

## **GEMEINDEREFORM RIEHEN**

### **Zweiter Zwischenbericht zum Stand der Projektarbeiten und Vorlage zur Totalrevision der Gemeindeordnung**

---

#### **Zusammenfassung**

Zu Beginn des Jahres 2001 startete die Gemeinde ein umfassendes Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen. Nicht nur die Gemeindeverwaltung, sondern auch Gemeinderat und Einwohnerrat werden in den unter dem Projektnamen PRIMA laufenden Erneuerungsprozess einbezogen. Die verschiedenen Projektarbeiten laufen auf Hochtouren. Der Gemeinderat legt einen zweiten Zwischenbericht vor.

Mit dieser Vorlage kann gleichzeitig ein erstes wichtiges Etappenziel des Reformprojekts angesteuert werden: Der Gemeinderat legt dem Einwohnerrat den Entwurf für eine neue Gemeindeordnung vor. Die Grundzüge der Gemeindeorganisation, die Zuständigkeiten und die Führungsinstrumente werden gemäss den Erkenntnissen aus dem PRIMA-Prozess neu festgelegt. Die Gemeindeordnung umschreibt ferner die Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung. Mit der Einführung der Volksmotion sollen zudem die politischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung erweitert werden.

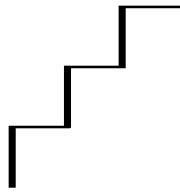
Die neue Gemeindeordnung soll jene aus dem Jahr 1985 ersetzen.

Zuständiges Ressort: Präsidialressort

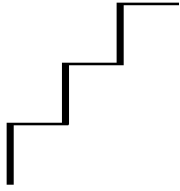
Auskünfte erteilen: Michael Raith, Gemeindepräsident, Tel. 646 82 40

Andreas Schuppli, Gemeindeverwalter, Tel. 646 82 45

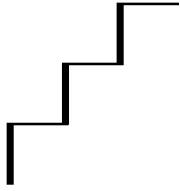
Oktober 2001



Zusammenfassung .....	1
Inhaltsverzeichnis .....	2
<b>I. Zweiter Zwischenbericht zum Stand der Projektarbeiten.....</b>	<b>4</b>
1. Ausgangslage .....	4
2. Stand der Projektarbeiten .....	4
3. Bewertung und Erkenntnisse aus der Projektarbeit.....	6
<b>II. Totalrevision der Gemeindeordnung .....</b>	<b>7</b>
1. Ausgangslage .....	7
2. Zielsetzungen .....	8
3. Eckpunkte des künftigen Steuerungsmodells.....	9
4. Die Entstehung der neuen Gemeindeordnung .....	10
5. Zur Systematik der neuen Gemeindeordnung.....	11
6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen .....	12
Ingress .....	12
I. Allgemeine Bestimmungen .....	13
§ 1 Stellung der Gemeinde.....	13
§ 2 Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung .....	13
§ 3 Erlass von Verfügungen .....	14
§ 4 Ausstand .....	14
§ 5 Übertragung von Aufgaben an Dritte .....	15
§ 6 Information .....	16
§ 7 Schutz der Personendaten .....	17
§ 8 Rechtsmittel .....	17
§ 9 Haftung .....	18
II. Volksrechte .....	18
§ 10 Stimm- und Wahlberechtigung .....	18
§ 11 Wahlen und obligatorische Volksabstimmungen.....	18
§§ 12 und 13, Referendum und Volksinitiative.....	19
§ 14 Volksmotion.....	19
§ 15 Petition .....	20
III. Gemeindebehörden .....	20
A. Allgemeines.....	21
§ 16 Amtsdauer.....	21
§§ 17 und 18, Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten .....	21
§ 19 Konstituierung .....	21
B. Einwohnerrat .....	21
§ 20 Mitgliederzahl und Konstituierung.....	21
§ 21 Zuständigkeit.....	22
§ 22 Geschäftsordnung .....	24
C. Gemeinderat .....	24
§ 23 Mitgliederzahl und Organisation .....	24
§ 24 Zuständigkeit .....	24



D. Kommissionen.....	26
§ 25 Kommissionen des Einwohnerrats.....	26
§ 26 Kommissionen des Gemeinderats.....	27
IV. Gemeindeverwaltung.....	27
§ 27 Aufgabe und Funktion .....	27
§ 28 Organisation .....	28
§ 29 Gemeindepersonal .....	28
V. Führungsinstrumente und Gemeindehaushalt .....	28
§ 30 Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan) .....	28
§ 31 Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen .....	29
§ 32 Leistungs- und Kostenerfassung, Berichtswesen .....	30
§ 33 Grundsätze der Haushaltsführung.....	30
§ 34 Erhebung von Abgaben.....	31
§ 35 Ausgaben.....	31
§ 36 Zuständigkeit des Einwohnerrats.....	32
§ 37 Zuständigkeit des Gemeinderats .....	33
§ 38 Budget und Steuerfuss.....	34
§ 39 Rechnungslegung .....	34
VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen .....	35
§ 41 Aufhebung bisherigen Rechts.....	35
§ 42 Wirksamkeit und Übergangsrecht.....	35
<b>III. Schlussbemerkungen und Antrag.....</b>	<b>36</b>



