

Reg. Nr. 14.01.11

Axioma: 2889

Nr. 18-22.092.01

Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)

Kurzfassung:

Nach dem einstimmigen Beschluss des Einwohnerrats vom 25. November 2020 zur Fortsetzung der Projektarbeiten zum neuen Steuerungsmodell wird dem Einwohnerrat nun als Zwischenstand das beiliegende Konzept mit den Steuerungsinstrumenten, mit der Kompetenzverteilung und dem Normkonzept vorgelegt. Das Konzept konkretisiert, das im letzten Herbst dem Einwohnerrat vorgelegte Grobkonzept. Der Einwohnerrat erhält damit frühzeitig im Prozess die Übersicht zu den verschiedenen Themen, welche er im Rahmen der Revisionen von Rechtserlassen im Herbst 2021 behandeln wird.

Zur Heranführung an die komplexe Materie mit dem neuen Steuerungsmodell findet am 5. Mai 2021 eine Informationsveranstaltung statt und die Inhalte dieses Konzepts, unterlegt mit Beispielen, werden den Mitgliedern des Einwohnerrats vorgestellt.

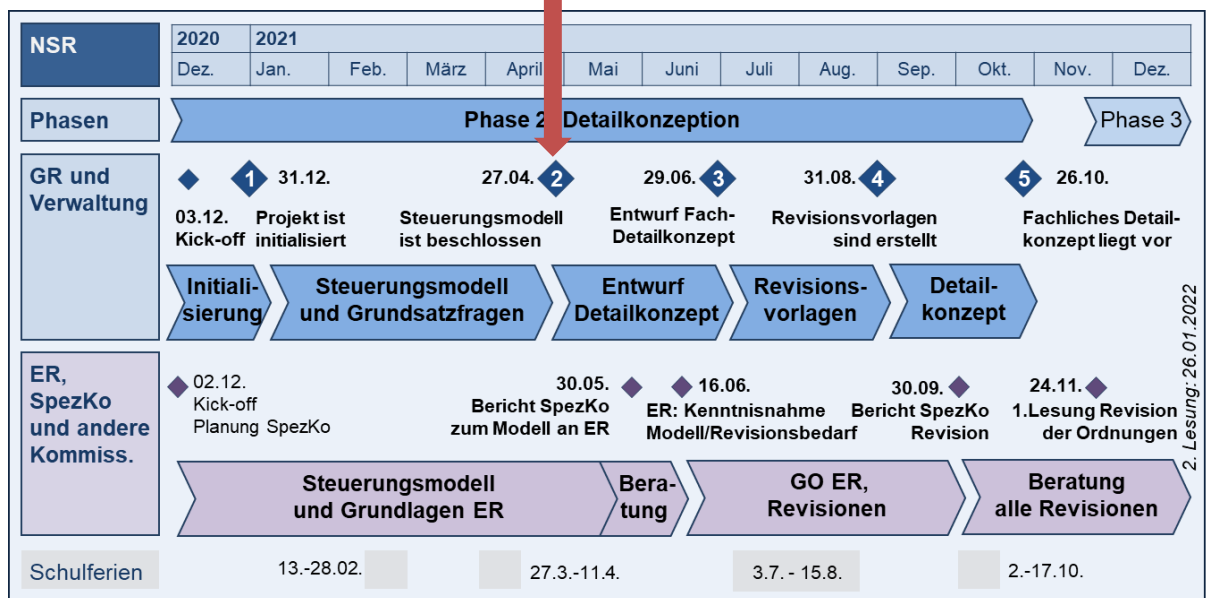
Politikbereiche: Präsidiales
Finanzen

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

April 2021

1. Einleitung

Der Gemeinderat und die Projektverantwortlichen haben im Anschluss an die [Beschlüsse des Einwohnerrats zum Grobkonzept vom 25. November 2020](#) die Arbeiten im Projekt Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) fortgesetzt und gemäss dem damals vorgegebenen Terminplan (vgl. nachstehende Übersicht) für den jetzt anstehenden Meilenstein 2 in vier verschiedenen Teilprojekten das **Steuerungsmodell** erarbeitet.



Der Gemeinderat hat sich seit Mitte März 2020 bis Ende April in mehreren Etappen und Lesungen mit verschiedenen NSR-Geschäften befasst und Schritt für Schritt die entsprechenden Beschlüsse gefasst, die zusammengekommen das Konzept Steuerungsmodell NSR (**Beilage**) ergeben. Bis Ende April 2021 wurde somit das NSR-Paket geschnürt, welches jetzt dem Einwohnerrat als nächster Zwischenstand zur eigentlichen Gemeindereform vorgelegt werden kann.

2. Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen

Das vorliegende Konzept (Beilage) ist in 7 Abschnitte gegliedert:

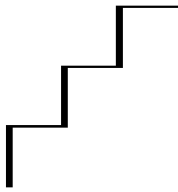
1. Im Abschnitt 1 sind die Ausgangslage, die Ziele und das Vorgehen beschrieben. Hervorzuheben ist unter Ziff. 1.2 der Zweck des Konzepts, nämlich dem Einwohnerrat frühzeitig einen Überblick auf alle Themen zu verschaffen, welche er im Rahmen der verschiedenen Rechtsetzungsvorlagen im Herbst 2021 behandeln wird.
2. Im Abschnitt 2 wird für die Grundlagen und Entwicklungen auf die entsprechenden Ausführungen im [Grobkonzept \(S. 8-11\)](#) verwiesen, welches der Einwohnerrat im November 2020 bereits zur Kenntnis genommen hat.

- Seite 3



Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass im Kapitel zur Kompetenzverteilung zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat unter anderem auch das wichtige Thema «Stellenplan» beschrieben ist.

4. In Abschnitt 4 sind Details zu den ausgewählten Steuerungsinstrumenten beschrieben. Es wird dabei aufgezeigt, wo Bereinigungen/Klärungen notwendig sind und welche Lücken im bisherigen Modell «PRIMA» zukünftig geschlossen werden sollen. Auch das wichtige Thema «Aufgabenüberprüfung» ist im Kapitel 4.6 umschrieben.
5. Anschliessend sind im Abschnitt 5 weitere Themen der Reform abgehandelt. Dabei geht es vornehmlich um technisch-fachliche Themen, die nicht direkt mit dem Steuerungsmodell zu tun haben, aber notwendige Grundlagen dafür bilden. Dies sind u. a. die Einführung des schweizweit geltenden harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2), Anpassungen in der Kosten- und Leistungsrechnung sowie in der Informatik. Ausserdem sind hier die Eckwerte für die Reorganisation der Verwaltung aus dem Grobkonzept wiederholt und es wird als Zwischenstand beschrieben, wie die zukünftigen Planungseinheiten definiert und



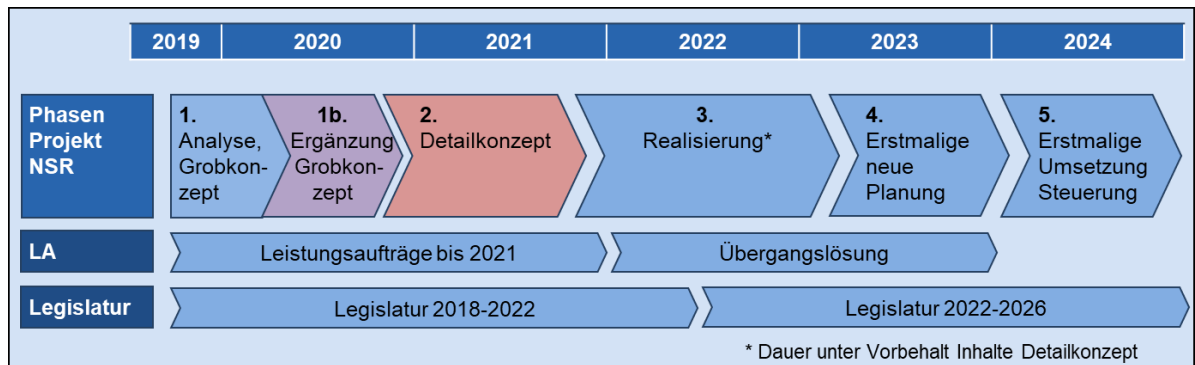
bestimmte Bereinigungen vorgenommen werden, damit die Verwaltung zukünftig effektiver und effizienter funktionieren und besser gesteuert werden kann. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieser Vorlage waren die Arbeiten dazu noch im Gang resp. der Entscheidungsprozess des Gemeinderats dazu noch nicht abgeschlossen. Ausserdem ist in Kapitel 5.5 ebenfalls mit einem bloss vorläufigen Zwischenstand beschrieben, wie die Kompetenzen des Gemeinderats, insbesondere der einzelnen Mitglieder, zukünftig gestärkt werden sollen. Diese Themen wird der Gemeinderat an einem Workshop Mitte Mai 2021 vertiefen.

6. Im 6. Abschnitt wird ein Überblick über den rechtlichen Revisionsbedarf gegeben. Die Ausführungen zeigen, dass NSR sehr stark auch ein Rechtsetzungsprojekt ist. Der Einwohnerrat als Legislative wird die rechtlichen Anpassungen, welche die das neue Steuerungsmodell nach sich ziehen, beraten und beschliessen. Nach den Sommerferien wird sich der Einwohnerrat deshalb mit Unterstützung durch das Ratsbüro und durch die SpezKo NSR mit der Gemeindeordnung, der Finanzhaushaltsordnung und mit der Geschäftsordnung für den Einwohnerrat befassen. Der Gemeinderat wird sich in seiner Kompetenz mit dem Organisationsreglement, worin die Organisation, Rechte und Pflichten von Gemeinderat und Verwaltung beschrieben sind, auseinandersetzen und entsprechende Regelungen aufstellen. Ziel ist, die normativen Grundlagen für das neue Steuerungsmodell bis Ende 2021 mit den entsprechenden Übergangsbestimmungen geschaffen zu haben, damit im 2022 die Umsetzungs- und Vorbereitungsarbeiten erfolgen können und anschliessend die Planung im 2023 für das erste Planjahr 2024 im neuen Steuerungsmodell durchgeführt werden kann.
7. Im Abschnitt 7 wird das weitere Vorgehen im Detail beschrieben, welches im nächsten Abschnitt dieser Einwohnerratsvorlage zusammengefasst dargestellt ist:

3. Weiteres Vorgehen

Bis Ende August sollen die Revisionsvorlagen für die erwähnten Erlasse wie Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung und Geschäftsordnung Einwohnerrat abgeschlossen werden, sodass die parlamentarische Vorberatung im Hinblick auf die Behandlung am 24./25. November 2021 (1. Lesung) einsetzen kann. Grosses Augenmerk wird dabei auch den übergangsrechtlichen Bestimmungen zu widmen sein, damit der Übergang vom aktuellen Modell «PRIMA» in das neue Steuerungsmodell NSR reibungslos vollzogen werden kann.

Parallel dazu wird auf der Grundlage des Steuerungsmodells das fachliche **Detailkonzept** erstellt, welches die Grundlage für die Realisierung, erstmalige Planung und dann Umsetzung per 1. Januar 2024 bildet. Dieses Detailkonzept soll auch bis im Sommer/Herbst 2021 erstellt werden, damit es bis Ende Oktober 2021 durch den Gemeinderat zu Händen des Einwohnerrats für dessen Sitzung im November freigegeben werden kann.



4. Antrag

Der Gemeinderat stellt dem Einwohnerrat den Antrag, das Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) zur Kenntnis zu nehmen. Die Kenntnisnahme dient der Vorbereitung der nächsten Projektphase. Als nächstes werden wie beschrieben die Revisionsvorlagen für Gemeindeordnung, Finanzhaushaltsordnung und Geschäftsordnung Einwohnerrat soweit fertiggestellt, dass sie gemäss vorgegebenen Zeitplan im September 2021 durch die vorberatenden Kommissionen behandelt werden können im Hinblick auf die erstmalige Beratung in der Einwohnerratssitzung vom 24./25. November 2021.

Die Wortmeldungen bei der Behandlung des Steuerungsmodells durch den Einwohnerrat sind wichtig für das Projekt. Gemeinderat und die Projektleitung werden diese aufmerksam aufnehmen, so dass sie in die nächsten Bearbeitungsschritte einfließen können.

Der Gemeinderat bedankt sich für die aktive Unterstützung des Projekts durch das Ratsbüro und durch die SpezKo NSR sowie für die wohlwollende Aufnahme dieses Zwischenstands zum Steuerungsmodell im Einwohnerrat und freut sich auf die gemeinsame Fortsetzung der Arbeiten am neuen Steuerungsmodell NSR.

Riehen, 27. April 2021

Gemeinderat Riehen
Der Präsident:



Hansjörg Wilde

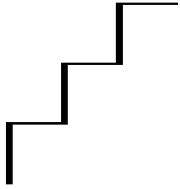
Die Generalsekretärin:



Sandra Tessarini

Beigefügt: Beschlussesentwurf

Beilage: Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR).



Beschluss des Einwohnerrats betreffend Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)

«Der Einwohnerrat nimmt das Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR) zur Kenntnis.»

Riehen,

Im Namen des Einwohnerrats

Der Präsident:

Die Ratssekretärin:

Andreas Zappalà

Sandra Tessarini

Gemeinde Riehen

Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen (NSR)

Steuerungsinstrumente, Kompetenzverteilung, Normkonzept



Impressum

Version	1.0
Datum	27.04.2021
Projektablauf	Analyse PRIMA: Juli 2019 – November 2019 Grobkonzeption Phase 1: Dezember 2019 – April 2020 Grobkonzept Version 1.0 vom Gemeinderat am 21.04.2020 abgenommen. Grobkonzept Phase 1b (Ergänzungen): Mai – September 2020 Grobkonzept Version 2.0 vom Gemeinderat am 22.09.2020 abgenommen. Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen, 1. Lesung Gemeinderat am 13.04.21 Konzept Neues Steuerungsmodell Riehen, 2. Lesung Gemeinderat am 27.04.21
Autoren	bpc, in enger Zusammenarbeit mit dem Kernteam NSR
Kernteam	Verwaltungsleitung, Generalsekretariat, FBR, FBC, FI, bpc
Begleitung	Spezialkommission Neues Steuerungsmodell des Einwohnerrats, Ratsbüro des Einwohnerrats

Inhaltsübersicht

1	Ausgangslage, Ziele, Vorgehen	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Zweck dieses Dokuments	5
1.3	Ergebnisse aus Analyse und Grobkonzeption	5
1.4	Zielsetzungen für die Detailkonzeption	6
1.5	Projektorganisation	7
1.6	Vorgehen	7
2	Grundlagen und Entwicklungen	8
3	Steuerungsmodell	8
3.1	Steuerungskreislauf	8
3.2	Steuerungsinstrumente	9
3.3	Kompetenzverteilung zwischen ER und GR	12
3.4	Zusammenspiel der Instrumente und Prozesse	15
3.5	Terminologie: Beschluss, Genehmigung, Kenntnissnahme	17
4	Details zu ausgewählten Steuerungsinstrumenten	18
4.1	Sachstrategien	18
4.2	Finanzstrategie	20
4.3	Legislaturziele	21
4.4	Entwicklungsziele im AFP	22
4.5	Aufgaben- und Finanzplan inkl. Budget	23
4.6	Aufgabenüberprüfung	25
5	Weitere Fachthemen der Reform	26
5.1	Einführung von HRM2	26
5.2	Kosten- und Leistungsrechnung	27
5.3	Anpassung der Informatik	27
5.4	Reorganisation der Verwaltung	27
5.5	Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats	28
5.6	Vorschläge zur Organisation der legislativen Kommissionen	30
6	Rechtlicher Revisionsbedarf	32
6.1	Übersicht Revisionsbedarf durch NSR	32
6.2	Grundsätzliche Fragen der Rechtssetzung	32

6.3	Revision der Gemeindeordnung (GO).....	34
6.4	Finanzhaushaltsordnung (FHO).....	34
6.5	Geschäftsordnung Einwohnerrat (GO ER).....	34
6.6	Organisationsreglement (OgR)	35
6.7	Weitere Erlasse	35
7	Weiteres Vorgehen.....	36
7.1	Übersicht Projektplanung	36
7.2	Revision der Rechtsgrundlagen	36
7.3	Fachliches Detailkonzept	36

1 Ausgangslage, Ziele, Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Gemeinde Riehen hat 2004 mit der Einführung des Steuerungsmodell PRIMA einen Meilenstein im Management einer Gemeinde gesetzt. Die damals neuen Ideen von New Public Management wurden sehr konsequent umgesetzt. Insbesondere die Ausrichtung auf vierjährige Planungszyklen, die Organisation nach Produkten und die starke Rolle des Einwohnerrats in der Planung dürfen auch aus heutiger Sicht als mutig und innovativ bezeichnet werden.

