form von Legislaturzielen fest.

² Der Stand der Umsetzung wird im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Jahresbericht erläutert.

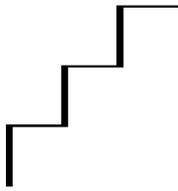
Die Legislaturziele beinhalten strategische Zielsetzungen für die ganze Gemeinde. Sie setzen Schwerpunkte für die Aufgaben- und Finanzplanung und dienen als politische Richtung in einer Legislatur. Sie werden vom Gemeinderat jeweils im ersten Jahr einer Legislatur erarbeitet und festgelegt. Diese Zielsetzungen orientieren sich am Gemeindeleitbild und nutzen die strategischen Grundlagen aus den einzelnen Aufgabenbereichen. Die Legislaturziele werden dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Einwohnerrat erhält dadurch die Möglichkeit, die Legislaturziele zu kommentieren. Ausserdem werden die Legislaturziele publiziert und im AFP und Jahresbericht ausgewiesen. Vor Ablauf der Legislatur wird ein Bericht zu den Legislaturzielen erstellt und dieser dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Bericht zu den Legislaturzielen der vergangenen Legislatur bildet eine Grundlage für die Erarbeitung der Legislaturziele der nächsten Legislatur.

§ 33c (neu) Aufgaben und Finanzplan

¹ Der Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Aufgaben und Finanzen. Er enthält das Budgetjahr und die folgenden drei Kalenderjahre.

² Er wird im Sinne einer fortlaufenden Planung jährlich den veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen angepasst.

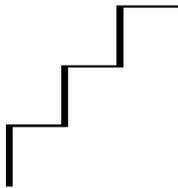
Der Aufgaben- und Finanzplan wird oben in Kap. 2. 3 beschrieben. Er ersetzt den heutigen Politikplan (§ 30 bisher). Da die Grundsätze der Haushaltsführung systematisch vor den einzelnen Instrumenten zu stehen kommen sollten, wird vorgeschlagen, den Aufgaben- und Finanzplan erst hier zu regeln.



Gemeindeordnung bisher	Änderungen
<p>§ 35 Ausgaben</p> <p>¹ Ausgaben werden beschlossen als</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Globalkredite zu Leistungsaufträgen, b) Verpflichtungskredite, c) Nachkredite. <p>² Globalkredite enthalten alle Aufwendungen, die zur Erfüllung eines Leistungsauftrags nötig sind. Investitionen können mit dem Globalkredit beschlossen werden, wenn sie im Einzelfall 100'000 Franken nicht übersteigen. Weitergehende Investitionen werden als Verpflichtungskredit beschlossen und fliessen mit den Abschreibungs- und Zinskosten in den Globalkredit ein.</p> <p>³ Verpflichtungskredite sind insbesondere Ausgabenbeschlüsse zur Schaffung von Vermögenswerten mit mehrjähriger Nutzungsdauer.</p> <p>⁴ Reicht der beschlossene Kredit zur Erfüllung der Aufgabe nicht aus, bedarf es eines Nachkredits, bevor weitere Verpflichtungen eingegangen werden.</p>	<p>wird aufgehoben</p>

Das Ausgabenrecht wird an die kantonalen Regelungen angeglichen. Global- und Verpflichtungskredite werden in dieser Form nicht mehr weitergeführt, sondern durch die jährlichen Budgetkredite und die Ausgabenbewilligung abgelöst. (vgl. Ausführungen in Kap. 2.5).

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
<p>§ 36 Zuständigkeit des Einwohnerrats</p> <p>¹ Der Einwohnerrat beschliesst</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Globalkredite zu den Leistungsaufträgen, b) Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200'000 Franken übersteigt, c) Nachkredite, wenn der Gemeinderat nicht zuständig ist. 	<p>§ 36 Bewilligung von Ausgaben</p> <p>¹ Die Ausgabenbewilligung erfolgt</p> <ul style="list-style-type: none"> a) bei Vorhaben mit neuen Ausgaben über CHF <u>300'000</u> durch einen Beschluss des Einwohnerrats über den gesamten Betrag des Vorhabens; b) bei neuen Ausgaben bis CHF <u>300'000</u> und bei gebundenen Ausgaben durch Beschluss des Gemeinderats; c) <i>wird aufgehoben</i>
<p>§ 37 Zuständigkeit des Gemeinderats</p> <p>¹ Der Gemeinderat beschliesst</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200'000 Franken nicht übersteigt, b) Nachkredite zu Verpflichtungskrediten, wenn der ursprüngliche Kredit und der Nachkredit zusammen 200'000 Franken nicht übersteigen, 	<p>wird aufgehoben</p>