## I. Zweiter Zwischenbericht zum Stand der Projektarbeiten

### 1. Ausgangslage

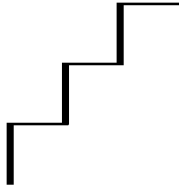
Zu Beginn des Jahres 2001 startete die Gemeinde ein umfassendes Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen. Basis war die *Vorlage Nr. 751* des Gemeinderats vom Oktober 2000. Darin sind die *Zielsetzungen der Reform und die Vorgehensweise* einlässlich umschrieben. Nicht nur die Gemeindeverwaltung, sondern auch Gemeinderat und Einwohnerrat werden in den unter dem Namen PRIMA (Public Riehen-Management) laufenden Erneuerungsprozess einbezogen. Dementsprechend ist die Projektarbeit aufgebaut. Im Sinne von Teilprojekten wurden neun "Arbeitspakete" geschnürt. Je nach Aufgabe arbeiten daran unterschiedlich zusammengesetzte Projektgruppen und Arbeitsgemeinschaften. Die Projektführung (Projektsteuerung und Projektleitung) sorgt für Arbeitsvorbereitung, Vernetzung und Qualitätssicherung. Mit regelmässigen Informationen nach innen und aussen werden alle Beteiligten, aber auch die interessierte Öffentlichkeit über den Reformprozess auf dem Laufenden gehalten. Auf der parlamentarischen Ebene wird das Projekt seit Beginn durch die einwohnerrätliche Reformkommission begleitet. Bis Ende 2002 soll das ambitionöse Reformprojekt soweit abgeschlossen sein, dass ab 2003 die neuen Strukturen und Spielregeln greifen können.

Im Mai 2001 hat der Gemeinderat einen ersten Zwischenbericht zum Stand der Projektarbeiten an den Einwohnerrat erstattet. Der entsprechende Bericht ist zusammen mit der Vorlage vom Oktober 2000 und anderen Dokumenten zu PRIMA unter [www.riehen.ch](http://www.riehen.ch) (Rubrik Politik, Gemeindereform) vollumfänglich veröffentlicht.

### 2. Stand der Projektarbeiten

Entsprechend der ursprünglichen Projektplanung sind gegenwärtig sieben der neun Teilprojekte in Arbeit:

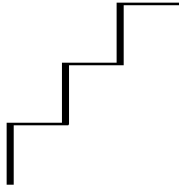
- Der *Produktrahmen*, das "Portefeuille" der *Politikbereiche* mit den dazugehörigen Diensten der Gemeinde für die Öffentlichkeit (Produkten), konnte in seiner ersten Fassung im Juni 2001 von der Reformkommission gutgeheissen werden. Er dient nun für die weitere Aufbauarbeit (Definition der Leistungsaufträge und der Führungsstrukturen).
- In verschiedenen Workshops haben sich Gemeinderat und Abteilungsleitende mit dem künftigen *Rieherer Führungsmodell* befasst. Die Führungsaufgaben des Gemeinderats und jene der Verwaltung werden hinterfragt und neu definiert. Die Schnittstellen zwischen Gemeinderat und Verwaltung sowie die Formen der Zusammenarbeit werden verbindlich geklärt. Entwickelt werden Organisations- und Führungsstrukturen, die stärker als bisher auf zu erzielende *Ergebnisse* ausgerichtet sind. Innerhalb der Verwaltung werden die Zuständigkeiten geklärt und bei Bedarf den neuen Anforderungen angepasst. Die entsprechenden Arbeiten sind noch in vollem Gange.