Die Herausforderungen in der zunehmend komplexen, dynamischen Umwelt und die Übernahme von neuen Aufgaben haben den Gemeinderat veranlasst, mit einem inhaltlichen Schwerpunkt im Politikplan 2018-2021 eine Überprüfung des Steuerungsmodells zu initiieren. Die Projektarbeiten wurden schliesslich im Sommer 2019 aufgenommen.

1.2 Zweck dieses Dokuments

Das vorliegende Konzept zum Steuerungsmodell richtet sich an den Einwohnerrat und den Gemeinderat und erfüllt damit zwei unterschiedliche Funktionen:

- A) **Sicht Einwohnerrat:** Konkretisierung des Grobkonzepts als Zwischeninformation (Vorlage zur Kenntnisnahme an der Sitzung am 16. Juni 2021). Der Einwohnerrat erhält damit früh im Prozess eine Übersicht über die Themen, welche in den Rechtsrevisionen im Herbst 2021 vom Einwohnerrat behandelt werden (Revisionen GO, GO ER, FHO).
- B) **Sicht Gemeinderat:** Zusammenfassung der laufenden Projektarbeiten. Mit der Abnahme des aktuellen Projektstands (und Freigabe an den Einwohnerrat) wird eine solide Grundlage für die weitere Detailkonzeption gelegt.

Das vorliegende Konzept zeigt die Breite der laufenden Arbeiten, ist jedoch kein fachliches Detailkonzept. Dieses liegt erst Mitte 2021 im Entwurf, und Ende Oktober 2021 in einer definitiven Version vor.

1.3 Ergebnisse aus Analyse und Grobkonzeption

Die Analyse und Grobkonzeption lief von Juli 2019 bis September 2020. Infolge der Corona-Pandemie und dem Lockdown im Frühjahr 2020 startete im Mai 2020 nicht wie ursprünglich geplant die Detailkonzeption, sondern eine Zwischenphase, in der verschiedene Vorarbeiten geleistet wurden (Phase 1b).

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 22. September 2020 den «Bericht mit Analyse und Grobkonzept zum Neuen Steuerungsmodell Riehen (NSR)» (kurz: Grobkonzept) genehmigt und zu Händen des Einwohnerrats freigegeben. Das Grobkonzept umfasste im Wesentlichen folgenden Teile:

1. Einleitend ein Beschrieb der Ausgangslage, der Ziele und des Vorgehens mit den entsprechenden Meilensteinen.
2. Unter dem zweiten Abschnitt «Grundlagen und Entwicklungen» eine vergleichende Zusammenfassung des schweizerischen Umfeldes.
3. Im dritten Abschnitt «Analyse des Modells PRIMA» werden die Stärken und Schwächen des bisherigen Modelles beschrieben.

4. Unter dem vierten Abschnitt «Grundlagen für die Veränderung» werden die in einem Workshop von SpezKo NSR, Gemeinderat und Verwaltung gemeinsam erarbeiteten Grundsätze und Kriterien beschrieben, die in einem neuen Steuerungsmodell umgesetzt werden sollen.
5. Der fünfte Abschnitt beschreibt die möglichen Eckwerte des zukünftigen Steuerungsmodells:
 - Einführung einer rollenden vierjährigen Aufgaben- und Finanzplanung unter Einschluss eines jährlichen, durch den Einwohnerrat zu beschliessenden Budgets für ein erstes Planjahr; ersetzt die PRIMA-Instrumente Leistungsauftrag und Politikplan;
 - Stärkung der strategiebasierten Planung auf Stufe Gemeinderat mittels Legislaturzielen und auf Stufe Verwaltung mittels Sachstrategien für sämtliche Bereiche;
 - Gezielte Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats unter Beibehaltung des grundsätzlichen Organisationsmodells mit einer Verwaltungsleitung und Sicherstellung der Miliztauglichkeit;
 - Organisatorische Anpassung der Verwaltung, indem die heute bestehenden Gliederungen nach Organigramm und Produkten vereinheitlicht werden, d. h. durch Zuordnung der bisherigen Produktgruppen und Produkte an Verwaltungseinheiten unter Berücksichtigung der funktionalen Gliederung nach HRM2¹;
 - Einführung von HRM2 in der Gemeinde Riehen als in der ganzen Schweiz flächendeckend eingeführter harmonisierter Rechnungslegungsstandard und Optimierung der Berichterstattung
 - Optimierung der Einflussmöglichkeiten des Einwohnerrats unter Nutzung der neuen Instrumente des Aufgaben- und Finanzplanes und der neuen strategischen Grundlagen.

Mit Beschluss vom 25. November 2020 hat der Einwohnerrat das Grobkonzept mit den Eckwerten des künftigen Steuerungsmodells sowie die nächsten geplanten Schritte für die Detailkonzeption zur Kenntnis genommen und für die nächste Projektphase einen Kredit in der Höhe von CHF 350'000 genehmigt.

1.4 Zielsetzungen für die Detailkonzeption

Die Phase Detailkonzeption umfasst bis im Herbst 2021 zwei Hauptaufgaben:

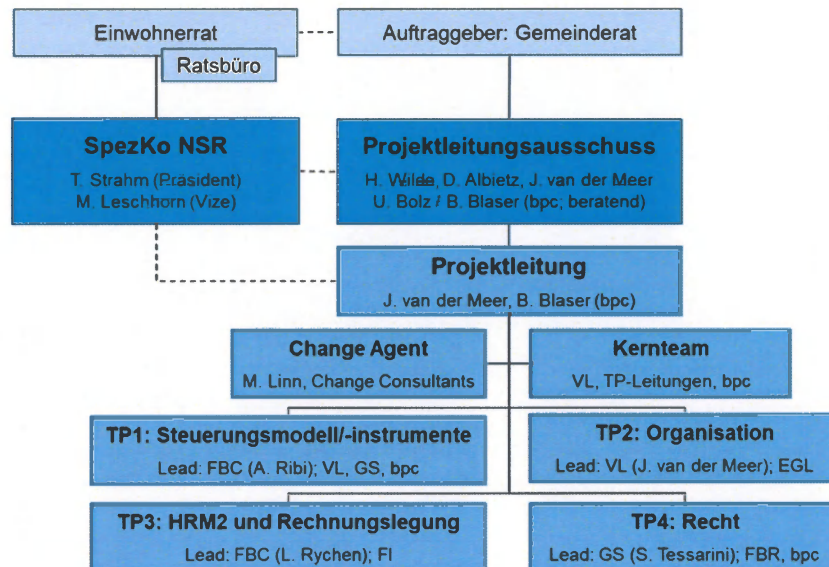
- die Erstellung eines **Detailkonzepts**, das alle notwendigen Angaben in genügendem Detaillierungsgrad umfasst, so dass die Realisierungsarbeiten in Organisation und Informatik begonnen werden können;
- die **Vorlage der Revision der betroffenen Rechtsgrundlagen** zuhanden des Einwohnerrats, namentlich die Gemeindeordnung, die Geschäftsordnung des Einwohnerrats und die Finanzhaushaltsordnung. Das Organisationsreglement des Gemeinderates wird ebenfalls im Entwurf erstellt.

Das vorliegende Konzept Steuerungsmodell fasst die wesentlichen Eckwerte des Modells zusammen und ist damit ein Zwischenbericht auf dem Weg zu den obigen Schlussergebnissen.

¹ Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit von öffentlichen Haushalten. Dies wird ermöglicht durch eine harmonisierte finanzstatische Erfassung von Einnahmen und Ausgaben. Vgl. umfassendere Angaben zu HRM2 unter diesem [Link](#).

1.5 Projektorganisation

Die Projektorganisation von NSR ist wie folgt definiert:

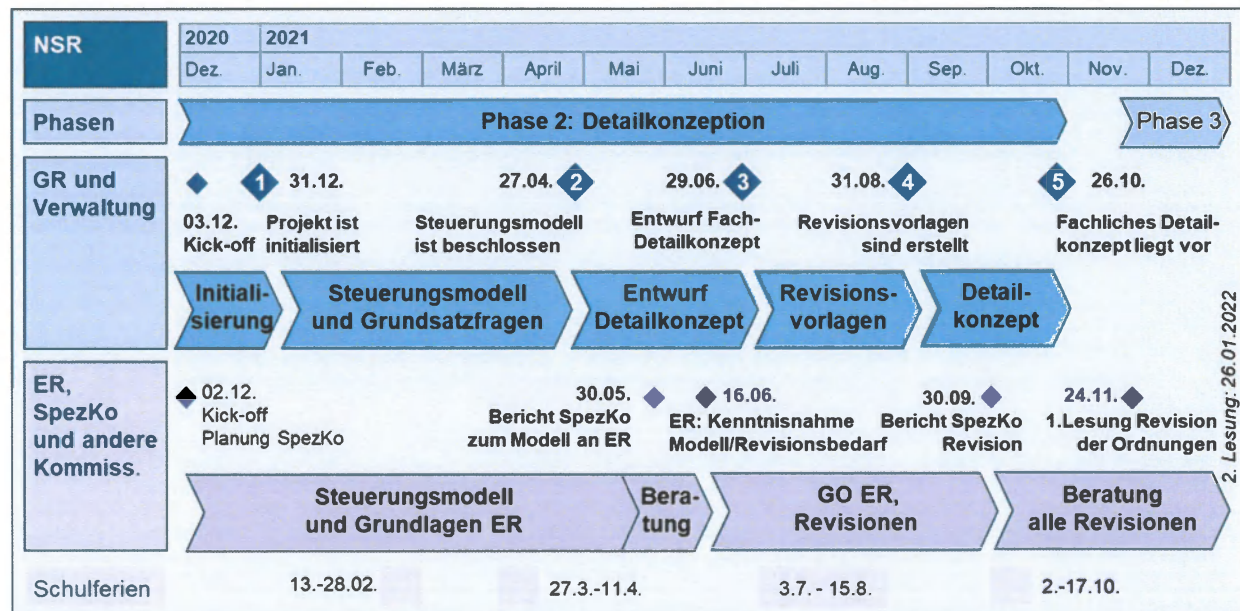


1.6 Vorgehen

Für die Phase Detailkonzeption wurden fünf Meilensteine (MS) gesetzt:

- MS 1 per 31.12.2020: Projekt ist initialisiert
- MS 2 per 27.04.2021: Konzept Steuerungsmodell ist durch den Gemeinderat beschlossen
- MS 3 per 29.06.2021: Entwurf Detailkonzept liegt vor
- MS 4 per 31.08.2021: Revisionsvorlagen (Rechtserlasse) sind erstellt
- MS 5 per 28.10.2021: Fachliches Detailkonzept liegt vor

Das vorliegende Konzept Neues Steuerungsmodell zeigt das Ergebnis des Meilensteins 2



2 Grundlagen und Entwicklungen

Die allgemeinen Entwicklungen von Lehre und Praxis bezogen auf das Steuerungsmodell einer Gemeinde sind bereits im Grobkonzept im Überblick dargestellt, weshalb hier auf eine Wiederholung verzichtet wird.

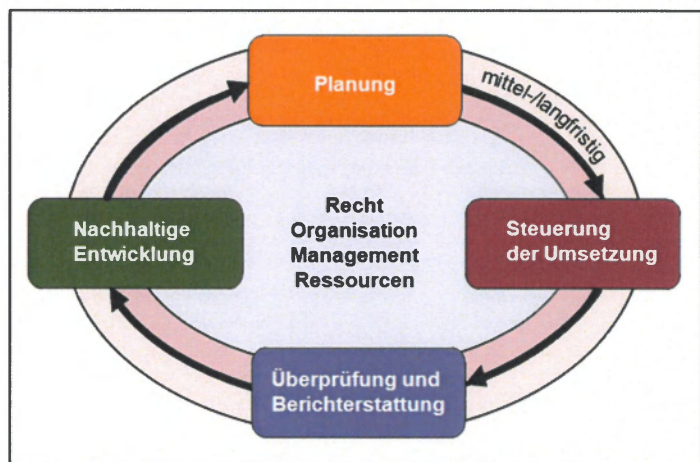
3 Steuerungsmodell

3.1 Steuerungskreislauf

Die Instrumente des neuen Steuerungsmodells NSR sind in einem Steuerungskreislauf inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt.

Der Steuerungskreislauf umfasst folgende Hauptbereiche:

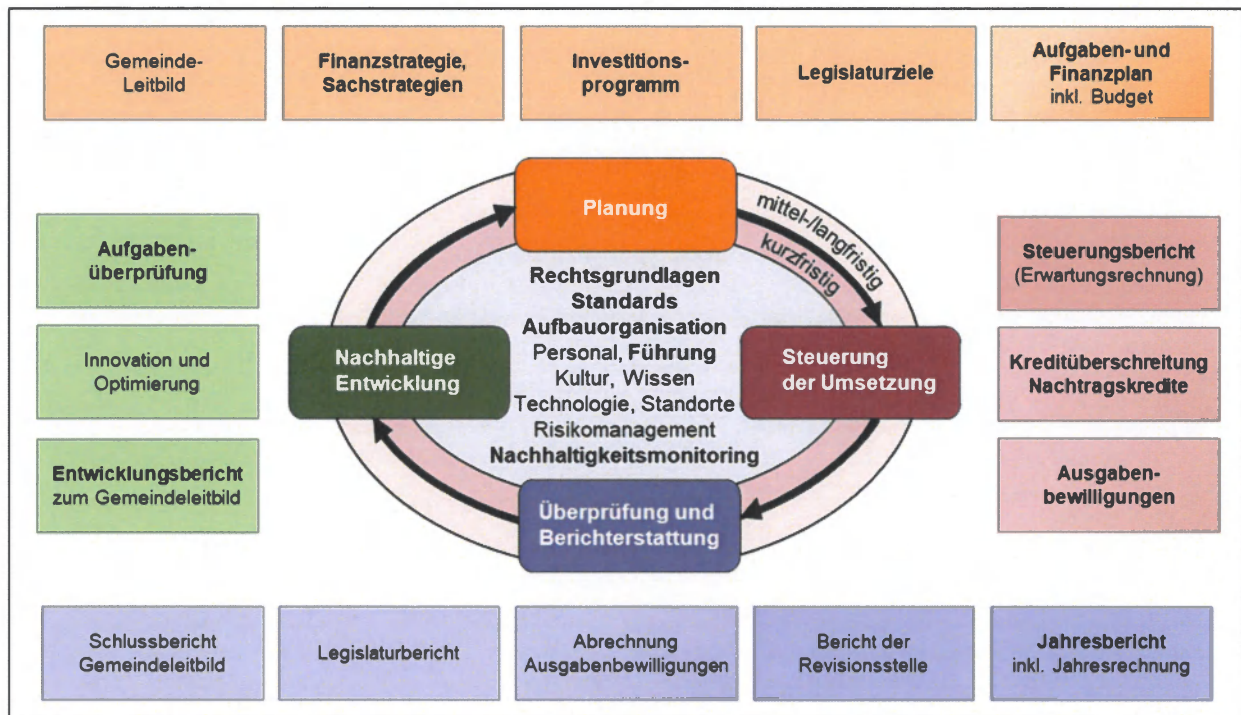
- Strategische und operative Zielfestlegung und Planung der Massnahmen
- Steuerung der Umsetzung
- Überprüfung und Berichterstattung zu den erfolgten Aktivitäten
- Nachhaltige Entwicklung der Aufgabenerfüllung.



Der Gemeinderat, die Verwaltungsleitung, das Generalsekretariat und die nachgeordneten Verwaltungseinheiten führen ein stufengerechtes, aufeinander abgestimmtes Controlling zur Steuerung der Tätigkeiten der Gemeinde.