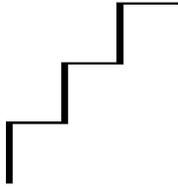
<p>c) Nachkredite zu Global- oder Verpflichtungskrediten bis zu 10 Prozent des vom Einwohnerrat beschlossenen Kredits, höchstens jedoch 200'000 Franken,</p> <p>d) gebundene Ausgaben,</p> <p>e) Rechtsgeschäfte über Grundstücke im Finanzvermögen, deren Wert 2 Millionen Franken nicht übersteigt.</p> <p>² Er legt fest, wer über bewilligte Ausgaben verfügen kann.</p>	
---	--

Die heutigen §§ 36 und 37 werden bezüglich der Kompetenzen für Ausgabenbewilligungen im neuen § 36 zusammengelegt bzw. in die FhO verschoben (vgl. Ausführungen in Kap. 2.5). Bei der Höhe der Ausgabenkompetenz des Gemeinderats für neue Ausgaben wird vorgeschlagen, diese analog zum Regierungsrat bei CHF 300'000 anzusetzen. Damit würde der Gemeinderat im Vergleich zu anderen Gemeinden mit vergleichbarer Grösse eine eher hohe Kompetenz erhalten. Der Vergleich mit Basel-Stadt ist jedoch insofern zu relativieren, als die Stadt ihrerseits über eine tiefe Limite verfügt im Vergleich zu anderen Städten wie z.B. Luzern (CHF 750'000) oder Zürich (CHF 2 Mio.).

Rechtsgeschäfte über Grundstücke im Finanzvermögen unterliegen bereits aufgrund der Bestimmung von § 21 Abs. 3 lit. j Gemeindeordnung ab einer gewissen Höhe der Zuständigkeit des Einwohnerrats. Die Bestimmung soll deshalb an dieser Stelle gestrichen werden. Anzu merken ist, dass die Zuständigkeit für Grundstücksgeschäfte heute nicht nur doppelt, sondern aufgrund eines Versehens bei der Revision von § 37 Gemeindeordnung auch unterschiedlich geregelt ist (in § 21 liegt die Zuständigkeitsgrenze des Gemeinderats bei CHF 1 Mio., in § 37 Abs. 1 lit. 3 jedoch bei 2 Mio.).

Eine direkte Zuständigkeit der Stimmbevölkerung über ein obligatorisches Referendum ab einer bestimmten Höhe einer Ausgabe ist, wie bisher, nicht vorgesehen. Die Ausgabenbewilligungen des Einwohnerrats unterliegen jedoch dem fakultativen Referendum.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
<p>§ 38 Budget und Steuerfuss</p> <p>¹ Der Gemeinderat erstellt das jährliche Budget im Sinne eines Zusammenzugs der im nächsten Jahr anfallenden Nettokosten zur Erfüllung der Leistungsaufträge.</p> <p>² Der Einwohnerrat legt in Kenntnis des Budgets den Steuerfuss für das nächste Jahr fest. Der Steuerfuss muss so festgesetzt werden, dass kein Bilanzfehlbetrag resultiert.</p> <p>³ Ergibt sich in der Jahresrechnung dennoch ein Bilanzfehlbetrag, legt der Gemeinderat für das nächste Jahr den Steuerfuss so fest, dass der Bilanzfehlbetrag abgeschrieben werden kann.</p>	<p><i>wird aufgehoben</i></p>



Die Regelung von Budget und Steuerfuss findet sich neu in der Finanzhaushaltordnung. Auf die Bestimmung, den Steuerfuss jedes Jahr so festzulegen, dass kein Bilanzfehlbetrag resultiert, wird verzichtet. Die Finanzstrategie konkretisiert den in § 33 Abs. 1 der Gemeindeordnung verankerten Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts (vgl. S. 46) und enthält mittelfristige Zielsetzungen dazu, wie der Aufgaben- und Finanzplan auszugestalten ist.