- Mit dem Start des Arbeitspakets *Controlling* wurde das wohl komplexeste Teilprojekt nach einer längeren Vorbereitungsphase Ende September aufgenommen. In den kommenden Monaten sollen die Instrumente erarbeitet werden, um auf den verschiedenen Ebenen (Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung) optimal steuern zu können. In Arbeit ist der Aufbau eines Finanzcontrollings zur Steuerung des Gemeindehaushalts, ein Wirtschaftlichkeits-/Qualitätscontrolling zur betriebswirtschaftlichen Steuerung der Gemeindeverwaltung sowie ein Wirkungscontrolling zur Steuerung der Produkte und Leistungen bezüglich der angestrebten Ergebnisse. Hinzu kommt ein Controlling im Bereich des Personellen. Den Führungskräften sollen einfache, aktuelle, notwendige, aber auch hinreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden.
- Mitte März 2001 setzten die Arbeiten zur *Totalrevision der Gemeindeordnung* ein. Die Arbeiten mündeten in den Entwurf einer neuen Gemeindeordnung, welche mit dieser Vorlage dem Einwohnerrat präsentiert werden kann (vgl. dazu hinten, Abschnitt II).
- Bereits laufen auch die Arbeiten zur Entwicklung der *Leistungsaufträge* für die verschiedenen Politikbereiche. Anhand eines von der Projektleitung erarbeiteten "Rasters" wird gegenwärtig ein Testlauf in zwei Politikbereichen durchgeführt. Sobald die entsprechenden Erfahrungen ausgewertet sind, können für jede Produktgruppe nach einheitlicher Systematik Leistungsaufträge mit den zugehörigen Globalkrediten entwickelt werden. Zeitlich versetzt, aber in engem Zusammenhang werden auch die *Leistungsvereinbarungen* - also die Umsetzung der Leistungsaufträge auf der Ebene Gemeinderat/Verwaltung - vorbereitet. Diese Arbeiten werden jedenfalls bis Ende 2002 andauern und allenfalls auch ins Jahr 2003 reichen.
- Erst am Anfang steht die Entwicklung des *Politikplans*. Dieses Instrument soll inskünftig eine in sich zusammenhängende, auf vier Jahre ausgelegte Sach- und Finanzplanung erlauben. Der Politikplan wird die herkömmliche Legislaturplanung und den Finanzplan ablösen.
- Mehr Zeit als geplant benötigt die Vorbereitung und Beratung der neuen *Personalordnung*, deren Vorarbeiten bereits zu einem früheren Zeitpunkt und unabhängig vom Projekt PRIMA begonnen hatten. Der revidierte Zeitplan sieht vor, dass sich der Einwohnerrat *im April 2002* mit einer entsprechenden Vorlage wird befassen können.
- Programmgemäss konnte die im Juni 2001 durchgeführte *Bevölkerungsbefragung* ausgewertet und Ende September der Öffentlichkeit präsentiert werden. Mit einer Rücklaufquote von fast 50 % war die Beteiligung hoch. Die Befragung gibt wertvolle Hinweise über Stärken und Schwächen der Gemeindepolitik und deren Gestaltung in den kommenden Monaten und Jahren<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Der Auswertungsbericht des Instituts für Organisation und Personal (IOP) der Universität Bern vom September 2001 über die Bevölkerungsbefragung ist samt Datengrundlagen bei der Gemeindeverwaltung erhältlich. Er ist zudem unter [www.riehen.ch](http://www.riehen.ch) als PDF-Datei abrufbar.



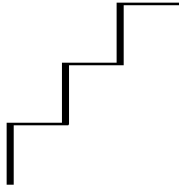
Seite 6

- *PRIMAvista*, die Informationsschrift zur Gemeindereform, ist bisher in zwei Ausgaben erschienen; die dritte steht in Vorbereitung. Die Projektleitung sieht weiterhin vor, auf diesem Weg etwa vierteljährlich für eine kontinuierliche Basisinformation aller Beteiligten (Einwohnerrat, Gemeinderat, Mitarbeitende der Verwaltung) sowie interessierter Kreise zu sorgen.
- Die 14-täglich zusammentretende, 6-köpfige *Projektleitung*, insbesondere auch der interne Projektleiter (Gemeindevorstand) und der externe Berater (Wenger + Känzig, Fred Wenger) sind intensiv mit der Vor- und Nachbereitung und der Vernetzung der verschiedenen Projektaufträge befasst. Überwacht wird das komplexe Entwicklungsprojekt durch regelmässige Sitzungen der 7-köpfigen *Projektsteuerung*, der 3 Mitglieder des Gemeinderats und 2 Mitglieder des Einwohnerrats angehören. Die Projektleitung hat sich seit Mitte Juni 2000 bis Ende September 2001 zu insgesamt 23 Sitzungen zusammengefunden. Die Projektsteuerung ist zwischen Januar und September 2001 zu insgesamt 8 Sitzungen zusammengetreten. Die einwohnerrätliche Reformkommission hat bis Ende September 2001 13 Sitzungen abgehalten. Hinzu kommen zahlreiche Sitzungen und Besprechungen in Arbeitsgruppen und Arbeitsgemeinschaften. Gemäss Projektstatus hat die Verwaltung bis Ende August 2001 insgesamt 3'105 Arbeitsstunden für die Projektaktivitäten aufgewendet; vom Projektkredit in Höhe von Fr. 630'000.- wurden bis zu diesem Zeitpunkt Fr.189'964.- beansprucht.

### **3. Bewertung und Erkenntnisse aus der Projektarbeit**

Die zeitliche Beanspruchung innerhalb der Verwaltung, bei den Projektführungsgremien, aber auch in der Reformkommission ist hoch. Viele Aufgaben in den verschiedenen Teilprojekten müssen parallel erledigt werden. Der partizipative, prozessorientierte Ansatz des Projekts gewährleistet dafür einen kontinuierlichen und nachhaltigen Fortschritt. Dank der hohen Einsatzbereitschaft der Beteiligten konnten die wichtigen Ecktermine des Projekts bis jetzt eingehalten werden. Dazu zählt insbesondere auch die termingerechte Vorlage zur *Totalrevision der Gemeindeordnung*.

Wie der Gemeinderat schon in seinem 1. Zwischenbericht festgestellt hat, haben sich bereits neue Formen der Zusammenarbeit, insbesondere zwischen den verschiedenen Ebenen ergeben. Wenn es gelingt, die Aufbruchstimmung und die konstruktive Zusammenarbeit in den kommenden Monaten durchzutragen, wird der Reformprozess die erwarteten Ergebnisse zeitigen können. Dazu gehört neben dem Strukturwandel ganz zentral auch der kulturelle Wandel.