3.2 Steuerungsinstrumente

Den vier Hauptbereichen des Steuerungskreislaufs sind folgende Steuerungsinstrumente zugeordnet:



3.2.1 Planung

Die Planungsinstrumente 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 Leitideen der nachhaltigen Entwicklung orientieren. Themenspezifische Ziele sind Teil der Sachstrategien.

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 Finanzhaushaltsordnung.

Die **Sachstrategien** setzen die inhaltlichen, strategischen Ziele für die Aufgabenbereiche der Gemeinde. Das **Investitionsprogramm** setzt den langfristigen (10+ Jahre) Rahmen für die Investitionstätigkeit (Ersatz- und Neuinvestitionen) fest. Es ist ein internes Planungstool der Verwaltung und des Gemeinderats, wird aber zusammengefasst auch im AFP dargelegt.

Die **Legislaturplanung** stellt das politische Planungsinstrument des Gemeinderats 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**. Dessen erstes Planjahr entspricht dem **Budgetjahr**, welches die Budgetkredite umfasst. Diese sind in die finanzielle Entwicklung der nächsten vier Jahre eingebettet.

Aus den übergeordneten, strategischen Überlegungen werden konkrete Zielsetzungen für Umsetzungsmassnahmen mit messbaren Indikatoren für den AFP abgeleitet und den Ressorts zugewiesen. Dabei

soll die «Nachhaltige Entwicklung» der Gemeinde Riehen in allen strategischen Überlegungen berücksichtigt werden.

3.2.2 Steuerung der Umsetzung

Auch die Steuerung der Umsetzung umfasst verschiedene Ebenen und Zeithorizonte. Die **Bewilligung von Ausgaben** erfolgt vorgängig zu finanzierungswirksamen Ausgaben, die gerade bei Grossprojekten über mehrere Jahre verteilt sind. Entsprechend muss die Kontrolle über mehrere Jahre laufen. Die Jahrestanchen müssen durch die Budgetkredite abgedeckt sein.

Die unterjährige Steuerung umfasst einerseits die Überwachung der vom Einwohnerrat beschlossenen Budgetkredite und allenfalls die Gewährung von **Kreditüberschreitungen und Nachkrediten**, wenn der gesprochene Kredit voraussichtlich nicht ausreicht.

Dies ist unterstützt durch ein effizientes und effektives Monitoring der Entwicklung der wesentlichsten Aufgaben und Finanzkennzahlen, welches dem Gemeinderat spätestens vor dem Budgetantrag im Sinne eines **Steuerungsberichts** einen Überblick über den aktuellen Zielerreichungsgrad vermittelt. Das Monitoring ist ein Frühwarnsystem für die Führungskräfte und den Gemeinderat zur finanziellen Entwicklung im laufenden Jahr.

Die **Zwischenberichterstattung** bezüglich Erreichung der Legislaturziele und dem Stand der Entwicklungsziele ist in den AFP (prospektiver Fokus) und den Jahresbericht (retrospektiver Fokus) integriert.

3.2.3 Überprüfung und Berichterstattung

Die Rechenschaftsablage und die Überprüfung der Zielerreichung erfolgen im **Jahresbericht**. Er ist auf den Aufgaben- und Finanzplan abgestimmt und beinhaltet den Tätigkeitsbericht des Gemeinderats (ganzheitliche Sicht und politische 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. Beide Berichte dienen als Grundlage für die neuen Planungen der jeweils nächsten Periode.

3.2.4 Nachhaltige Entwicklung

Der Prozessschritt «Nachhaltige Entwicklung» stellt sicher, dass die Gemeinde ihre definierten nachhaltigen Zielsetzungen im Gemeindeleitbild und in den Sachstrategien stetig überprüft und die grossen Leitlinien nicht aus den Augen verliert. Dies soll in den **Berichten zum Gemeindeleitbild** (Zwischenbericht und Abschlussbericht) dargelegt werden. Er stützt sich auf ein Nachhaltigkeitsmonitoring, welches die vorhandenen Kennzahlen der Verwaltungsbereiche nutzt. Damit wird der langfristige Steuerungskreislauf geschlossen. Einzelheiten zu diesem Zwischenstand werden bis zum Detailkonzept weiterbearbeitet.

Eine nachhaltige Entwicklung bedingt ständige betriebliche **Optimierung und Innovation**. Die Optimierungen der Arbeitsabläufe und Qualität der Leistungen erfolgen fortlaufend (Querschnittsprozesse). Durch den Gemeinderat ausgewählte Ressorts, Bereiche oder Aufgaben sollen jedoch auch periodisch mittels der **Aufgabenüberprüfung** (siehe Kapitel 4.6) kritisch untersucht werden.

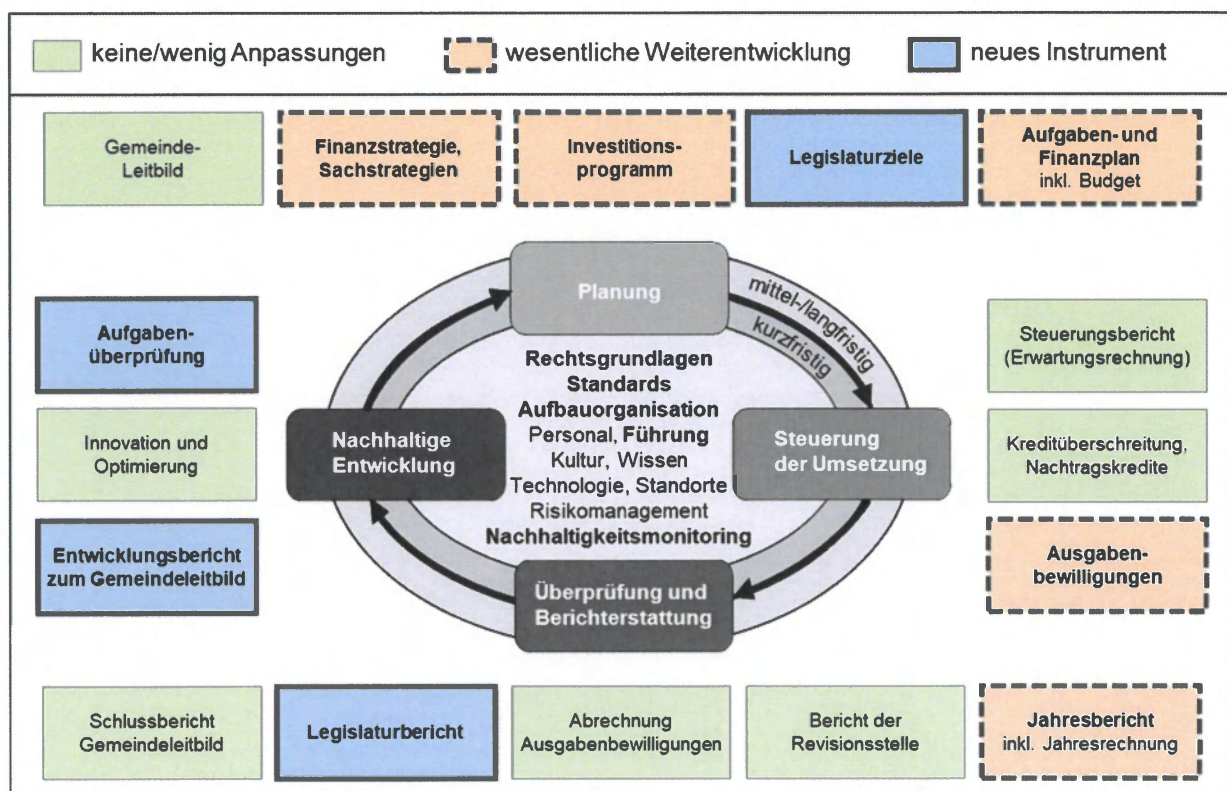
3.2.5 Veränderungen alt-neu

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 in grün/mit dünnem Rahmen).

Folgende Instrumente sind von der Grundidee her zwar auch in PRIMA vorhanden, werden aber wesentlich überarbeitet und neu positioniert:

- **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 sind:

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

3.3 Kompetenzverteilung zwischen ER und GR

3.3.1 Planung

Die Kompetenzverteilung im Bereich der Planung kann wie unten gezeigt zusammengefasst werden. Zentrale Planungsbehörde ist der Gemeinderat. Der Einwohnerrat ist über seine Kommissionen in den Erstellungsprozessen eingebunden. Er nimmt zudem die beschlossenen Planungsinstrumente zur Kenntnis. Mit den Budgetkrediten und den Entwicklungszielen beschliesst der ER finanzielle und inhaltliche Eckwerte für die Gemeinde.

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

Ordnungen und Reglemente im Sinne von «normativen Steuerungsinstrumenten» sind oben nicht aufgeführt, jedoch grundlegend wichtig für die langfristige Ausrichtung der Gemeinde.

Das **Gemeindeleitbild** wird in einem partizipativen Prozess erstellt – gemäss aktueller Planung wieder 2029 – unter enger Mitwirkung des Einwohnerrats und seiner Kommissionen. Allenfalls wird dazu eine Spezialkommission gebildet. Der finale Beschluss erfolgt durch den Gemeinderat.

Die **Finanzstrategie** wird im Entwurf vom Gemeinderat und anschliessend von der Finanzkommission beraten und wo zweckmässig angepasst. Der Gemeinderat beschliesst, der Einwohnerrat nimmt zur Kenntnis. Bei den **Sachstrategien** der einzelnen Planungseinheiten (Bereiche) ist der Prozess identisch, unter Einbezug der sachlich zuständigen Sachkommissionen. Die Stossrichtung der Sachstrategien wird in den Entwicklungszielen zusammengefasst.

Die **Legislaturplanung** wird vom Gemeinderat beschlossen und vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen. Im AFP und im Jahresbericht ist der Stand der Umsetzung aufgezeigt.

Der **Aufgaben- und Finanzplan** umfasst verschiedene Beschlüsse. Als gesamtes Dokument wird er vom Gemeinderat beschlossen und vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen. Der Einwohnerrat beschliesst aber die einzelnen Budgetkredite:

- Der Budgetkredit pro Planungseinheit (Bereiche der Verwaltung, z. B. «Kultur», «Gärtnerei», «Finanzen», «Verwaltungsleitung») als Ergebnis der Erfolgsrechnung.
- Der Budgetkredit für die Investitionen umfasst die Nettoinvestitionen der Gemeinden. Die grossen Einzelpositionen werden ausgewiesen.

Die Entwicklungsziele sind pro Bereich im AFP aufgeführt. Diese kann der Einwohnerrat bei Bedarf mit Wirkung auf den nächsten AFP anpassen (fakultativer Beschluss) und damit die sachliche Ausrichtung des Bereichs beeinflussen.

Ein weiterer Bestandteil im AFP wird die Abbildung des behördlich genehmigten und damit für die Verwaltung verbindlichen **Stellenplans** sein. Der Stellenplan für die Verwaltung² umfasst die geplanten Stellen bis auf die Ebene Bereich und wird durch den Gemeinderat pro Ressort genehmigt und dem Einwohnerrat jeweils im Rahmen des AFP prospektiv im Rahmen der Planung und dann im Jahresbericht retrospektiv als Teil der Berichterstattung zur Kenntnis gebracht. Bei Aufgabenabbau oder Aufgabenzuwachs wird zukünftig durch die Verwaltung dem Gemeinderat vorgängig ein entsprechend begründeter Antrag auf Anpassung des Stellenplans gestellt werden. Der Gemeinderat wird im neuen Steuerungsmodell darüber entscheiden, wie viele Stellen der Verwaltung pro Ressort für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden und damit direkt Einfluss nehmen auf den Personalbestand, aber auch auf die Aufgabenerfüllung. Details zum Stellenplan werden im Rahmen der Arbeiten zur Detailkonzeption weiter konkretisiert werden.

3.3.2 Steuerung der Umsetzung

Die Steuerung der Umsetzung wird wie folgt durch Gemeinderat und Einwohnerrat umgesetzt:

Steuerung der Umsetzung	Gemeinderat	Einwohnerrat	Analogie zu heute
Steuerungsbericht	Beschluss	Kenntnisnahme FIKO	---
Kreditüberschreitungen	Beschluss	Kenntnisnahme (in Jahresbericht)	(Kreditüberschreitung)
Nachtragskredite	Antrag	Beschluss	(Nachkredit)
Ausgabenbewilligungen	Beschluss gemäss Kompetenzordnung	Beschluss gemäss Kompetenzordnung	Verpflichtungskredite

Der **Steuerungsbericht** ist ein Instrument des Gemeinderats. Die wichtigsten Inhalte werden der FIKO als eine Grundlage für den Dialog vorgelegt.

Kreditüberschreitungen sind Erhöhung des Budgetkredits, die der Gemeinderat gemäss FHO in eigener Kompetenz beschliessen kann, insbesondere in dringlichen Fällen oder wenn kein inhaltlicher Handlungsspielraum besteht. Der Einwohnerrat nimmt davon im Jahresbericht Kenntnis, wo die Überschreitungen einzeln ausgewiesen werden.

Nachtragskredite sind Erhöhungen des Budgets, die in den Kompetenzbereich des Einwohnerrats fallen (Budgetkompetenz). Sie werden dem Einwohnerrat einzeln als Antrag vorgelegt.

Die **Ausgabenbewilligungen** sind die Beschlüsse des ER und GR zu den einzelnen Vorhaben. Relevant sind die Ausgabenkompetenzen der Behörden gemäss FHO. Siehe dazu das Normkonzept unten.

3.3.3 Überprüfung und Berichterstattung

Die Kompetenzen im Bereich der Berichterstattung sind wie folgt verteilt:

² Für die Schulen im Unterrichtsbereich gelten andere Regelungen (Unterrichtslektionendach, Standards betreffend zulässiger Klassengrösse, Kinderzahlenentwicklungen im Kindergarten und in der Primarschule, etc.).

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

Der **Jahresbericht** wird im Sinne einer Rechenschaftsablage vom Gemeinderat beschlossen und vom Einwohnerrat genehmigt.

Der **Legislaturbericht** (Berichterstattung zu den Legislaturzielen) und der **Schlussbericht zum Gemeindeleitbild** (mit Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung der Gemeinde) dienen dem politisch orientierten Abschluss der Planungsperiode und bereiten die nächste Erstellung vor. Sie werden vom GR beschlossen und dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

3.3.4 Nachhaltige Entwicklung

Die langfristige Entwicklung der Gemeinde wird wie folgt überwacht und verbessert:

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

Die **Aufgabenüberprüfung** ist ein Instrument des Gemeinderates zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung. Die Ergebnisse werden vom Gemeinderat dem Einwohnerrat zur Kenntnis vorgelegt.