Ebenfalls nicht weitergeführt wird die ausserordentliche Zuständigkeit des Gemeinderats für die Festlegung des Steuerfusses, falls die Jahresrechnung einen Bilanzfehlbetrag ergibt. Heute geht in diesem Fall gemäss Abs. 3 die Zuständigkeit vom Einwohnerrat auf den Gemeinderat über und ist der Gemeinderat verpflichtet, den Bilanzfehlbetrag auszugleichen. Diese Bestimmung wurde in der Praxis nicht angewandt und soll nun aufgehoben werden. Die Festlegung des Steuerfusses ist ein klassisches Vorrecht der Legislative und soll zukünftig nicht mehr auf den Gemeinderat übergehen.

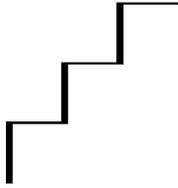
Gemeindeordnung bisher	Änderungen
39 Rechnungslegung ¹ Die Gemeinde führt eine Finanzbuchhaltung und eine Kostenrechnung. ² Der Gemeinderat erstellt die Jahresrechnung nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells und in Anlehnung an die internationalen Standards der Rechnungslegung. Eine externe Revisionsstelle prüft die Rechnung. ³ Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat die Bilanz und die Rechnung des vorangegangenen Jahres zur Genehmigung. Art der Rechnungslegung und Detaillierungsgrad richten sich nach dem Budget.	wird aufgehoben

Die Rechnungslegung wird in Kap. 4 der Finanzhaushaltordnung (§ 29 – 41) geregelt.

Gemeindeordnung bisher	Änderungen
§ 40 Weitere Bestimmungen zum Finanzhaushalt ¹ Der Einwohnerrat regelt das Nähere in einer Ordnung.	§ 40 Weitere Bestimmungen zum Finanzhaushalt ¹ Der Einwohnerrat regelt das Nähere in der Finanzhaushaltordnung.

Der heutige Verweis wird konkretisiert und direkt auf die Finanzhaushaltordnung verwiesen.

§ 40a (neu) Übergangsbestimmung zur Änderung vom 25. November 2021
¹ Die bisherigen Regelungen gelten für den Vollzug des Finanzhaushalts und für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten bis Ende 2023 und für den Geschäftsbericht 2023 bis zu dessen Genehmigung durch den Einwohnerrat im 2024. ² Altrechtliche Verpflichtungskredite gelten hinsichtlich aller Aspekte als Ausgabenbewilligungen.



Die Änderung der Gemeindeordnung tritt ebenfalls per 1. Januar 2023 in Kraft. Die Übergangsbestimmung ist mit der Übergangsbestimmung für die totalrevidierte FhO abzustimmen (§ 48).

6 Änderung und Aufhebung von weiteren Erlassen

6.1 Aufhebung Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften

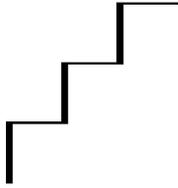
Bei den «Spezialfinanzierungen» gemäss der Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften vom 25. Mai 2016 (RiE 610.50) handelt es sich nicht um eine Spezialfinanzierung im eigentlichen Sinn (vgl. Ausführungen zu § 44 Finanzhaushaltordnung).

Da sie nach HRM2 einer transparenten Rechnungslegung widersprechen, werden sie nicht mehr weitergeführt und wird diese Ordnung aufgehoben. Stattdessen erhalten alle Gemeindeliegenschaften objektbezogene strategische Vorgaben des Gemeinderats, welche sich auf eine allgemeine Sach- und Werthaltestrategie für Gemeindeliegenschaften abstützen. Aus diesen Vorgaben wird das Investitionsprogramm für 10 Jahre inklusive Priorisierung der einzelnen Vorhaben abgeleitet, welches dem Einwohnerrat im Rahmen des jährlichen AFP zur Genehmigung unterbreitet wird. Die Sicherstellung der Finanzierung der zukünftigen Unterhalts- und Ersatzinvestitionen erfolgt dabei über die planmässigen Abschreibungen auf den Liegenschaften.