## II. Totalrevision der Gemeindeordnung

### 1. Ausgangslage

Die geltende Gemeindeordnung datiert vom 23. Oktober 1985<sup>2</sup>. Sie wurde per 1. Mai 1986 in Kraft gesetzt, nachdem das zu Grunde liegende kantonale Gemeindegesetz vom 17. Oktober 1984<sup>3</sup> per 1. Januar 1986 wirksam geworden war. Beide Gesetzeswerke widerspiegeln damit die Staats- und Verwaltungsorganisation, wie sie vor bald einem Vierteljahrhundert gedacht war.

Nicht nur die gesellschaftliche Entwicklung hat in den vergangenen Jahren eine rasante Dynamik angenommen. Auch im Bereich des öffentlichen Dienstes und der politischen Bewältigung der gesellschaftlichen Veränderungen sind heute neue Konzepte und Regelwerke gefragt. Der Bund gab sich am 18. April 1999 eine neue Verfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Im Kanton Basel-Stadt arbeitet der Verfassungsrat an einer neuen Kantonsverfassung. Die Gemeinde Riehen soll per 1. Januar 2003 über eine Gemeindeordnung verfügen, welche die Grundlagen des politischen Zusammenwirkens und der von der Gemeinde wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben entsprechend den Anforderungen unserer Zeit neu regelt.

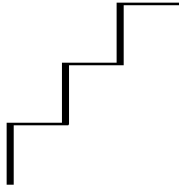
Noch gilt das alte Gemeindegesetz. Solange es nicht ebenfalls revidiert ist, hat die Gemeindeordnung darauf Bezug zu nehmen; der Regierungsrat wird die neue Ordnung unter diesem Aspekt zu prüfen und zu genehmigen haben<sup>4</sup>. Der vorliegende Entwurf für eine neue Gemeindeordnung nützt den durchaus vorhandenen *rechtlichen Gestaltungsspielraum* voll aus. Er enthält andererseits auch gewisse Kompromisse. Dennoch macht es Sinn, *dieses* Vorgehen zu wählen und *zuerst* aus *Sicht der Gemeinde* die *eigene Ordnung* zu entwickeln und zu beschliessen. In einem *zweiten* Schritt wird auf kantonaler Ebene dann die *Revision des Gemeindegesetzes* folgen müssen. Diese Reihenfolge erlaubt es zum einen, bei der Neufassung des Gemeindegesetzes die dazumal bereits vorhandenen Erfahrungen der Gemeinde Riehen mit der neuen Gemeindeordnung einzubeziehen. Zum andern kann die Verfassungsrevision berücksichtigt werden, die dem Status der Landgemeinden ebenfalls Aufmerksamkeit schenkt und hoffentlich substantielle Neuerungen bringen wird. Durchaus denkbar ist, dass im Zuge der Neufassung des Gemeindegesetzes dann auch die neue Gemeindeordnung nochmals gewisse Anpassungen erfahren wird.

---

<sup>2</sup> RiE 111.100 (Beilage)

<sup>3</sup> SG 170.100 (Beilage)

<sup>4</sup> Vgl. § 13 des Gemeindegesetzes



## 2. Zielsetzungen

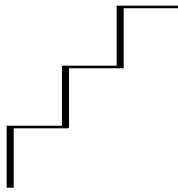
Die Zielsetzungen der Totalrevision der *Gemeindeordnung* decken sich in weiten Teilen mit den Zielsetzungen der *Gemeindereform*. Bei den Vorarbeiten zum vorliegenden Entwurf liessen sich die Beteiligten vom Prinzip leiten, die Revision vorwiegend auf jene Punkte zu konzentrieren, die „PRIMA-relevant“ sind.

In der Vorlage Nr. 751 des Gemeinderats vom Oktober 2000, aufgrund derer der Einwohnerrat am 25. Oktober die nötigen Mittel für den Start des Reformprozesses bewilligt hatte, wurden die Zielsetzungen wie folgt umschrieben:

1. Die Gemeindereform will die Führungsfähigkeit, oder besser: die Politikfähigkeit des *Parlaments* stärken. Der Einwohnerrat soll zukunftstaugliche Instrumente erhalten, um in einer immer komplexer werdenden Welt die politischen Vorgaben und Rahmenbedingungen debattieren, auf ihre Tauglichkeit überprüfen und festlegen zu können.
2. Die Gemeindereform will den Gestaltungsspielraum und die Entscheidungsfähigkeit der *Exekutive* verbessern. Der Gemeinderat soll aufgrund fundierter und gut vorbereiteter Informationen der Verwaltung planen, entscheiden und führen können. Der Gemeinderat ist die Führungsscrew für die wichtigen Geschäfte, für die grossen Linien (strategische Führung). Die konkrete Umsetzung, das „Tagesgeschäft“, überlässt sie den dafür angestellten Fachleuten der Verwaltung.
3. Die Gemeindereform will bewirken, dass die *Verwaltung* mehr Verantwortung in der Aufgabenerfüllung, im Umgang mit knappen Ressourcen und damit für die Ergebnisse ihres Tuns und Lassens übernimmt. Dienstleistungsbereitschaft, Kundschaftsorientierung und Flexibilität sowie hohe Motivation des Personals sind ständige Ziele einer zeitgemässen Verwaltungsführung.
4. Für *alle drei Ebenen* gilt, dass das staatliche Handeln auf Wirksamkeit und Kostengünstigkeit ausgerichtet sein soll, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Qualität. Nie dürfen allerdings die längerfristigen Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt aus den Augen verloren werden. Und immer gilt es auch die staatspolitischen Grundlagen von Demokratie und Gesetzmässigkeit zu berücksichtigen. Ein rein betriebswirtschaftlicher Ansatz würde zu kurz greifen.