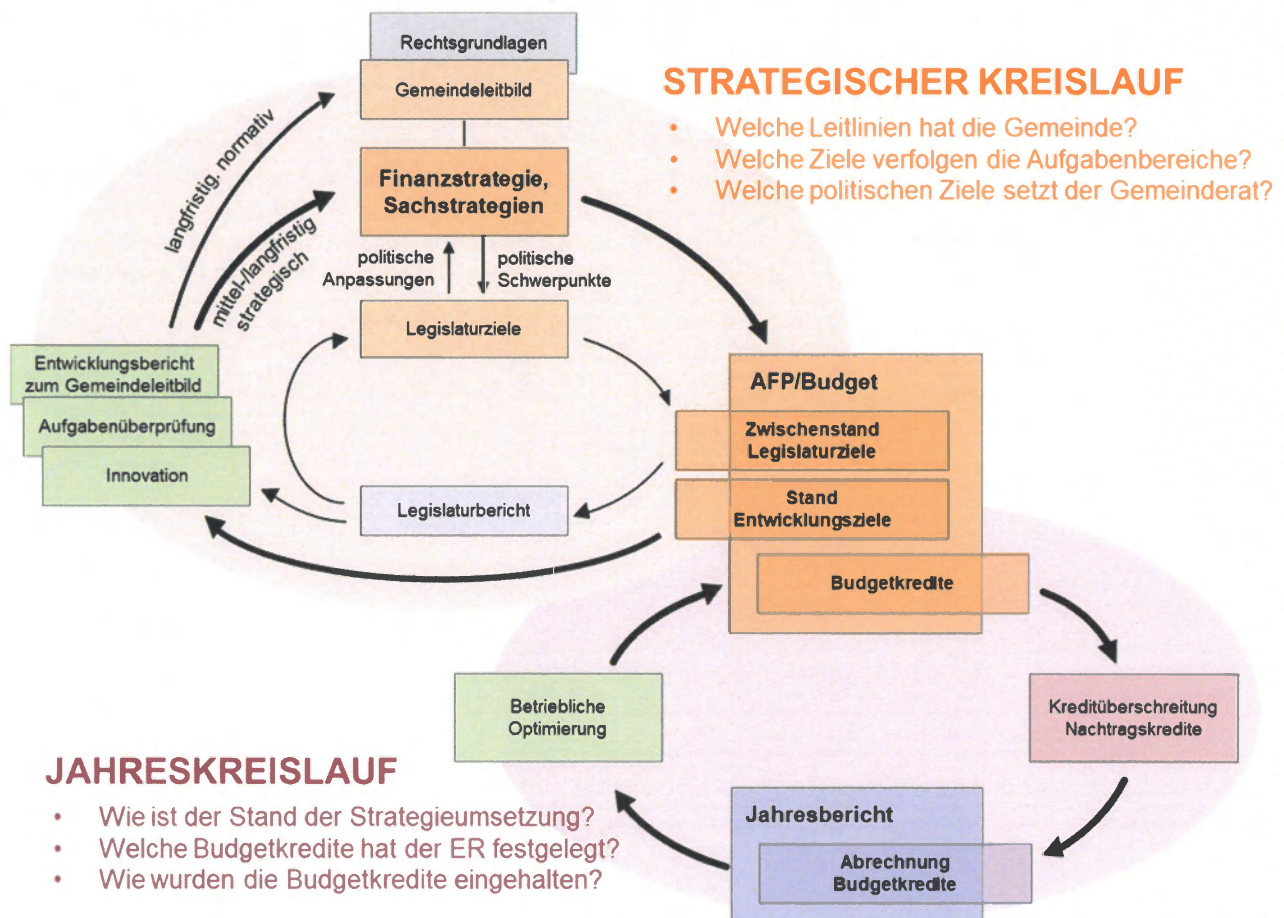
Der (Zwischen-)Bericht zum **Gemeindeleitbild** wird vom Gemeinderat erstellt und dem Einwohnerrat zur Kenntnis gebracht. Er basiert auf dem Nachhaltigkeitsmonitoring, welches die bestehenden Ziele und definierten Kennzahlen aus den Sachstrategien und dem AFP aus einer übergeordneten Sicht überwacht.

3.4 Zusammenspiel der Instrumente und Prozesse

3.4.1 Überblick

Für das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente kann der Steuerungskreislauf in zwei separate, aufeinander abgestimmte Kreisläufe unterschieden werden:

- Der **strategische Kreislauf** ist mehrjährig, in der Regel mittel- bis langfristig, wobei die einzelnen Strategien unterschiedliche Laufzeiten aufweisen können. Die strategischen Zielsetzungen geben Orientierung und Stabilität. Sie sind in den Instrumenten der Finanzstrategie, der Sachstrategie und der Legislaturplanung enthalten. Der jeweilige Stand der Umsetzung ist im AFP (wie auch im Jahresbericht) enthalten. Der AFP nimmt damit eine Schnittstellenfunktion zwischen dem strategischen und dem Jahreskreislauf ein.
- Der **Jahreskreislauf** wird jährlich rollend durchlaufen mit den Instrumenten AFP und Jahresbericht. Die Budgetüberwachung ist Teil der Umsetzung – wo nötig müssen Kreditüberschreitungen oder Nachtragskredite beschlossen werden.

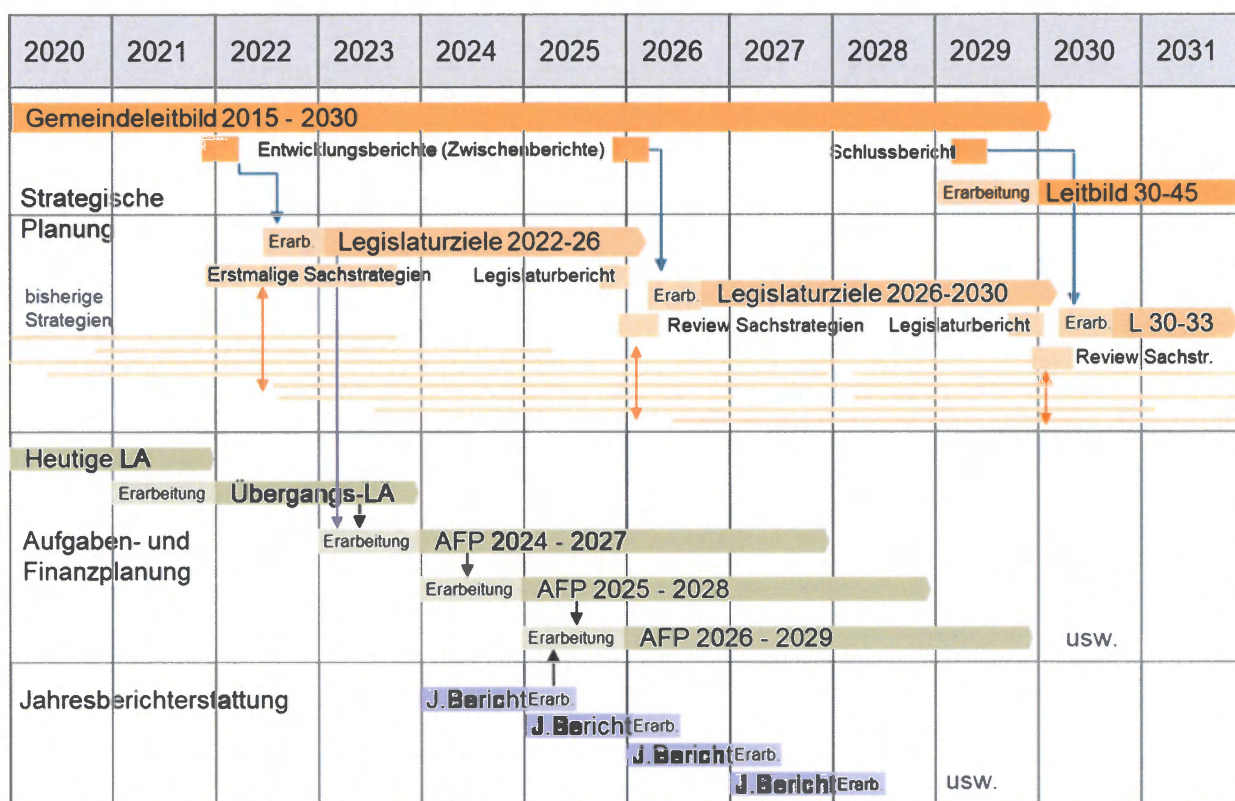


Oben nicht abgebildet ist der Kreislauf der Bewilligung von Ausgaben für einzelne Projekte und Vorhaben, bei denen der Gemeinderat oder der Einwohnerrat zuständig ist. Dies wäre ein weiterer, operativer Kreislauf mit Fristen je nach Vorhaben.

3.4.2 Überjährige Abstimmung der Prozesse

Die Prozesse in der strategischen Planung sind mit jenen des Jahreskreislaufs abgestimmt:

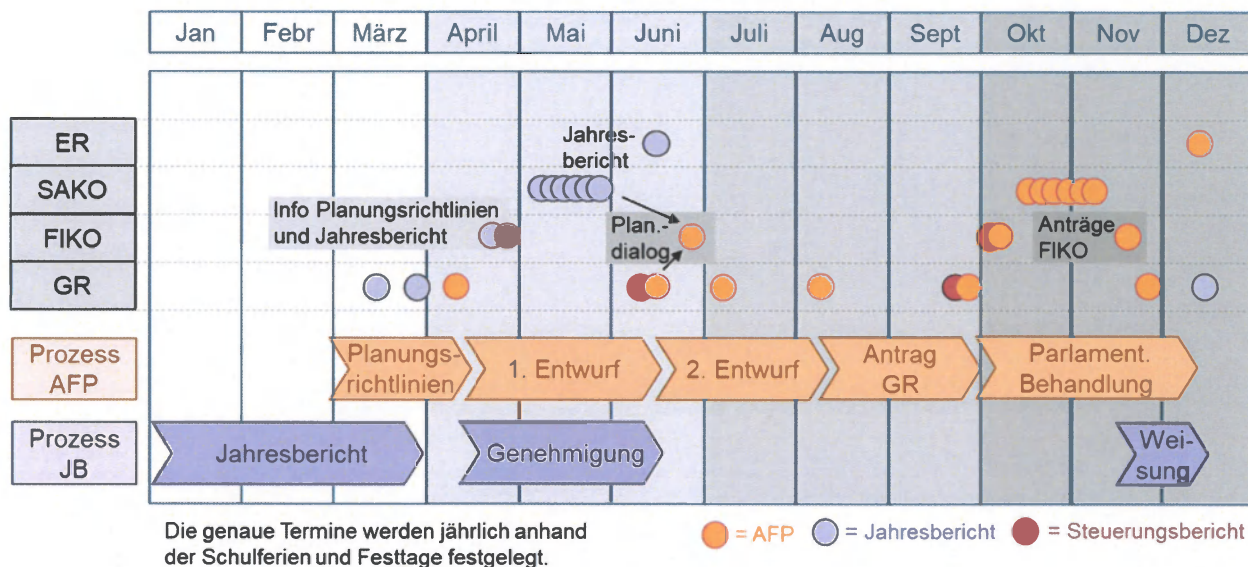
- Der Review der Sachstrategien (mit oder ohne Anpassungen) erfolgt je nach sich verändernden Rahmenbedingungen laufend, aber mindestens jeweils bis zum Beginn der Legislatur, so dass für die Legislaturziele des GR eine solide strategische Basis besteht.
- Auch der Entwicklungsbericht im Sinne eines Zwischenberichts zum Gemeindeleitbild gibt Input für die Erarbeitung der Legislaturziele.
- Die erstmaligen Legislaturziele (liegen 2022 vor) sind Grundlage für den ersten AFP. Auch in späteren Legislaturen geben die Legislaturziele dem AFP eine Stossrichtung vor.
- Die Sachstrategien sind als Entwicklungsziele in den AFP integriert (unten nicht dargestellt).
- Aus der Diskussion des Jahresberichts können Inputs für den folgenden AFP aufgenommen werden.



Der Beginn der Legislatur soll ab 2026 auf den Beginn des Februars vorgelegt werden, vgl. Referendumsvorlage zur Anpassung der Gemeindeordnung. Dies ermöglicht es, die Legislaturziele bis in den Sommer zu definieren und anschliessend in die laufenden Planungen im Rahmen des AFP zu integrieren.

3.4.3 Jahresprozess

Im Jahreskreislauf ist insbesondere die Abstimmung der Erstellung des AFP und des Jahresberichts von Bedeutung. Relevant ist diesbezüglich auch der Einbezug der Kommissionen, vgl. dazu Ziff. 0.



Der Planungsprozess des AFP wird mittels Planungsrichtlinie angestoßen. Ausgehend vom zweiten Planjahr des aktuellen AFP und unter Berücksichtigung der Stossrichtungen der Sachstrategien, der prognostizierten Kostenentwicklung der einzelnen Ressorts, der Berücksichtigung der finanziellen Situation und der Finanzhaushaltsgrundsätze der Gemeinde und der geplanten Steuereinnahmen bereitet der FBC mit dem für Finanzen zuständigen GR-Mitglied das Forecasting/die Budgettrichtlinien vor.

Nebst der Neustrukturierung der Prozesse sollen auch weitere Optimierungen im Planungsprozess erfolgen, was auch für die übrige Zusammenarbeit zwischen GR und ER gilt:

- Frühzeitige Zeitplanung;
- Klarer Prozess mit fixen Terminen, Fristen für Beratung in Kommissionen und im ER festlegen und einhalten, Anzahl Sitzungen pro Thema wo möglich verringern mittels guter Vorbereitung und guten, vollständigen Unterlagen;
- Rasche Beantwortung von politischen Vorstößen, für das vorliegende Projekt primär mit Blick auf die Umsetzung/Beantwortung von Planungsaufträgen bis zum nächsten AFP.

3.5 Terminologie: Beschluss, Genehmigung, Kenntnisnahme

Bei der Würdigung der einzelnen Kompetenzen ist die Unterscheidung in die Kategorien Beschluss, Genehmigung und Kenntnisnahme wichtig. Diese Kategorien werden im Folgenden zum besseren Verständnis kurz definiert.

- **Kenntnisnahme (Information):** Der Gemeinderat legt dem Einwohnerrat einen Bericht zu einem Geschäft in seiner Kompetenz vor. Der Einwohnerrat nimmt Kenntnis davon. Die Kenntnisnahme hat keine Rechtswirkung. Das Parlament kann den Bericht nicht ändern oder zurückweisen, die Kenntnisnahme kann nicht «verweigert» werden. Der Beschluss des Gemeinderats bleibt bestehen. Die Kenntnisnahme schiebt das Inkrafttreten nicht auf. Bei diesen Geschäften kann der Einwohnerrat jedoch mit einem Planungsauftrag auf die weitere Entwicklung Einfluss nehmen.
- **Genehmigung (Vetorecht).** Untersteht ein Geschäft einem Genehmigungsvorbehalt durch den Einwohnerrat, so kann ein Beschluss des Gemeinderats nur in Kraft treten, wenn die Genehmigung des

Einwohnerrats vorliegt. Inhaltliche Änderungen durch den Einwohnerrat sind nicht möglich. Der Einwohnerrat kann genehmigen oder nicht. Wenn nicht, hat der Beschluss keine Rechtswirkung. Es obliegt dem Gemeinderat, dem Einwohnerrat allenfalls eine neue Vorlage zu unterbreiten. Das Genehmigungsrecht ist dort bedeutend, wo eine Nichtgenehmigung ein nötiges Inkrafttreten verhindert (z. B. wichtige Verträge, Beschlüsse) oder ein genehmigter Beschluss in der Praxis wichtig ist (z.B. in der Rechenschaftsablage und Entlastung im Rahmen der Jahresberichterstattung³). Es ist unbedeutender, wenn es sich um reine Planungen handelt, weil der Gemeinderat im Sinne der Diskussion weiterplanen kann und muss, ob diese nun genehmigt ist oder nicht.

- **Beschlussfassung (eigene Kompetenz, Änderungen möglich):** Hat der Einwohnerrat eine Beschlusskompetenz («der Einwohnerrat beschliesst...») so kann er die Vorlage, d.h. den Antrag des Gemeinderats direkt ändern. Alle gemäss Geschäftsordnung (GO ER) definierten Gremien oder Personen können entsprechende Anträge stellen. Der Einwohnerrat beschliesst und der Beschluss tritt in Rechtskraft (falls kein Referendum eingelegt wird). Dabei sind verschiedene Ausprägungen möglich. Eine Vorlage ist vom kompetenten Organ (Einwohnerrat) immer zu beschliessen (z. B. jährliche Budgetkredite) oder das kompetente Organ (Einwohnerrat) kann beschliessen, wenn es eine Vorlage verändern will (sog. fakultativer Budgetbeschluss), was verhindert, dass eine unnötige Abstimmung in allen unbestrittenen Punkten vorgenommen werden muss (siehe z. B. Vorschlag fakultativer Beschluss der Entwicklungsziele).