6.2 Änderung der Ordnung zur Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften

Auch bei dieser Ordnung handelt es sich nicht um eine Spezialfinanzierung, sondern um einen Fonds. Der Fonds soll jedoch zur Förderung von energetischen Sanierungen weitergeführt werden. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird die Bezeichnung der Ordnung an die Begriffe der neuen FhO angepasst und in *Ordnung zum Energiesparfonds für Gemeindeliegenschaften* umbenannt.

bisher	Änderungen
Ordnung zur Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften	Ordnung <u>zum Energiesparfonds für Gemeindeliegenschaften</u>
§ 1 Bestand ¹ Für die Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften wird ein zweckgebundener Energiesparfonds gebildet.	§ 1 Bestand ¹ Für die <u>Finanzierung</u> von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften wird ein zweckgebundener Energiesparfonds gebildet.
§ 5 Rechenschaft ¹ Der Fonds wird in der laufenden Rechnung ausgewiesen. Der Gemeinderat legt mit der Rechnung Rechenschaft ab über Stand und Verwendung der Fondskapitalien.	§ 5 Rechenschaft ¹ Der Fonds wird <u>im Eigenkapital</u> ausgewiesen. Der Gemeinderat legt <u>mit dem Jahresbericht</u> Rechenschaft ab über Stand und Verwendung der Fondskapitalien.



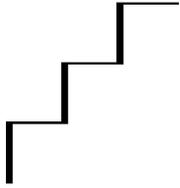
§ 1: Der Begriff der Spezialfinanzierung ist auch hier nicht mehr zu verwenden, da es sich nach der neuen FhO um einen Fonds handelt.

§ 5: Die Bestimmung ist an HRM2 anzupassen, wonach Fonds im Eigenkapital ausgewiesen werden.

6.3 Änderung der Steuerordnung

Steuerordnung bisher	Änderungen
<p>§ 9 Steuerfuss ¹ Der Steuerfuss der Einkommenssteuer und der Steuerfuss der Vermögenssteuer bestimmen sich gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes. ² Der Einwohnerrat beschliesst den Steuerfuss jeweils vor Beginn der neuen Steuerperiode. Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum. ³ Wird der Steuerfussbeschluss des Einwohnerrats vom Volk verworfen, so fasst der Einwohnerrat einen neuen Beschluss. Wird auch dieser vom Volk abgelehnt, so gelten für die betreffende Steuerperiode Steuerfüsse, die ein ausgeglichenes Produktsummenbudget bewirken. Der Gemeinderat legt die entsprechenden Steuerfüsse fest.</p>	<p>§ 9 Steuerfuss ¹ <i>unverändert</i> ² <i>unverändert</i> ³ Wird der Steuerfussbeschluss des Einwohnerrats vom Volk verworfen, so fasst der Einwohnerrat einen neuen Beschluss. Wird auch dieser vom Volk abgelehnt, so gelten für die betreffende Steuerperiode Steuerfüsse, die ein ausgeglichenes Produktsummenbudget bewirken. Der Gemeinderat legt die entsprechenden Steuerfüsse fest.</p>

Der heutige § 9 Abs. 3 sieht eine Zuständigkeit des Gemeinderats zur Festlegung der Steuerfüsse fest, falls die vom Einwohnerrat festgesetzten Steuerfüsse zweimal in einer Referendumsabstimmung verworfen wurden. Der Gemeinderat ist dabei verpflichtet, die Steuerfüsse so festzusetzen, dass für die betreffende Steuerperiode ein ausgeglichenes Produktsummenbudget resultiert. Diese Bestimmung soll nicht weitergeführt werden und die Festlegung des Steuerfusses auch in diesem Fall das Vorrecht des Einwohnerrats sein. Auch in der GO wird die Bestimmung von § 38 Abs. 3, gemäss welcher unter bestimmten Voraussetzungen die Zuständigkeit für die Festsetzung des Steuerfusses auf den Gemeinderat übergeht (§ 38 Abs. 3 bisher), aufgehoben.