Die neue Gemeindeordnung wurde auf der Grundlage dieser Zielsetzungen entwickelt und geschrieben. Bewährtes wurde aus der bestehenden Ordnung übernommen, wenn auch sprachlich vielfach neu gefasst.

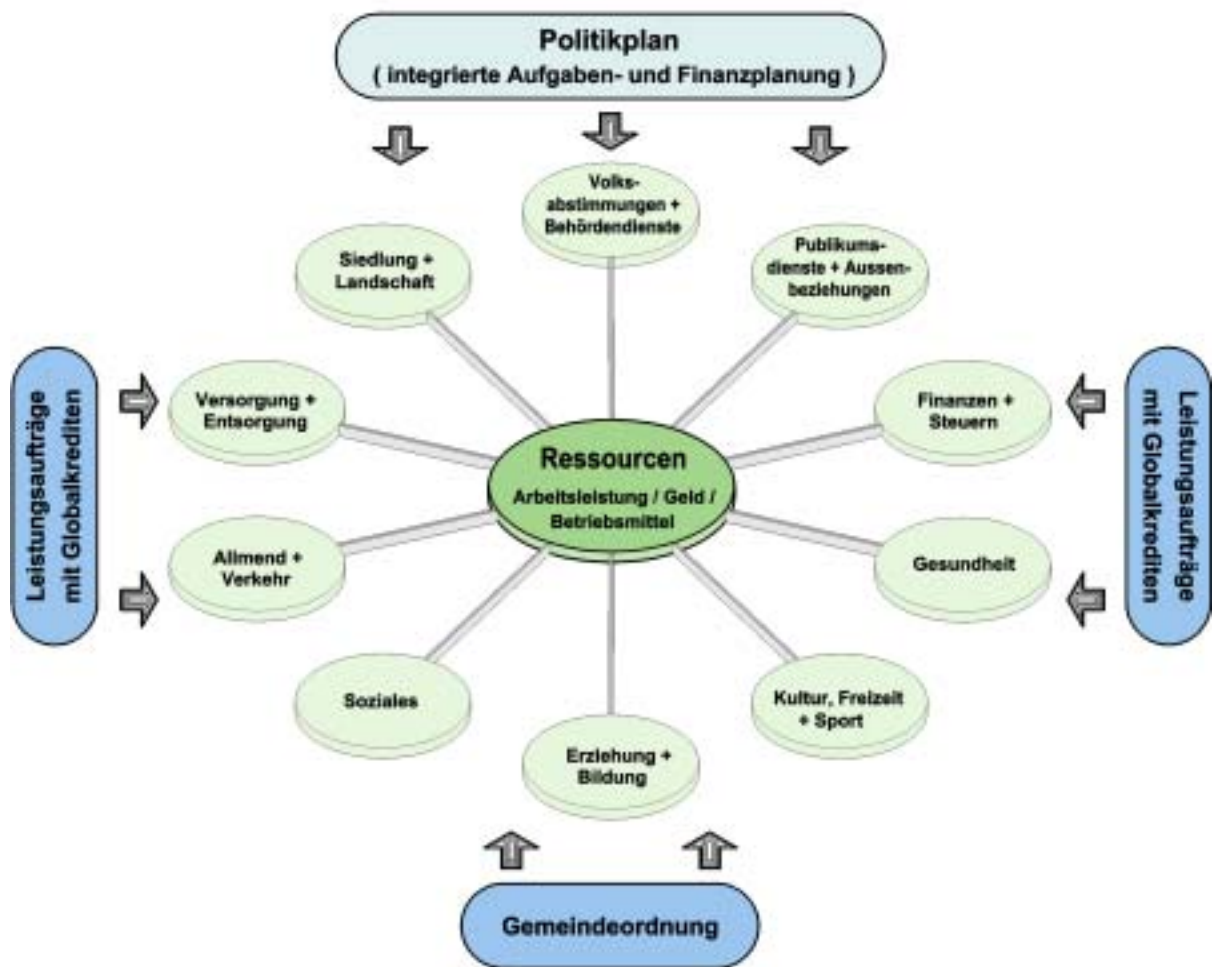




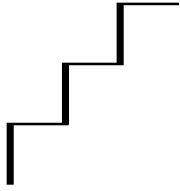
### 3. Eckpunkte des künftigen Steuerungsmodells

1. Der *Einwohnerrat* wird in die Lage versetzt, die Bewilligung von *Geldern* für die einzelnen Politikbereiche mit *inhaltlichen Zielen und Vorgaben* zu verbinden. Das Instrument dazu sind *Leistungsaufträge*. Voraussichtlich werden es zehn politische Geschäftsfelder sein („Produktgruppen“), zu denen der Einwohnerrat - in der Regel mehrjährige - Leistungsaufträge mit Globalkrediten nach einheitlicher Systematik beschliessen wird (vgl. die nachstehende Grafik). Die zeitliche Staffelung der entsprechenden Vorlagen erlaubt es dem Einwohnerrat, sich periodisch mit einem Politikbereich vertieft auseinander zu setzen. Zur Begleitung dieser Geschäftsfelder und zur Vorberatung der entsprechenden Vorlagen sollen *einwohnerrätliche Sachkommissionen* gebildet werden.