4 Details zu ausgewählten Steuerungsinstrumenten

4.1 Sachstrategien

4.1.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Die Bereiche (Planungseinheiten der Verwaltung mit definierten Aufgaben) definieren ihre fachspezifischen strategischen Zielsetzungen in mittel- bis langfristig orientierten Sachstrategien. Sie umfassen auch Aussagen zur finanziellen Entwicklung. Ausnahmen von der Pflicht zu Sachstrategien oder Vereinfachungen sind möglich. Kein Bestandteil der Sachstrategien sind hingegen die konkreten Umsetzungsmassnahmen. Diese werden im Rahmen des AFP definiert.
- (2) Der Gemeinderat beschliesst die Sachstrategie nach Einbezug der zuständigen Sachkommission des Einwohnerrats (siehe Prozess unten). Die Sachstrategie wird vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen.
- (3) Die Gültigkeitsdauer der Sachstrategien richtet sich situativ nach den geltenden Rahmenbedingungen. Auslöser für eine Anpassung oder vollständige Überarbeitung der Sachstrategien können externe Effekte, eine selbstgewählte fachliche Neuausrichtung oder neue politische Prioritäten sein.
- (4) Mindestens vor der Definition von neuen Legislaturzielen ist eine Überprüfung der Sachstrategien notwendig, um eine aktuelle strategische Grundlage sicherzustellen.

Sachstrategien schliessen eine Lücke im heutigen Steuerungsmodell. Zwar gibt es bereits heute verschiedene Konzepte, Leitbilder und Grundlagen in den einzelnen Bereichen, jedoch unterschiedlich ausgestaltet, nicht flächendeckend und nicht alle aktuell. Das Gemeindeleitbild übernahm die Funktion eines strategischen Rahmens, was allerdings nicht stufengerecht ist und verband langfristige Entwicklungsziele mit konkreten Umsetzungsmassnahmen.

³ Eine Nichtgenehmigung des Jahresberichts hätte aber keine unmittelbare Rechtswirkung (vorbehalten anderer aufsichtsrechtlicher Massnahmen), würde aber wahrscheinlich zu einer Überarbeitung der strittigen Darlegungen und eine erneute Vorlage führen.

Die künftige Gesamtheit der Sachstrategien kann die Breite der Aufgabenerfüllung abdecken. Mit dem neuen Prozess/Instrument der Sachstrategien erfolgt aus Sicht Einwohnerrat eine Trennung der allgemeinen strategischen Richtungsvorgabe (Sachstrategie) von der kurzfristigen Kreditvergabe (neu jährlicher Budgetkredit). Die Verbindung schafft der Aufgaben- und Finanzplan, wie dies Ziffer 4.5 ausführt.

Als Grundsatz soll jeder beplante Bereich über eine strategische Grundlage verfügen. Bei einem heterogenen Aufgabenfeld können bei Bedarf auch mehr als eine Sachstrategie erstellt werden. Ausnahmen von der Pflicht zu einer Sachstrategie sind möglich, wenn die Aufgaben rechtlich abschliessend geregelt sind und sehr wenig Handlungsspielraum für die Gemeinde besteht.

4.1.2 Aufbau und Inhalte

Für die Erarbeitung von Sachstrategien wird eine konzeptionelle Vorgabe zur Verfügung gestellt. Bei der Umsetzung soll eine gewisse Flexibilität gewahrt bleiben, um die spezifischen Anforderungen der Bereiche zu berücksichtigen. Für externe Anspruchsgruppen kann zusätzlich eine Kurzform erarbeitet werden, die auch layoutmässig anders aufgebaut werden kann.

In einer ersten Anwendung wird eine Konzentration auf die wichtigsten Elemente einer aussagekräftigen Strategie vorgenommen. In einem nächsten Entwicklungsschritt sollen Ergänzungen angestrebt werden:

- Ausgangslage: Rechtliche Grundlagen, Beschreibung des Umfelds, Handlungsspielräume für die Gemeinde
- Gemeindeanalyse: Heutige Zielsetzungen und Leistungen, Stärken und Schwächen
- Strategie: Strategische Ziele, beabsichtigte Wirkungen, Zusammenfassung für die Entwicklungsziele im AFP
- Auswirkungen auf Aufgaben und Leistungen, Finanzen, Kennzahlen
- Vorgaben für die Umsetzungsüberprüfung, geplante Gültigkeitsdauer

Das Detailkonzept wird auch Vorgaben zu einer ausgebauten Strategie vornehmen, inkl. der Vorgaben zur Messbarkeit der Zielsetzungen.

4.1.3 Prozess

Die Sachstrategien werden von der Abteilungsleitung und der Bereichsleitung in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Gemeinderatsmitglied vorangetrieben. Das zuständige Gemeinderatsmitglied (Ressortzuständigkeit) kann die Ausrichtung entsprechend mitprägen. Die Verwaltungsleitung nimmt eine wichtige Abstimmung zu anderen Strategien und Projekten vor. Nach einer ersten Konsultation des Gemeinderats und Freigabe zu Handen der Sachkommission erfolgt eine Diskussion in der zuständigen Sachkommission. Dieser Prozess kann bei Bedarf auch mehr als einmal durchlaufen werden.

Der Beschluss der Sachstrategie durch den Gemeinderat erfolgt auf Antrag des zuständigen Gemeinderatsmitglieds und in Abstimmung mit der Verwaltungsleitung. Die Abstimmung mit der Verwaltungsleitung bezweckt allein Widersprüche oder Zielkonflikte mit anderen strategischen Vorgaben für die Gemeinde zu vermeiden.

Es erfolgt keine separate Berichterstattung zur Erreichung der Sachstrategien in der Form eines separaten Berichts. Wird eine Sachstrategie erneuert, wird die Zielerreichung im Sinne der Klärung der Ausgangslage resp. der Stärken und Schwächen aufgenommen und bei der Festlegung neuer Ziele und Umsetzungsvorgaben berücksichtigt.

4.2 Finanzstrategie

4.2.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Die Finanzstrategie ist die Weiterentwicklung und Aktualisierung des heutigen Finanzleitbilds. Sie steht konzeptionell auf der Stufe einer Sachstrategie, hat durch ihre übergeordnete Wirkung auf die Finanzen und den Gemeindehaushalt allerdings eine besondere Bedeutung. Wie bei allen Sachstrategien bildet das Gemeindeleitbild die allgemeine Grundlage.
- (2) In der Finanzstrategie legt der Gemeinderat den Rahmen für die Finanzplanung sowie die Legislaturplanung fest, indem übergeordnete Vorgaben gemacht und die notwendigen Steuerungsinstrumente/-elemente definiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass ein genügend grosser Spielraum für politische Akzente besteht.
- (3) Die Strategie hat einen mittel- -bis langfristigen Horizont, sprich 4-8 Jahre. Sie kann bei Bedarf aber auch angepasst werden (z. B. im Rahmen der Legislaturplanung), wenn besondere Umstände dies erforderlich machen.
- (4) Die Finanzstrategie ist die Grundlage für die finanziellen Entwicklungsziele der Gemeinde als Ganze. Sie werden in AFP und Jahresbericht thematisiert.
- (5) Die Finanzstrategie wird vom Gemeinderat beschlossen und vom Einwohnerrat zur Kenntnis genommen.

4.2.2 Aufbau und Inhalte

Die Inhalte der Finanzstrategie betreffen die Grundsätze der Haushaltsführung, die Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, die Verschuldung, das Eigenkapital und die Fremdfinanzierung, inkl. allenfalls dem Kreditrating (ergänzen)

Aus der Finanzstrategie abgeleitet werden die finanziell orientierten Entwicklungsziele; hier in einem fiktiven Beispiel mit Stand vor dem Budget 2024):

- Haushaltsgleichgewicht: Ausgeglichene Gesamtergebnisse der Erfolgsrechnung für die Jahre 2021 - 2027 (8 Jahre)
- Eigenkapital fällt nicht unter die Zielmarke von CHF x Mio.
- Investitionsplafonds von durchschnittlich CHF xx Mio. pro Jahr, in Abstimmung mit der Werterhaltungsstrategie (Sicherung der Ersatzinvestitionen vor Neuinvestitionen)
- Selbstfinanzierungsgrad in keinem Jahr unter 60%, über 10 Jahre bei rund 100%

Wie die anderen Entwicklungsziele kann der Einwohnerrat diese finanziellen Entwicklungsziele bei Bedarf abändern.

Die Finanzstrategie legt auch die Instrumente fest, die eine nachhaltige Steuerung des Finanzhaushalts unterstützen. Neben dem Haushaltsgleichgewicht/Schuldenbremse könnten dies sein (sofern nicht in FHO direkt beschrieben):

- Vorprüfung von Vorlagen auf finanzielle Auswirkungen mittels geeigneter Vorgaben und Prozesse
- Lebenszykluskosten-Modelle, Szenarioplanung, innovative Geschäftsmodelle, Benchmarking
- Beteiligungs- und Subventionscontrolling
- Finanzplanung / Business Planning / Investitionsplanung
- Kostenwahrheit, Gebührenkalkulation für die Wahrung der Verursachergerechtigkeit
- Evtl. sogar Finanzstatistik, Rechnungslegung

4.2.3 Prozess

Die Finanzstrategie wird basierend auf dem Gemeindeleitbild und den Grundsätzen in der Gemeindeordnung und der Finanzhaushaltsordnung erstellt.

Sie wird inhaltlich von der Verwaltungsleitung, der Abteilung Finanzen und dem Controlling sowie dem zuständigen Gemeinderatsmitglied erarbeitet. Dabei wird der finanzielle Handlungsspielraum ermittelt und in Kontext mit den übergeordneten und ressortbezogenen Sachstrategien und Entwicklungszielen sowie den Ressourcenplanungen der einzelnen Bereiche gesetzt. Ein vollständiger Entwurf wird dem Gemeinderat zur ersten Beratung und danach der Finanzkommission zur Besprechung vorgelegt. Die finale Fassung wird vom Gemeinderat beschlossen.

4.3 Legislaturziele

4.3.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Der Gemeinderat erarbeitet jeweils im ersten Jahr einer Legislatur strategische Zielsetzungen für die ganze Gemeinde (Legislaturziele). Diese Zielsetzungen orientieren sich am Gemeindeleitbild und nutzen die strategischen Grundlagen aus den einzelnen Aufgabenbereichen.
- (2) Für die erstmalige Erarbeitung der Legislaturziele 2022-2026 wird der Prozess noch definiert. Bis zum Start des AFP steht genügend Zeit zur Verfügung, wobei allerdings ein Vorprozess mit der Sichtung relevanter inhaltlicher Strategien nötig ist.
- (3) 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.
- (4) Vor Ablauf der Legislatur wird ein Bericht zu den Legislaturzielen erstellt und dieser dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Bericht zu den Legislaturzielen bildet eine Grundlage für die Erarbeitung der neuen Legislaturziele.

Die Legislaturziele dienen als politische Richtung in einer Legislatur, indem Schwerpunkte für die Aufgaben- und Finanzplanung gelegt werden.

Bis Juni des ersten Jahres der Legislatur müssen (ab 2026) die Legislaturziele erarbeitet und verabschiedet sein, um sie spätestens im zweiten Entwurf des AFP für das Folgejahr zu berücksichtigen. Ausnahme dazu ist die erstmalige Anwendung 2022, wenn die Legislatur noch im Mai startet und die Legislaturziele ca. bis Ende Jahr definiert sein müssen für die erstmalige Erstellung des AFP im Jahr 2023 für das erste NSR-Geschäftsjahr 2024. Ab 2026 soll die Legislatur dann im Februar starten.

4.4 Entwicklungsziele im AFP

4.4.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Entwicklungsziele umfassen die wichtigsten mittel- bis teilweise langfristigen Zielsetzungen für die nachhaltige Entwicklung der Gemeinde.
- (2) Entwicklungsziele stellen eine Zusammenfassung der Sachstrategien eines Bereichs dar, nämlich jener Ziele, die für die ganze Gemeinde relevant sind und für den Bereich einen wesentlichen Schwerpunkt für die nächsten Jahre bilden. Die zuständige Sachkommission hat durch den Einbezug in der Erarbeitung der Sachstrategie früh Kenntnis über die Definition der Entwicklungsziele.
- (3) Entwicklungsziele werden im AFP dargestellt. Der Einwohnerrat kann die Ziele bei Bedarf abändern (fakultativer Beschluss) mit Wirkung auf den nächsten AFP. Die zuständige Verwaltungseinheit prüft bei Abänderung durch den Einwohnerrat, ob zusätzlich eine Anpassung oder Ergänzung der Sachstrategie notwendig ist. Wenn ja, wird wieder der entsprechende Prozess durchlaufen.
- (4) Entwicklungsziele sind mit einer eng gefassten Auswahl an Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung zu unterlegen. Die Indikatoren müssen verschiedene Anforderungen erfüllen und steuerungsrelevant sein.

Entwicklungsziele sollen nicht kurzfristig allein im nächsten Budgetjahr, sondern mittel- bis langfristig wirksam sein und entsprechend formuliert sein. Eine Anpassung durch den ER hat also keine unmittelbare Wirkung auf das in der gleichen Einwohnerratssitzung beschlossene Budget.

In Abgrenzung zu den Legislaturzielen, die eine bewusste politische Schwerpunktbildung vornehmen, wird mit den Entwicklungszielen versucht, die Schwerpunkte in der Aufgabenerfüllung eines Bereichs möglichst ganzheitlich – und dennoch anzahlmässig begrenzt – zu erfassen. Legislaturziele dürften damit eher konkreter formuliert sein und sich in die Entwicklungsziele integrieren lassen. Sollten dennoch inhaltliche Differenzen zwischen Legislatur- und Entwicklungszeile auftreten, sind diese entweder zu bereinigen oder transparent offen zu legen.

4.4.2 Vorgaben für die Definition der Entwicklungsziele

Die Zahl an Entwicklungsziele darf nicht zu gross werden, ansonsten die Übersicht nicht gesichert ist. Folgende Anforderungen an die Definition bestehen:

- Relevanz aus möglichst übergeordneter Sicht (Gemeinde, Ressort), nicht nur des jeweiligen Bereichs und keine Wiederholung des Grundauftrags
- Bezug nehmen auf die grossen Entwicklungslinien aus Gemeindeleitbild und den Themen der nachhaltigen Entwicklung. Der Bereich muss somit nicht in jedem AFP neue Ziele «erfinden».
- Fokus liegt auf Veränderungen und Entwicklung, weniger auf Wahrung eines Zustandes, es sei denn, dies bedürfe besonderer Massnahmen. Somit können auch die Ziele wichtiger Projekte als übergeordnete Zielsetzungen definiert sein, aber nur, wenn sie klar über die normale Aufgabenerfüllung hinausgehen und über mehrere Jahre laufen.
- Die Ziele sind bestmöglich «SMART» zu formulieren. Für die Überprüfung der Umsetzung werden ein paar ausgewählte Kennzahlen festgelegt (ebenfalls im AFP enthalten), die möglichst steuerungsrelevant und messbar sein müssen. Es sind aber auch Entwicklungskorridore und Bandbreiten zulässig. Die Ziele müssen auch für Aussenstehende verständlich sein.
- Auf (die insgesamt unvermeidbaren) Zielkonflikte zwischen Entwicklungszielen ist hinzuweisen. Daher sind Entwicklungsbandbreiten eine zulässige Art der Zieldefinition.
- Anzahl an Zielen: 3 – 5. Wenn keine relevanten Ziele im Sinne der obigen Punkte formuliert werden können, ist es zulässig, teilweisedarauf zu verzichten.

4.4.3 Gegenstand der Entwicklungsziele

Für Entwicklungszeile besteht kein «standardisiertes Set», weil sie auf die Herausforderungen der Gemeinde abgestimmt werden sollen. Die Ziele sollen aber die Bandbreite der nachhaltigen Entwicklung abdecken. Dabei kann man von verschiedenen bestehenden Indikatorensets profitieren.

Thematisch sollen über die ganze Gemeinde hinweg alle bedeutenden Themenfelder der nachhaltigen Entwicklung abgedeckt sein, namentlich die Finanzen (siehe bei Finanzstrategie), das Personal (z. B. Diversität), die Umwelt (z. B. Naturflächen, CO²-Emissionen), die Wirtschaft, Technologie (z. B. Digitalisierung, Zugang), Mobilität (z. B. öffentlicher Verkehr), Gesundheit und andere gesellschaftliche Themen.

4.5 Aufgaben- und Finanzplan inkl. Budget

4.5.1 Kurzbeschrieb

Mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) wird ein Instrument geschaffen, mit dem die Planungsprozesse in der Gemeinde zeitlich synchronisiert werden. Er ermöglicht eine verständliche Gesamtsicht auf die Aufgaben und Ressourcen. Er bietet ein jährliches Budget über den ganzen Gemeindehaushalt und eine Mittelfristplanung.