7 Bericht zur Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde

An seiner Sitzung vom 23. Mai 2018 hat der Einwohnerrat die nachfolgende Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde überwiesen:

Wortlaut:

«Besonders in den letzten Monaten wurde in der Riehener Politik viel darüber diskutiert, was die Gemeinde Riehen braucht und was nicht und wie teuer einzelne Leistungen sein dürfen. Dabei fehlt eine faktenbasierte Grundlage für eine versachlichte Diskussion. Eine regelmässige generelle Aufgabenprüfung (GAP), die z. B. jede zweite Legislatur durchgeführt werden kann, würde eine solche faktenbasierte Diskussionsgrundlage schaffen. Eine GAP soll sämtliche Aufgaben der Gemeinde auf Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz und finanzielle Auswirkungen prüfen.

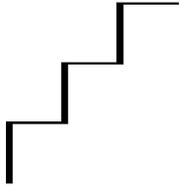
Erfahrungen aus den Kantonen haben gezeigt, dass durch eine seriöse GAP rund fünf Prozent der Ausgaben eingespart werden können - ohne eine Einschränkung bei den Dienstleistungen für die Bevölkerung.

Im Falle einer Riehener GAP müsste diese ebenfalls eine Aus- und Einnahmenüberprüfung beinhalten, die kontrolliert, welche Ausgaben die Gemeinde aus freien Stücken oder ohne zwingenden gesetzlichen Auftrag tätigt und auf welche ihr zustehenden Einnahmen (bspw. von Seiten des Kantons) die Gemeinde allenfalls unnötig verzichtet.

Die Unterzeichneten bitten den Gemeinderat, dem Einwohnerrat eine Änderung oder Ergänzung der «Finanzhaushaltordnung der Einwohnergemeinde Riehen» zu unterbreiten, die eine regelmässige Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde Riehen gemäss den skizzierten Eckpunkten vorsieht.»

sig.	Patrick Huber	Thomas Strahm
	Olivier Bezençon	Felix Wehrli
	Daniel Hettich	Daniel Wenk
	Priska Keller-Dietrich	Andreas Zappalà

Damit die Einführung einer generellen Aufgabenüberprüfung mit den neuen Steuerungsinstrumenten abgestimmt werden kann, wurde die Umsetzung der Motion ins NSR-Projekt integriert. Der Einwohnerrat hat die Frist von § 36 Abs. 4 Geschäftsordnung zur Unterbreitung einer entsprechenden Vorlage dementsprechend dreimal verlängert (vgl. die Zwischenberichte vom [16. April 2019](#); vom [5. Mai 2020](#) und vom [13. April 2021](#)).



Seite 54

Mit dem neuen § 13 FhO wird die Motion umgesetzt und der Gemeinderat verpflichtet über einen Zeitraum von zwei Legislaturen alle Aufgaben der Gemeinde gemäss der Motion zu überprüfen (vgl. die Erläuterungen zum neuen § 13 FhO). Die Motion wurde damit erfüllt und kann abgeschrieben werden.

8 Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die Totalrevision der FhO und die Teilrevision der GO sowie die damit zusammenhängenden Änderungen und Aufhebungen weiterer Ordnungen gemäss den Beschlussentwürfen in der Beilage zu beschliessen und die Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde abzuschreiben.

Riehen, 21. September 2021

Gemeinderat Riehen
Der Präsident:

Hansjörg Wilde

Die Generalsekretärin:

Sandra Tessarini

Beigefügt: Beschlussesentwürfe für die Totalrevision der FhO und der Teilrevision der GO

Beilagen:

- Synopse neue FhO mit zugeordneten Bestimmungen der bisherigen FhO
- Gliederung der 26 Bereiche mit eigenen Budgetkrediten