Die Produktpalette der Gemeinde



Die Gemeindefleistungen sollen künftig in zehn politische Geschäftsfelder – Produktgruppen genannt – aufgliedert werden. Für jeden dieser Politikbereiche wird der Einwohnerrat in einem Leistungsauftrag Ziele setzen, Vorgaben machen und (in der Regel mehrjährige) Globalkredite bewilligen. Grundlagen für die Leistungsaufträge sind zum einen der Politikplan des Gemeinderats, zum andern die neue Gemeindeordnung.



2. Sache des *Gemeinderats* ist es, für eine *vorausschauende Planung* besorgt zu sein. Auch hier wird ein neues Instrument geschaffen, welches Geld und Inhalt miteinander verbindet - in Form einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (*Politikplan*). Dieser Politikplan soll auf mindestens vier Jahre ausgerichtet sein und im Sinne einer rollenden Planung jährlich angepasst werden. Das erste Jahr entspricht dabei jeweils dem Budget für das nächste Jahr. Dem Gemeinderat kommt weiter die Aufgabe zu, die *Leistungsaufträge vorzubereiten und vor allem auch umzusetzen*: Er wird dies in Form von *Leistungsvereinbarungen* mit der Verwaltung (oder mit beauftragten Dritten wie etwa heute schon im Kulturbereich oder in der Gesundheitsversorgung) tun: Für jedes „Produkt“ werden die im Leistungsauftrag vorgegebenen Ergebnisse näher definiert und die Leistungsvorgaben samt Kosten vereinbart.
3. Die *Verwaltung* wird zum einen mit der *systematischen Planung* und *fachlichen Vorbereitung* der politischen Entscheide befasst sein. Zum andern „produziert“ sie die in den Leistungsvereinbarungen definierten *Gemeindeleistungen*. Mit einer klaren organisatorischen Zuordnung der *Produktverantwortung* und entsprechenden Kompetenzen innerhalb der Verwaltung sollen die Zuständigkeiten und Abläufe im Sinne der Ergebnisorientierung gefestigt werden. *Wie* die Verwaltung, wie die konkrete Arbeit organisiert ist, dies liegt in der Verantwortung der Verwaltungsleitung (Gemeindevorstand und Abteilungsleitende).

Um das „Gemeineschiff“ entsprechend dieser neuen Philosophie steuern zu können, brauchen die Steuerleute die *richtigen Informationen* – stufengerecht auf allen drei Ebenen, nicht zu viel und nicht zu wenig. Ein differenziertes „*Controlling*“ wird diese Informationen bereitstellen.

Die neue Gemeindeordnung nimmt diese Eckpunkte auf und formuliert die *wichtigsten Spielregeln*, ohne indessen jedes Detail regeln zu wollen.

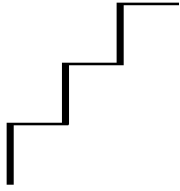
#### 4. Die Entstehung der neuen Gemeindeordnung

Von Mitte März bis Ende Juni 2001 wurde in einem intensiven Wechselspiel zwischen den beiden Juristen des Hauses, dem externen juristischen Berater und Moderator Dr. Daniel Arn, dem externen PRIMA-Berater Fred Wenger sowie der „Arbeitsgemeinschaft Gemeindeordnung“<sup>5</sup> der erste Entwurf einer neuen Gemeindeordnung erarbeitet. Die Arbeitsge-

---

<sup>5</sup> Mitglieder der <ARGE Gemeindeordnung> waren:

- Durch die Reformkommission benannt: Manfred Baumgartner, Liselotte Dick-Briner, Eugen Fischer, Simone Forcart-Staehelin, Thomas Geigy, Christian Heim, Marlies Jenny, Werner Mory, Annemarie Pfeifer-Eggenberger, Oskar Stalder
- Durch den Gemeinderat delegiert: Michael Raith, Niggi Tamm
- Verwaltung: Andreas Schuppli, Urs Denzler
- PRIMA-Projektberater: Fred Wenger



meinschaft definierte in wenigen Wochen zuerst die Schwerpunkte der künftigen Gemeindeordnung und beriet dann paragrafenweise den ihr vorgelegten Vorentwurf. Sie leistete wesentliche inhaltliche, aber auch sprachliche und gesetzssystematische Beiträge. Nach diesem ausgesprochen konstruktiven und effizienten Arbeitsprozess lag zuhanden des Gemeinderats ein bereits recht ausgereifter Entwurf vor, der die Zustimmung der ganzen Arbeitsgemeinschaft gefunden hatte.