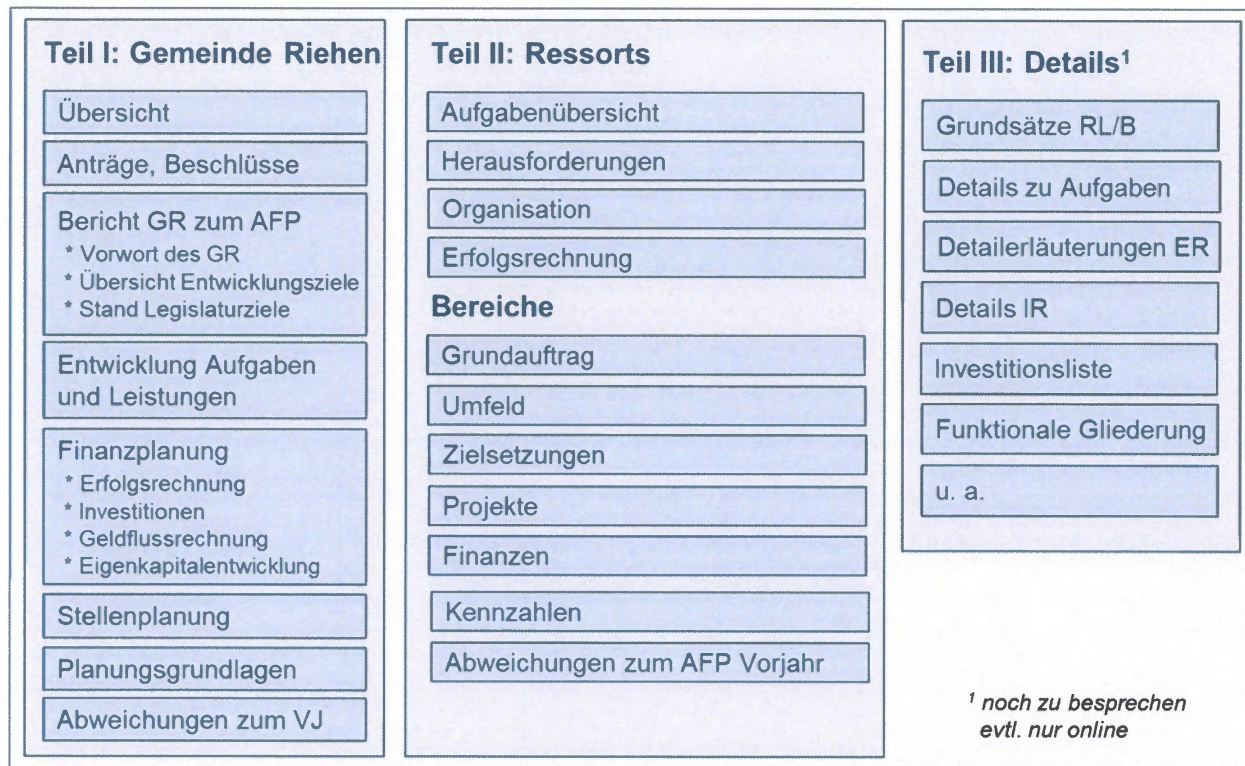
Der AFP ist das integrierte Produkt aus den bisherigen Leistungsaufträgen sowie dem Politikplan. Diese Instrumente nach PRIMA werden im NSR durch den AFP ersetzt.

Eckwerte

- (1) Einführung eines rollenden Aufgaben- und Finanzplans mit vierjährigem Planungshorizont.
- (2) Das jährliche Budget entspricht dem ersten Planjahr des AFP. Das Budget ist damit in die Mittelfristplanung eingebettet.
- (3) Die heutigen Leistungsaufträge werden zusammengefasst in den neuen AFP integriert. Trotz Zusammenfassung müssen die steuerungsrelevanten Informationen enthalten bleiben. Der AFP bietet eine ausgewogene Darstellung von finanziellen und aufgabenbezogenen Informationen.
- (4) Die im AFP beplanten Einheiten sollen mit den neu zu bildenden Bereichen der neuen institutionellen Gliederung übereinstimmen (vgl. hierzu die geplante Reorganisation der Verwaltung in Ziffer 5.4). Die bisherige Produktgliederung nach PRIMA wird über den Beschrieb von Aufgaben und Leistungen abgedeckt.
- (5) Der AFP wird mit einer Richtlinie/Weisung des Gemeinderats (Planungsrichtlinie) angesteuert.
- (6) Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments werden an das neue Instrument angepasst (vgl. hierzu Ziffer 3.3). Namentlich soll ein Planungsdialog mit einer Finanzkommission des Einwohnerrats den regelmässigen Austausch sicherstellen.
- (7) Die Kategorisierung und Priorisierung der Investitionen sind zu verbessern. Investitionen sollen im AFP in einem eigenen Kapitel gesamthaft beplant und beschlossen werden.
- (8) Die Offenlegung im AFP (und der Berichterstattung) reicht tiefer als die Budgetkredite definiert sind.

4.5.2 Aufbau und Inhalte

Der AFP ist in einen Teil zur Gemeinde als Ganzes (Teil I) und jenen pro Bereich, gruppiert nach Ressorts (Teil II) gegliedert. Der unten dargestellte Teil III mit Details wird in der Phase Detailkonzept noch definiert. Allenfalls werden solche zusätzlichen Informationen online zugänglich gemacht.



Die Budgetkredite werden pro Bereich festgelegt (siehe oben in Teil II, Kapitel «Finanzen»). Wie im Steuerungsmodell ausgeführt, wird das Ergebnis der Erfolgsrechnung (unten in der Tabelle dunkelgraues Feld) beschlossen:

Erfolgsrechnung des Bereichs

Kt.	Kontengruppe	R 2022	B 2023	B 2024	Abw. VJ	Abw. VJ%	P 2025	P 2026	P 2027
30	Personalaufwand	98	100	103	3	+ 3%	103	104	102
31	Sachaufwand								
34	Finanzaufwand								
36	Transferaufwand								
39	Interne Verrechnungen								
Total Aufwand									
42	Entgelte								
46	Transferertrag								
49	Interne Verrechnungen								
Total Ertrag									
Ergebnis (Budgetkredit)									

Allenfalls werden zusätzliche IST-Jahre dargelegt werden, um eine längere Entwicklungsperiode darstellen zu können.

Für das Jahr des erstmaligen AFP, 2024, ist die Vergleichbarkeit zum Vorjahresbudget und den Rechnungen der Vorjahre eingeschränkt. Dies ergibt sich aus dem Wechsel des Steuerungsmodells (z. B. weniger interne Verrechnungen) und der Einführung der neuen Empfehlungen zur Rechnungslegung nach HRM2. Die Detailkonzeption wird diesen Übergang und die entsprechenden Hilfestellungen noch ausarbeiten.

Die Zielsetzungen pro Bereich umfassen den Bezug zu den Legislaturzielen sowie die bereits oben erläuterten Entwicklungsziele.

4.5.3 Prozess AFP

Der AFP ist das zentrale Steuerungsinstrument und Taktgeber der Planung von Aufgaben und Finanzen. Die Erarbeitung des AFP erfolgt im zeitlichen Ablauf wie in Ziffer 3.4.3 aufgezeigt. Der detaillierte Prozessablauf auf Wochenbasis wird im Rahmen des Detailkonzepts mit den übrigen Steuerungsprozessen im Detail ausgearbeitet.

4.6 Aufgabenüberprüfung

Die Einführung von Bestimmungen zur periodischen Aufgabenüberprüfung geht auf die am 23. Mai 2018 an den Gemeinderat überwiesene [Motion P. Huber und Kons. betr. Einführung einer regelmässigen Überprüfung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinde](#) zurück. Nach zwei Zwischenberichten ist der dritte Zwischenbericht zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Abschnitts in Arbeit und auf dem Weg zur Kenntnisnahme im Einwohnerrat.

Vorgeschlagen wird eine im Vergleich zur kantonalen Bestimmung⁴ differenziertere Lösung, nämlich pro Legislatur in ausgewählten Bereichen die Aufgabenüberprüfung durchzuführen. Auf diese Weise können Schwerpunkte gesetzt und Prioritäten verfolgt werden. Umgekehrt können ineffiziente Leerläufe durch flächendeckende Prüfungen, die u.U. wenig neue Erkenntnisse bringen, vermieden werden. Die Bereiche, in denen die Aufgabenüberprüfung durchgeführt werden soll, werden in den Legislaturzielen zu Beginn der Legislatur durch den Gemeinderat geplant. Dabei soll gesetzlich vorgegeben werden, dass alle Bereiche innerhalb von maximal zwei Legislaturperioden überprüft werden müssen. Bis zum Ende der Legislatur ist die Aufgabenüberprüfung abzuschliessen und dem Einwohnerrat separat zu berichten. Mit der systematischen Aufgabenüberprüfung wird eine neue Aufgabe eingeführt, welche entsprechende Ressourcen beanspruchen wird.

Die Grundlage zur Aufgabenüberprüfung wird in der Finanzhaushaltsordnung als eigene Bestimmung statuiert und damit durch den Einwohnerrat nach vorgängiger Beratung erlassen werden. In den Übergangsbestimmungen zur neuen Finanzhaushaltsordnung wird beschrieben werden, wann die erstmalige Anwendung erfolgen wird.

⁴ Vgl. § 7 [Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel-Stadt](#).

5 Weitere Fachthemen der Reform

5.1 Einführung von HRM2

5.1.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) wird in Riehen mit dem Ziel eingeführt, keine Abweichungen von den Empfehlungen zu machen.
- (2) Bei Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräumen in der Einführung erfolgt eine Anlehnung an die Lösungen des Kantons Basel-Stadt, soweit diese für Riehen als zweckmässig erachtet werden. Es ist nicht beabsichtigt, Vorgaben der International Public Sector Accounting Standards umzusetzen, die über HRM2 hinausgehen.
- (3) Die Jahresrechnung nach HRM2 wird von der Revisionsstelle geprüft und ist Bestandteil des Jahresberichts.
- (4) Die wichtigsten Ergebnisse der Berichterstattung könnten in einem nächsten Schritt zusätzlich in einer kurzen Broschüre veröffentlicht werden. Dies auch unter Bezug auf die strategischen Grundlagen und damit auf die nachhaltige Entwicklung.

Der Kanton Basel-Stadt macht Riehen keine gesetzlichen Vorgaben zur Rechnungslegung. In der Schweiz haben aber fast alle Gemeinde auf HRM2 umgestellt oder sind zumindest in der Umsetzung. Eine Einführung von HRM2 stärkt die Rechnungslegung und vereinfacht die Ablieferung von Finanzstatistiken an Bund und Kanton.

Die Rechnungslegung in Riehen ist auf einem qualitativ soliden Stand, weist aber einige Sonderlösungen auf. Mit der Einführung von HRM2 gilt künftig eine schweizweite Praxis, wodurch eine bessere Verständlichkeit entsteht. 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 Gemeinden wird verbessert, ist aber infolge der Wahlmöglichkeiten innerhalb von HRM2 wie überall in der Schweiz weiterhin limitiert.

5.1.2 Umsetzungshinweise

Um die Vorteile von HRM2 zu nutzen und zu verstehen, müssen die Führungspersonen zu den neuen Vorgaben geschult werden, inkl. der neuen Softwareumgebung. Dies ist ein wichtiges Element im Vorgehensplan von NSR.

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 Neubewertung der Liegenschaften, weil für Liegenschaften im Verwaltungsvermögen auf das in der Schweiz übliche Bewertungsverfahren (Anschaffungskostenprinzip) umgestellt wird und die Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen (Verkehrswerte) überprüft werden müssen. Für das Management des Verwaltungsvermögens kommen auch weiterhin zusätzliche Kennzahlen und Werte zur Anwendung (z. B. Zustandswerte, Wiederbeschaffungswerte).

Die Änderungen in Bilanzierung und Bewertung werden zusammen mit den organisatorischen Anpassungen (neue geplante Einheiten, siehe Ziffer 5.4) wird dies dazu führen, dass der Vergleich zu den Vorjahreszahlen beeinträchtigt wird.

Mit HRM2 wird auch eine funktionale Gliederung der Finanzzahlen erstellt. Dabei werden Aufwand und Ertrag auf eine aufgabenorientierte Struktur verteilt. Dies ist die Grundlage für statistische Vergleiche zwischen Gemeinwesen. Für statistische Zwecke des Bundes wird dies bereits heute vorgenommen, jedoch

ist die Aufschlüsselung der Positionen relativ aufwändig, weil weder die heutige Kostenstellengliederung noch die Produktesicht der funktionalen Gliederung entspricht. Mit der künftigen Verwaltungsorganisation wird die Aufschlüsselung einfacher fallen.

5.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Eckwerte

- (1) Mit NSR wird ein Wechsel von der Planung und Berichterstattung von Produkten hin zu geführten Organisationseinheiten vollzogen (vgl. oben). Es ist nicht mehr das Ziel, in Budget, AFP und Jahresbericht flächendeckend die Vollkosten (pro Produkt) zu zeigen. Entsprechend werden unter NSR die Anzahl Verrechnungen auf das Nötige reduziert. Wo möglich werden Kostenkalkulationen auch erst nachträglich bei Bedarf erstellt.
- (2) Die heute prominent ausgewiesenen und diskutierten «Strukturkosten» werden nicht mehr auf die einzelnen Planungseinheiten umgelegt. Natürlich sind damit die Overhead-Kosten nicht einfach eliminiert, sie werden jedoch im Bereich, der diese verursacht, transparent ausgewiesen und können entsprechend beplant werden (z. B. Verwaltungsleitung).
- (3) Das Detailkonzept wird einen Katalog an zu verrechnenden Leistungen definieren.
- (4) Ein Minimalstandard für die Kosten- und Leistungsrechnung gilt für alle, eine ausgebaute Kostenrechnung können jene anwenden, die externe Leistungsempfänger haben und detaillierte Kosteninformationen benötigen (z. B. für die Gebührenkalkulation).

5.3 Anpassung der Informatik

Zu den durch NSR bedingten Umstellungen in den EDV-Systemen (Art und Umfang) wird die Detailkonzeption die entsprechenden Angaben liefern.

5.4 Reorganisation der Verwaltung

5.4.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Die Verwaltung wird fachlich-operativ weiterhin von der Verwaltungsleitung geführt. Sie führt die Verwaltung in Abstimmung mit den sachlich-strategischen Vorgaben der Mitglieder des Gemeinderats.
- (2) Die heutigen zwei Organigramme (blau / grün) werden zu einem einheitlichen, institutionell-funktionalen Organigramm zusammengeführt. Die damit festgelegte Struktur ermöglicht eine effiziente Führung und ist strukturierende Vorgabe für die Planung und Berichterstattung.
- (3) Die «blauen» Produktgruppen und Produkte werden als Aufgaben und Leistungen den künftigen Verwaltungseinheiten (Bereiche) zugeordnet. Dies bedingt eine Umorganisation der Verwaltungsstruktur. Darüber hinaus werden weitere Optimierungen angestrebt, um die Führung der Verwaltung zu verbessern.
- (4) Kundenorientierung und Wirkungsorientierung werden durch den «Wegfall» der Produkte nicht aufgegeben. Die inhaltliche Ausrichtung an den strategischen Zielen, die sich aus den Anforderungen der Kunden und Bürger ableiten, wird mit NSR gestärkt.
- (5) Die Aufgaben der heutigen Geschäftsleitung und deren Positionierung werden geklärt. Die zentrale Funktion ist die abteilungsübergreifende Koordination, insb. die Begleitung bzw. Leitung von abteilungsübergreifenden Projekten.

Für die Arbeiten am Detailkonzept kann folgende Aufbauorganisation als Ausgangslage definiert werden:

- Ressort (7) = politisches Zuständigkeitsgebiet eines GR-Mitglieds. Entspricht inhaltlich der Abteilung.
- Abteilung (7) = erste Gliederungsebene der Verwaltung, geführt von einer Abteilungsleitung. Die Abteilungen werden operativ von der Verwaltungsleitung geführt.
- Bereich (ca. 30) = zweite Gliederungsebene. Einheiten innerhalb eines Ressorts, resp. Abteilung. Die Kostenstellen gliedern sich ebenfalls anhand der Bereiche. Es wird auch von «Planungseinheiten» gesprochen. Stabsstellen (zur Zeit auch Fachbereiche genannt) sind den Bereichen der Verwaltungsleitung und des Generalsekretariats zugeordnet.
- Aufgaben = dritte Gliederungsebene: Die Hauptleistungen der Bereiche, resp. die Gliederung seines Grundauftrags (i. d. R. auf der Stufe der heutigen Produkte).
- Leistungen = Vierte Gliederungsebene. Die heutigen Teilprodukte.

Die Begriffe «Produktgruppen», «Produkte» und «Teilprodukte» werden zur Verdeutlichung der neuen Strukturen bewusst nicht mehr verwendet.

5.4.2 Umsetzungshinweise

Verbindliche Entscheide zur künftigen Organisation werden in der Phase Detailkonzept getroffen. Die erweiterte Geschäftsleitung (EGL) hat im Rahmen des Teilprojekts «Organisation» im Januar-Februar 2021 ein den vorstehenden Anforderungen entsprechendes Grundmodell mit verschiedenen Optionen entwickelt und mit der mittleren Führungsebene (d.h. mit den Mitgliedern des sog. Leitungstreffens) gespiegelt. Daraus sind Empfehlungen entstanden mit entsprechenden Vorschlägen für Vertiefungsaufträge, welche dem Gemeinderat in einer ersten Lesung Mitte März vorgestellt wurden und zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Konzepts noch diskutiert werden.

Die Änderung der Verwaltungsstruktur wird die Zeitreihen von Finanz- und Leistungszahlen beeinträchtigen (vgl. oben analog zur Einführung von HRM2).

5.5 Stärkung der Kompetenzen des Gemeinderats

5.5.1 Kurzbeschreibung

Die Rolle der Exekutive gegenüber der Legislative aber auch gegenüber der Verwaltung soll geklärt und in dem Zusammenhang sollen auch die Zuständigkeiten des Gemeinderates im Rahmen des bestehenden Organisationsmodells gestärkt werden.

Eckwerte

- (1) Die grundsätzliche Organisation des Gemeinderats bleibt erhalten. Sieben Mitglieder sind mit Teilzeitspensen tätig. Der Gemeinderat handelt als Kollegialbehörde.
- (2) Jedes Gemeinderatsmitglied ist für ein Ressort (Geschäftskreis) zuständig. Die Ressorts werden sachlich definiert. Ein Ressort entspricht einer Abteilung.
- (3) Die GR-Mitglieder sind für die sachlich-strategische Führung ihres Ressorts verantwortlich. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten kann in klaren Prozessen verstärkt auf die sachliche Ausrichtung der Aufgaben eingewirkt werden:
 - a) Antrag an den GR zu den Sachstrategien im eigenen Ressort
 - b) Antrag an den GR zur Formulierung von Entwicklungszielen
 - c) Definition von Legislaturzielen für die politischen Schwerpunkte im eigenen Ressort
- (4) Für die finanzielle Führung wird die Transparenz erhöht:
 - a) Jährliche Definition des AFP und Antrag für Budgetkredite pro Bereich an den Einwohnerrat
 - b) zusätzliche Ausgabenkompetenzen im Bereich der gebundenen Ausgaben (siehe Ziff. 6.2.5)

- (5) Weitere Kompetenzen sollen ausgebaut werden, die im Detailkonzept weiter ausgearbeitet werden müssen, u. a., Unterschriftsberechtigung in Angelegenheiten ihres Ressorts, eigene Finanzkompetenz in ihrem Ressort (unterhalb der Limite für den Gemeinderat), weitere Weisungskompetenzen an die Verwaltung (Ressort), Antragskompetenz, Agenda-Setting im Gemeinderat sowie die Mitwirkung in der Festlegung der Stellendotation im Ressort.
- (6) Differenzen im Bereich Ressourcenallokation können im Gemeinderat besprochen werden. Beschlüsse sind durch die Verwaltungsleitung umzusetzen.
- (7) Im Rahmen des Detailkonzepts soll ein Vorschlag zur Erhöhung der Finanzkompetenzen des Gemeinderats erarbeitet werden. Als Grundlage soll für die Klassifizierung in neue und gebundene Ausgaben die Schweizer Praxis übernommen werden. Gewisse Themen sind speziell zu regeln (z. B. Finanzanlagen, Planungsprojekte, Bürgschaften). Zusätzlich soll geprüft werden, ob einzelne GR-Mitglieder eigene Finanzkompetenzen (unter den Limiten des GR) erhalten sollen.
- (8) Der GR ist weiterhin die Anstellungsinstanz für den Generalsekretär/die Generalsekretärin, für den Verwaltungsleiter/die Verwaltungsleiterin und für die Fachbereichs- und Abteilungsleitungen (vgl. Reglement). Er beschliesst zudem den neuen Stellenplan bis auf Stufe Ressort. Für die übrigen Stellen ist die (Ziff. 5.5.1) Anstellungsinstanz verwaltungsintern.
- (9) Die Höhe der Pensen der Mitglieder des Gemeinderats (derzeit 50% Gemeindepräsident, 25% Vizepräsident, 20% übrige GR-Mitglieder) muss mit den künftigen Zuständigkeiten und Kompetenzen übereinstimmen.
- (10) Auf die bisherigen obligatorischen internen Leistungsvereinbarungen wird verzichtet. Mit den Strategien und dem AFP bestehen bereits ausreichende Grundlagen. Eine freiwillige Leistungsvereinbarung (Jahresplanung) in den Ressorts bleibt möglich.

5.5.2 Umsetzungshinweise

Die Umsetzung der Änderungen erfolgt im Rahmen des heutigen Grundmodells der Verwaltungsorganisation mit einer Verwaltungsleitung und muss abgestimmt werden mit den organisatorischen Anpassungen in der Aufbaustruktur. Die Führungsstruktur des Gemeinderates soll der Aufbaustruktur der Verwaltung sowie der Planungseinheiten im AFP entsprechen. Die personelle Verantwortung des Gemeinderats wird unter anderem dadurch gestärkt, indem das einzelne GR-Mitglied im eigenen Ressort in die Nachfolgeplanung und Rekrutierung von Schlüsselpersonen nach einem durch den Gemeinderat definierten Prozess einbezogen wird.

Mit den Veränderungen in den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der GR-Mitglieder, auch durch die Verwaltungsreorganisation, soll auch die Entschädigung geprüft werden. Die dafür angenommenen Pensen, resp. im aktuellen Modell die Höhe der Pauschalentschädigung, sollen dem dafür angemessenen Aufwand entsprechen. Dabei sind aber nicht nur die zusätzlichen Kompetenzen gemäss Auflistung oben, sondern auch die gewonnene Effizienz in den Planungsprozessen zu berücksichtigen. Zudem besteht bereits heute die Möglichkeit, einen temporären Zusatzaufwand zu berücksichtigen, z. B. für Stellvertretungen, Vertretungen in verschiedenen Gremien oder anderen besonderen Situationen.

Bei der Definition der Höhe der Pensen ist zu beachten, dass diese im derzeitigen Gemeindeführungsmodell kaum höher angesetzt werden können. Die Gemeindeverwaltung wird durch die Verwaltungsleitung geführt. Diese ist so zu organisieren, dass sie den Gemeinderat auch weiterhin von zeitlichem Aufwand entlastet. Die einzelnen Ressorts sollen deshalb so gebildet werden, dass der Aufwand für die einzelnen Gemeinderatsmitglieder möglichst gleichmässig verteilt ist.

5.6 Vorschläge zur Organisation der legislativen Kommissionen

Die Inhalte dieses Kapitels sind mit dem Ratsbüro und der Spezialkommission noch zu besprechen und zeigen den aktuellen Stand der Vorschläge.

5.6.1 Kurzbeschreibung

Die nachfolgenden Erläuterungen gehen davon aus, dass das Steuerungsmodell NSR mit einer Finanzkommission gestärkt wird. Mit dieser spezialisierten Kommission erhält der Gemeinderat einen klaren «Ansprechpartner» in finanziellen Fragestellungen, welche die ganze Gemeinde betreffen. Der Dialog wird standardisiert und verbessert.

Eckwerte

- (1) Die FIKO wird zu definierten Zeitpunkten in den Planungs- und Berichterstattungsprozess einbezogen.
- (2) Als «Planungsdialog» (Konsultation) im engeren Sinne wird die Diskussion des ersten Entwurfs des AFP (primär Zahlenteile der Abteilungen/Bereiche sowie die Gesamtübersichten der Gemeinde) im Juni bezeichnet.
- (3) Die FIKO ist für die Beratung von AFP inkl. Budget sowie des Jahresberichts inkl. Jahresrechnung zuständig. Sie nimmt dabei eine übergeordnete Sicht auf die Gemeindefinanzen ein. Die Sachkommissionen (SAKO) sind für die ihnen zugewiesenen Sachthemen und Finanzplanung zuständig.
- (4) Typische Fragestellungen für eine FIKO sind die Einhaltung der finanzpolitischen Grundsätze (finanzielle Entwicklungsziele wie das Haushaltsgleichgewicht, die Finanzierung der Investitionen), die Verschuldungs- und Eigenkapitalentwicklung, das Kreditrating, Diskussion bedeutende Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen. Zudem wird die FIKO in der Weiterentwicklung der Finanzstrategie einbezogen.

5.6.2 Aufgaben einer FIKO

Der nachfolgende Katalog muss in den weiteren Arbeiten noch vertieft geprüft werden.

Aufgaben einer Finanzkommission	• Beratung AFP und Budget, inkl. z. T. Planungsrichtlinie • Beratung Jahresbericht aus finanzieller/ökonomischer Sicht • Kenntnisnahme Revisionsbericht • Beratung bedeutender Nachkredite und Antrag an ER (aus Sicht Gemeindefinanzen) • (Antrag) Festsetzung des Steuerfusses (wenn abweichend zum GR) • Beratung der Finanzstrategie des Gemeinderates • Änderungsanträge zu finanziell orientierten Entwicklungsziele (z. B: Selbstfinanzierung) • Anträge an den ER aus übergeordneter, finanzpolitischer Sicht (keine Finanzdetails oder Kleininvestitionen in einzelnen Ressorts) • Stellungnahme zu Anträgen der Sachkommissionen bei Bedarf
Aufgaben von Sachkommissionen (im Vergleich zur FIKO)	• Beratung (Entwürfe) der Sachstrategien des GR/Verwaltung • AFP: Beurteilung der inhaltlichen und finanziellen Planung pro zugewiesene Ressorts; Anträge an ER • Jahresbericht: Beurteilung Stand und Zielerreichung der Ressorts • Änderungsanträge zu sachorientierten Entwicklungszielen (z. B: Personal, Ökologie, Soziales) • Beratung/Antragsstellung bei diversen Sachgeschäften wie bisher
Aufgaben der GPK (nicht abschliessend)	• Nutzung des genehmigten Jahresberichts zur Beurteilung der Geschäftstätigkeit, Übereinstimmung mit Strategien und Zielsetzungen Überprüfung der Einhaltung • Information bei Zwischenrevisionen, wenn sie inhaltliche Themen betreffen • Evtl. Mitbestimmung in der Festlegung der Bereiche für eine Aufgabenüberprüfung

	• Beratung Ergebnisse Aufgabenüberprüfungen • Untersuchungen in definierten Angelegenheiten
Weiteres zu klären (nicht abschliessend)	• Mitgliederzahl / Zusammensetzung FIKO? • Sitzungsrhythmus FIKO und SAKO? • Reduktion Anzahl Sachkommissionen (Definition anhand Aufgabengebieten oder Ressorts)? Zusammensetzung der SAKO?

5.6.3 Prozess

Die untenstehende Tabelle zeigt die nach obigem Vorschlag typischen Aufgaben von FIKO und SAKO entlang des Jahresprozesses.

Monat	Einbezug FIKO	Einbezug SAKO
Ende April	Information zum Jahresbericht, Einordnung und Auswirkungen auf die Planung. Kenntnisnahme Revisionsbericht	Information der FIKO zur Beurteilung des Jahresberichts an die SAKO.
Ende April	Information zu den Planungsrichtlinien des GR, Zwischenstand in der Behandlung von Planungsaufträgen (in gleicher Sitzung wie die Behandlung des Jahresberichts oder kurz aufeinander folgend).	Informationen/Rahmeninfos der FIKO zum Jahresbericht und dessen Behandlung
Mai	Bei Bedarf: Weitere Behandlung des Jahresberichts aus übergeordnet finanzpolitischer Sicht.	Behandlung Jahresbericht aus sachpolitischer Sicht (Sicht der Ressorts und Bereiche).
Juni	Planungsdialog mit GR: Vorlage erster Entwurf zum AFP, Erläuterung der Entwicklungen und Veränderungen, Diskussion der Erwartungen der FIKO	
Ende Sept. / Anf. Okt.	Kenntnisnahme Steuerungsbericht Besprechung des Antrags des Gemeinderats, Hinweise und Leitlinien für die Vorberatung der Sachkommissionen	
Mitte Okt. – ca. Mitte Nov	Evtl. zusätzliche Besprechungstermine	Aufnahme Leitlinien der FIKO zum AFP, Vorberatung AFP/Budget bis Anfang November und Übermittlung Erkenntnisse und Anträge zum AFP an FIKO zur Information, Antragsstellung an ER
Zweite Hälfte November	Kenntnisnahme der Erkenntnisse aus den Vorberatungen und von Anträgen der Sachkommissionen, Stellungnahme der FIKO zu den Anträgen aus übergeordneter, finanzpolitischer Sicht, Formulierung eigene Anträge zuhanden ER.	

6 Rechtlicher Revisionsbedarf

6.1 Übersicht Revisionsbedarf durch NSR

Das Projekt NSR führt zu einer umfassenden Anpassung der Steuerung und Organisation der Gemeinde. Es sind mehrere Erlasse betroffen, wie untenstehende Tabelle zeigt:

Erlass	Hauptinhalte	Art der Revision	Ziffer
Gemeindeordnung (GO)	- Umgliederung Finanzthemen in die FHO (damit fallen div. §§ weg) - Begriffliche Anpassungen ans neue Modell	Teilrevision	6.3
Finanzhaushaltsordnung (FHO)	- Neuer Aufbau zur Abbildung des neuen Steuerungsmodells - Neue Instrumente und Vorgaben gemäss NSR	Totalrevision	6.4
Geschäftsordnung des Einwohnerrats (GO ER)	- Einführung einer Finanzkommission und damit Abgrenzung zu den Sachkommissionen und der GPK - Anpassungen am Instrument Planungsauftrag - Andere, nicht mit NSR verbundene Themen	Teilrevision	6.5
Organisationsreglement (OgR)	- Anpassung der Kompetenzen des Gemeinderats und der Ressortleitenden in der Führung der Verwaltung - Anpassungen in den Aufgaben der Führungsgremien - Begriffliche Anpassungen	Teil- oder Totalrevision je nach Anpassungen	6.6
Div. Reglemente und Ordnungen	Begriffliche Anpassungen an die neuen Steuerungsinstrumente	Teilrevisionen	6.7
Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats	Falls das Pensum der Mitglieder des Gemeinderats aufgrund neuer Aufgaben sich wesentlich erhöht.	Teilrevision	---

Pro Erlass wird eine Synopsis geführt, welche den Anpassungsbedarf sammelt und die Überführung in die neuen Erlasse beschreibt.

Die Anpassungen haben das kantonale Recht zu respektieren. Das Gemeindegesetz vom 17.10.1984 (Stand 7.12.2014; SG 170.100) lässt den Gemeinden allerdings einen beachtlichen Handlungsspielraum.