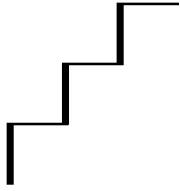
Nach der ersten Lesung des Entwurfs im Gemeinderat am 21. August 2001 fand eine Phase der Validierung bzw. Qualitätssicherung statt: Reformkommission, Abteilungsleitende und die Finanzspezialisten der Gemeinde berieten den Entwurf und gaben weitere Anregungen. In der anschliessenden Überarbeitungsphase durch die juristische Kerngruppe unter der Federführung des Gemeindeverwalters wurde der gesamte Ordnungsentwurf nochmals systematisch überprüft und in einzelnen Punkten bearbeitet. Am 16. Oktober 2001 befasste sich der Gemeinderat in zweiter Lesung ausführlich mit dem Geschäft und verabschiedete die vorliegende Vorlage in seiner Sitzung vom 23. Oktober 2001.

## 5. Zur Systematik der neuen Gemeindeordnung

Die neue Gemeindeordnung ist „kompakter“ und mit insgesamt 42 Paragrafen auch merklich kürzer als die geltende (mit deren 58). Sie lässt Bestimmungen weg und verweist auf eine andere Regelungsstufe, wo es nicht um Kernpunkte der Gemeindeorganisation geht. Die Gemeindeordnung ist ja schliesslich das „Grundgesetz“. Darauf aufbauend sieht das kommunale Recht *weitere Ordnungen* zu bestimmten Rechtsgebieten (*Spezialgesetze*) vor, so etwa im Bereich der politischen Rechte, der Abgaben, des Gemeindepersonals oder der Organisation des Einwohnerrats. Zudem werden ausführende Erlasse vom *Gemeinderat* auf *Reglementsstufe* beschlossen.

Im *Nachgang* zur Totalrevision der Gemeindeordnung gilt es, Schritt für Schritt auch die weiteren kommunalen Rechtserlasse zu überprüfen und zu erneuern bzw. anzupassen oder auch aufzuheben. Systematischer als bisher soll dabei die richtige *Regelungsstufe* (Einwohnerrat oder Gemeinderat) beachtet werden. Bereits in fortgeschrittenem Stadium befinden sich die Arbeiten für eine neue *Geschäftsordnung* des Einwohnerrats - der Entwurf der einwohnerrätlichen Spezialkommission wurde vom Einwohnerrat bekanntlich bis zum Vorliegen der neuen Gemeindeordnung zurückgestellt - und für eine neue *Personalordnung*.

Im Zentrum der neuen Gemeindeordnung stehen insbesondere die Zuständigkeiten des Einwohnerrats und des Gemeinderats, das neue Führungsinstrumentarium nach den Grundsätzen des New Public Managements (NPM) und - damit im Zusammenhang - die Grundzüge des künftigen Finanzhaushaltsrechts. Wert gelegt wurde auf einen sorgfältigen



Umgang mit Sprache und NPM-Fachausdrücken: Trotz der Komplexität soll die Gemeindeordnung auch für politisch interessierte Laien verständlich sein.

Die Gesetzessystematik folgt einem logischen Aufbau: Am Anfang finden sich *Zielnormen, allgemeine Bestimmungen und Grundprinzipien*, die das Handeln der Behörden und der Verwaltung bestimmen. Im zweiten Abschnitt folgen die Bestimmungen zu den *Volksrechten*; hier wird mit der Volksmotion ein neues, innovatives Instrument eingeführt. Es folgen die Bestimmungen zu den *Gemeindebehörden*, insbesondere die Regelung der Zuständigkeit. Für die Organisation des Parlamentsbetriebs sowie des Gemeinderats wird auf die Geschäftsordnung bzw. auf ein vom Gemeinderat zu erlassendes Geschäftsreglement verwiesen. Auch im Abschnitt über die *Gemeindeverwaltung* werden nur die Grundsätze festgelegt; das Nähere hat der Gemeinderat zu regeln. Der letzte Abschnitt der Gemeindeordnung beinhaltet zentrale Neuerungen: Hier werden die *neuen Führungsinstrumente* sowie die *Bestimmungen zum Gemeindehaushalt*, hier wird die Riehener Ausprägung des NPM-Instrumentariums in seinen Grundzügen verankert. Detailliertere Bestimmungen zum Finanzhaushalt wird der Einwohnerrat in einer ergänzenden *Finanzhaushaltsordnung* zu regeln haben.

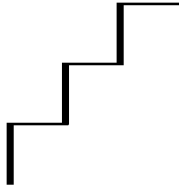
Wie erwähnt, bedarf die Gemeindeordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Gemeinderat sieht deshalb vor, nach der ersten Lesung durch den Einwohnerrat das Justizdepartement offiziell um eine Stellungnahme zu bitten; ein förmliches Vorprüfungsverfahren wie im Bereich des Raumplanungsrechts gibt es indessen nicht.

## 6. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

### Ingress

Geregelt werden in der Gemeindeordnung in erster Linie Fragen der Zuständigkeit und der Behördenorganisation. Die Gemeindeordnung ist indessen auch das *Grundgesetz* der kommunalen Rechtsordnung. Es finden sich darin folglich - nebst den Volksrechten - auch *Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung*. Solche Grundprinzipien sind *programmatische* Bestimmungen. Sie entfalten keine unmittelbaren Rechtswirkungen; es „braucht“ sie nicht. Dennoch sind sie nicht einfach überflüssig. Sie sagen etwas aus über den *Geist*, über das Menschenbild, welches in und hinter der Gemeindeordnung steckt.