6.2 Grundsätzliche Fragen der Rechtssetzung

6.2.1 Normhierarchie

Das Gemeinderecht des Kantons Basel-Stadt unterscheidet bei den Volksrechten nicht – wie verbreitet – zwischen referendumsfähigen Erlassen und nicht referendumsfähigen Beschlüssen. Gemäss § 11 GG unterliegen alle Beschlüsse des Gemeindeparlaments dem fakultativen Referendum, wenn dies eine in der Gemeindeordnung bestimmte Anzahl von Stimmberechtigten dies innert 30 Tagen verlangt.

Die Gemeindeordnung (GO) ist der oberste Erlass der Gemeinde (vgl. § 9 Abs. 1 Ziff. 1 GG). Allerdings steht er auf der gleichen Hierarchiestufe wie alle anderen Ordnungen, die vom Parlament zu erlassen sind. Das kantonale Recht sieht kein obligatorisches Referendum für die GO vor. Die Gemeinde Riehen

hat hier auf eine Erweiterung verzichtet. Allerdings kann die GO wie alle anderen Beschlüsse des Einwohnerrats (bei bestimmten Ausnahmen) den Stimmberechtigten vorgelegt werden, wenn dies der Einwohnerrat so beschliesst (§ 12 Abs. 1 Bst. b GO).

Dies bedeutet, dass die GO, die Finanzhaushaltsordnung und die Geschäftsordnung des Einwohnerrats auf der gleichen Hierarchiestufe stehen. Dies setzt an die Abgrenzung der Regelungsgegenstände hohe Anforderungen, wenn Normkollisionen oder Auslegungsprobleme vermieden werden sollen.

6.2.2 Systematik

An der heutigen systematischen Zuordnung der Regelungsgegenstände kann weitgehend festgehalten werden. Die GO soll allerdings von Bestimmungen zum Themenbereich Finanzen entlastet werden. Sie sollen in die FHO transferiert werden.

6.2.3 Anlehnung an den Kanton Basel-Stadt

Als Grundsatz für NSR wurde festgehalten, dass man bewährte Praxis aus anderen öffentlichen Verwaltungen für Riehen nutzen soll und das eigene Steuerungsmodell daran anlehnen soll. Dies beginnt ganz naheliegend beim eigenen Kanton. In verschiedenen Themen, unten aufgelistet, wurde und wird weiterhin geprüft, ob die Übernahme der Lösungen des Kantons für Riehen zweckmässig ist:

- Definition der Erfordernisse an die Rechtsgrundlage (vgl. unten Ziff. 6.2.4)
- Bewilligung von Ausgaben (Ausgabenrecht, vgl. Ziffer 6.2.5)
- Vorgaben der Rechnungslegung (unter Berücksichtigung, dass Riehen sich nicht an IPSAS, sondern an HRM2 ausrichtet, vgl. Ziffer 5.1)

Einheitliche Regelungen erleichtern die Zusammenarbeit via ein gemeinsames Verständnis und Nutzung der Erfahrungen und Beispiele in der Auslegung der Normen.

Weniger geeignet ist die Angleichung der Vorgaben im Bereich der Steuerungsinstrumente. So verwendet der Kanton nicht einen integralen Aufgaben- und Finanzplan. Hier lehnt sich das neue Steuerungsmodell an bewährte Vorbilder anderer Gemeinden und Kantone an. Dennoch werden auch im Bereich der Steuerung einzelne Teilthemen aus dem Kanton geprüft.

6.2.4 Rechtsgrundlage: Legalitätsprinzip auf Gemeindestufe

Mit NSR erfolgt die sachlich-strategische Planung für einen Aufgabenbereich über die Sachstrategien und den AFP. Der Einwohnerrat beschliesst keinen Leistungsauftrag mehr. Es stellte sich daher die Frage, inwiefern eine Rechtsgrundlage für die Vornahme von Ausgaben vorhanden ist.

Nach allgemeiner Lehre und Rechtsprechung ist für die Vornahme/Bewilligung von Ausgaben eine Rechtsgrundlage, ein Budgetkredit und ein Ausgabenbeschluss (Ausgabenbewilligung) notwendig. An die Art der Rechtsgrundlage werden in der Schweiz unterschiedliche Anforderungen gestellt. Während auf Stufe Bund und Kanton in aller Regel ein formelles (referendumsfähiges) Gesetz oder zumindest ein referendumsfähiger Beschluss des Parlaments vorausgesetzt wird, ist die Praxis auf Stufe Gemeinde unterschiedlich. Im Rahmen der Revisionsvorlagen wird diese Thematik im Detail unterbreitet.

6.2.5 Ausgabenrecht: Neue und gebundene Ausgaben

Die Revisionsvorlagen werden aufzeigen, wie die Rechtsgrundlagen im Bereich Ausgabenrecht der Gemeinde Riehen neu an die Vorgaben im Kanton angelehnt werden. Dies betrifft unter anderem die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben, bei denen Riehen bisher eigene Vorgaben kennt, was in der Praxis zu verschiedenen Abgrenzungsfragen führt. Als neue Ausgaben soll gelten, wenn bezüglich ihrer Vornahme oder deren Modalitäten, insbesondere der Höhe und des Zeitpunkts, eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Im Zweifelsfall ist eine Ausgabe als neu zu betrachten.

6.3 Revision der Gemeindeordnung (GO)

Das Projekt hat eine Teilrevision der Gemeindeordnung vom 27.2.2002 (Stand 19.7.2010; RiE 111.100) zur Folge. Vorgesehen ist, die GO von der Regelung der Führungsinstrumente und dem Gemeindehaushalt (Kap. V) zu entlasten und diese Themen integral in der FHO zu regeln. Dies ermöglicht eine systematisch aufgebaute, vollständige und übersichtliche Regelung des Finanzhaushaltsrechts der Gemeinde in einer Ordnung analog zum Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Basel-Stadt.

Neu soll die ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung der Gemeinde als übergeordnete inhaltliche Zielvorgabe in die Gemeindeordnung aufgenommen und überwacht werden. Anzupassen sind weiter die Zuständigkeiten von ER und GR (§ 21 und 24) in Bezug auf die neuen Führungsinstrumente für die Steuerung des Gemeindehaushalts, Budget und Rechnungslegung.

6.4 Finanzhaushaltsordnung (FHO)

Die Finanzhaushaltsordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 28.11.2002 (Stand 9.3.2015; RiE 610.100) muss umfassend angepasst werden. Die Totalrevision wird unter anderem folgende Themen umsetzen:

- Definition der Grundsätze für die Steuerung von Aufgaben und Finanzen, Definition des Controllings;
- Abbildung des neuen Steuerungskreislaufs, Verankerung der Instrumente (Leitbild, Sachstrategien, Legislaturplanung, AFP, Jahresbericht), anstelle von Politikplan, Leistungsaufträge etc;
- Anlehnung an das Modell des Kantons Basel-Stadt zur Bewilligung von Ausgaben und der Definition der gebundenen Ausgabe in Anlehnung an den Kanton
- Rechnungslegung: Übernahme der Empfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinde (HRM2), diverse fachorientierte Bestimmungen zur Jahresrechnung als Teil des Jahresberichts.
- Abstimmung der Zuständigkeiten im Finanzbereich mit der Gemeindeordnung.

Die revidierte FHO wird dem Einwohnerrat zusammen mit der GO vorgelegt.

6.5 Geschäftsordnung Einwohnerrat (GO ER)

Die Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24.10.2002 muss in einigen Bestimmungen revidiert werden.

Wesentliche Änderungen bringt das neue Steuerungsmodell beim Kommissionswesen. Vorgesehen ist die Abschaffung der Finanzkoordinationskommission und die Schaffung einer Finanzkommission (FiKo) mit den klassischen Aufgaben, also Beratung AFP und Budget sowie einem generellen Antragsrecht aus übergeordneter, finanzpolitischer Sicht. Die FiKo soll dabei nicht nur bei der Budgetdebatte, sondern in den ganzen Planungs- und Berichterstattungsprozess einbezogen werden (vgl. Ziffer 5.6). Weitere bei anderen Städten und Gemeinden teilweise bestehende Instrumente, wie die Genehmigung grosser Kreditüberschreitungen oder grosser gebundener Ausgaben, sollen dagegen nicht eingeführt werden.

Für die Sachkommissionen bringt der Wechsel zu einer jährlichen Betrachtungsweise wesentliche Änderung. Sind die vom Gemeinderat zu beschliessenden Planjahre im AFP noch mit dem heutigen Politikplan zu vergleichen, so entsprechen die jährlichen Budgetkredite nicht dem heutigen jährlichen Produktsummenbudget. Während das jährliche Produktsummenbudget bereits auf bewilligten Globalkrediten (pro Leistungsauftrag) beruht, sind die jährlichen Budgetkredite in Zukunft die Kreditbeschlüsse, ersetzen also die Globalkredite. Die Behandlung der jährlichen Budgetkredite in den Sachkommissionen ist deshalb von ungleich grösserer Bedeutung als die heutige Behandlung des jährlichen Produktsummenbudgets. Ob eine Behandlung der Budgetkredite und des AFP in 7 Sachkommissionen für ein Gemeindeparlament leistbar ist, muss diskutiert und die Anzahl Sachkommissionen allenfalls reduziert werden. Wie aus dem Jahresablauf ersichtlich, entsteht bei 7 Sachkommissionen im Mai/Juni (Behandlung des Jahresberichts

und Planungsdialog) sowie im Oktober/November (Behandlung AFP und Budgetkredite) ein hoher Koordinationsbedarf.

Die Geschäftsprüfungskommission behält ihre klassische Funktion bei der Ausübung der Oberaufsicht des Parlaments, wird durch die Schaffung der FiKo jedoch bei der Behandlung des Jahresberichts entlastet. Sie beurteilt den Jahresbericht nur noch aus Sicht der Geschäftstätigkeit auf die Übereinstimmung mit Strategien und Zielsetzungen.

Bei den parlamentarischen Instrumenten bedarf der Planungsauftrag einer Abstimmung mit den neuen Steuerungsinstrumenten.

Daneben sollen weitere Bestimmungen der GO ER angepasst werden, welche nicht in Abhängigkeit zum neuen Steuerungsmodell stehen. Neben verschiedenen kleineren Anpassungen ist eine Verschärfung der Ausstandsregeln für die ER-Mitglieder vorgesehen. Zukünftig sollen ER-Mitglieder bei Vorliegen von Ausstandsgründen keine Möglichkeit mehr haben, im Plenum Anträge zu stellen und zu votieren. Bei der Motion soll präzisiert werden, dass nur eine einmalige Verlängerung von 12 Monaten für die Behandlung möglich ist. Die Regeln für Zuständigkeit und Behandlung von Petitionen und Volksanregungen sollen geschärft und eine klare Abgrenzung der beiden Instrumente erreicht werden. Schliesslich soll das Sitzungsgeld zukünftig transparent direkt in der GO ER geregelt werden.

Obwohl nicht nur Änderungen im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungssystem vorgesehen sind, soll die GO ER aufgrund des engen Sachzusammenhangs zusammen mit der GO und der FHO mit einer gemeinsamen koordinierten Vorlage revidiert werden.

6.6 Organisationsreglement (OgR)

Das Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung vom 17.12.2002 (Stand 1.8.2019; RiE 153.100) bedarf einer umfassenden Revision. Das OgR kann gestützt auf § 25 Abs. 3 Bst. e vom Gemeinderat erlassen werden.

Zu überprüfen/revidieren sind eine Vielzahl an Regelungen, unter anderem die Kompetenzen des Gemeinderats, die Verwaltungsorganisation (Geschäftskreise, die Zuständigkeiten, Produktgruppen, Kontrollstellenverantwortung), die zukünftige Führungsebene (Verwaltungsleitung, Generalsekretariat, Abteilungsleitungen und Geschäftsleitung, erweiterte Geschäftsleitung, Leitungstreffen) sowie weitere Themen (Personalstellen, interne Leistungsvereinbarungen, Berichterstattung, Vertretung der Gemeinde, Unterschriften, Verwendung beschlossener Kredite).

Die weitere Detailkonzeption wird den Anpassungsbedarf noch im Einzelnen schärfen. Dann ist zu entscheiden, ob aufgrund der Änderungen eine Teil- oder Totalrevision vorgenommen wird. Das revidierte OgR sollte nach Möglichkeit bereits zum Zeitpunkt der Revision der GO bereits im Entwurf vorliegen, so dass es gemeinsam mit der revidierten GO (und FHO) in Kraft gesetzt werden kann.

6.7 Weitere Erlasse

Im Zusammenhang mit der Einführung eines Stellenplans, der vom GR verabschiedet werden soll, und der Änderungen der Verwaltungsorganisation ist eine Anpassung des Personalrechts notwendig.

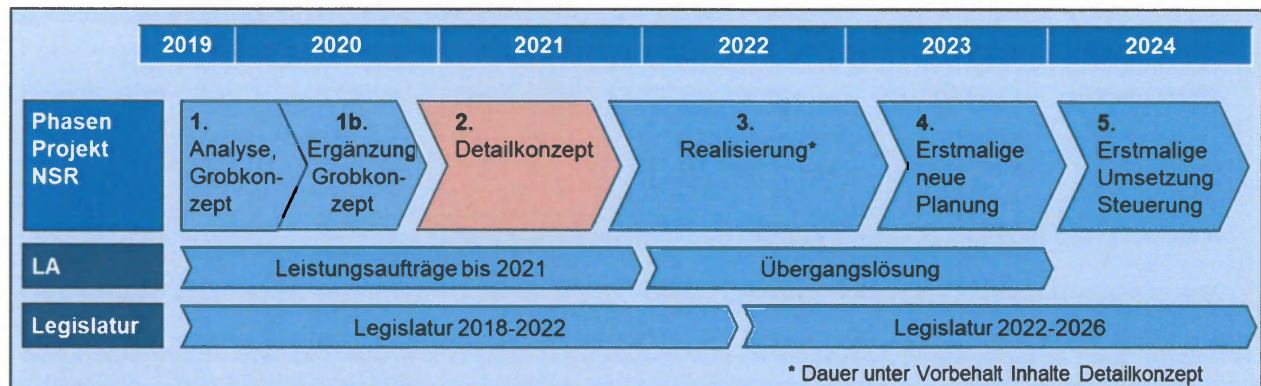
Aufgrund der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente, der Änderung der GR-Kompetenzen und der Veränderungen der Verwaltungsorganisation, ist der zeitliche Aufwand für die einzelnen GR-Mitglieder zu überprüfen. Damit ist auch die Entschädigungsfrage der GR-Mitglieder verknüpft. Aus diesem Grund ist ggf. eine Teilrevision der Ordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Riehen notwendig.

Im Zusammenhang mit den neuen Finanzinstrumenten ist eine Überprüfung der Ordnung zur Spezialfinanzierung von Energiesparmassnahmen an Gemeindeliegenschaften und die Ordnung zur Spezialfinanzierung von Schulliegenschaften auf Anpassungsbedarf zu überprüfen.

7 Weiteres Vorgehen

7.1 Übersicht Projektplanung

Die Phase Detailkonzept dauert bis Oktober 2021. Danach



Wie Ziffer 1.4 aufzeigt, ist die Detailkonzeption ab Mai in zwei Hauptstränge gegliedert: Die Revision der Rechtsgrundlagen (siehe unten Ziffer 7.2) und die fachliche Detailkonzeption (Ziffer 7.3). Die Arbeiten werden durch die Projektorganisation fortlaufend aufeinander abgestimmt.

7.2 Revision der Rechtsgrundlagen

Die nächsten Schritte in der Revision der Rechtsgrundlagen mit einem Einbezug des Einwohnerrats sind:

5. Mai 2021	Informationsveranstaltung für den Einwohnerrat zum neuen Steuerungsmodell
Mai/Juni	Beginn Diskussion der Synopsen zu den Rechtsrevisionen in der SpezKo
August	Abschluss der Vorlagen zur Revision der GO,
ab Sept. 2021	Parlamentarische Vorberatung
November	1. Lesung im Einwohnerrat der Rechtsrevisionen.

7.3 Fachliches Detailkonzept

Die nächsten Schritte für die fachliche Detailkonzeption sind:

Mai/Juni	Vertiefung verschiedener Fachfragen gemäss Projektplanung
Ende Juni	Entwurf Detailkonzept zu Händen Gemeinderat
Ende Oktober	Verabschiedung Detailkonzept durch den Gemeinderat