In besonderem Mass trifft dies für den Ingress zu: Er umschreibt im Sinne eines Vorworts *Werthaltungen und übergeordnete Ziele* - Ziele, die zueinander durchaus auch in Konflikt stehen können. Der Ingress hat keine normative Wirkung. Er dokumentiert vielmehr den politisch-ethischen Ausgangspunkt für die neue Riehener Gemeindeordnung.



## I. Allgemeine Bestimmungen

### § 1 Stellung der Gemeinde

Die Stellung der Einwohnergemeinde Riehen wird massgeblich durch das *übergeordnete* Recht bestimmt. Die Bundesverfassung gewährleistet in Art. 50 die Gemeindeautonomie „nach Massgabe des kantonalen Rechts“. Auf kantonaler Ebene finden sich in verschiedenen *Gesetzen* Aussagen zur Rolle der beiden Landgemeinden. Eine *systematische Gemeindekonzeption* mit entsprechender Verankerung in der Kantonsverfassung *fehlt* aber derzeit. Das *Gemeindengesetz* legt den Bestand sowie die Gemeindearten (Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden) fest und besagt, dass die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig sind (§ 2).

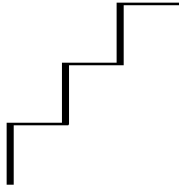
§ 1 der neuen Gemeindeordnung nimmt - wie bereits die geltende - diese staatsrechtlichen Rahmenbedingungen auf und formuliert sie aus der *Perspektive der Gemeinde*.

### § 2 Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung

Absatz 1 umschreibt im Sinne einer programmatischen Bestimmung die *grundlegenden Maximen rechtsstaatlichen Handelns*: Abstützung auf das Recht, Wahrung des öffentlichen Interesses, Verhalten nach Treu und Glauben, Wahrung des Verhältnismässigkeits- und Sorgfaltsprinzips. Die Botschaft lautet: Wer immer Aufgaben der Gemeinde erfüllt, hat sich nach diesen Prinzipien auszurichten.

Absatz 2 geht auf ein *wichtiges Organisationsprinzip* ein: Wer für etwas zuständig ist, soll diese *Zuständigkeit* im Bewusstsein der Verantwortung auch *wahrnehmen*; die anderen sollen sich darauf verlassen können. Für eine verlässliche Zusammenarbeitskultur genauso wesentlich ist, die *Zuständigkeit der anderen zu achten*. Vermieden werden soll also, dass entweder niemand sich zuständig fühlt, oder aber ein Gerangel um die Zuständigkeit entsteht (negative und positive Kompetenzkonflikte). Die neue Gemeindeordnung trägt selber bereits einiges zur Klärung bei; in den ausführenden Rechtserlassen und in der Praxis wird diesem Punkt aber die nötige Beachtung zu schenken sein.

Absatz 3 nimmt auf einer nochmals anderen Ebene ein weiteres Grundprinzip auf: Kommunales Handeln kann sich nicht ausserhalb des *regionalen und kantonalen Kontextes* entfalten. Diese Gegebenheiten müssen berücksichtigt werden. Mit „regional“ wird die interregionale Zusammenarbeit in der trinationalen Agglomeration Basel, insbesondere mit den Nachbargemeinden im In- und angrenzenden Ausland angesprochen. Mit „kantonal“ wird auf die übergeordnete staatliche Ebene verwiesen.



### § 3 Erlass von Verfügungen

Gemeindebehörden und Verwaltung kommunizieren auf vielfältige Weise mit den Einwohnerinnen und Einwohnern - zumeist nicht in Form von Verfügungen. Bedarf es aber zur *verbindlichen individuell-konkreten Regelung* einer Angelegenheit einer Verfügung (z.B. einer Bewilligung oder einer Steuerveranlagung), so müssen rechtsstaatliche Spielregeln eingehalten werden:

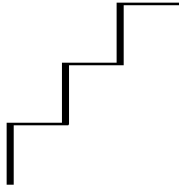
Absatz 1 verlangt eine *gesetzliche Grundlage* (Ordnung oder Reglement) für die *Befugnis* zum Erlass von Verfügungen, wenn diese durch eine *Verwaltungsstelle* oder durch *ein Mitglied des Gemeinderats* ausgesprochen werden sollen. Einwohnerrat bzw. Gemeinderat *bezeichnen* also die zum Erlass von Verfügungen befugten Stellen in den relevanten Aufgabengebieten, soweit sie nicht selber in Form von Beschlüssen bzw. Entscheiden (z.B. Zonenplanbeschluss oder Rekursentscheid) individuell-konkrete Anordnungen treffen.

Anders als in der geltenden Gemeindeordnung (vgl. alt § 57) werden Präsidentin bzw. Präsident, die anderen Mitglieder des Gemeinderats sowie die Verwaltungsabteilungen nicht mehr als „Verfügende“ aufgezählt. Dies gehört in das untergeordnete Organisationsrecht. Das künftige Organisationsrecht wird konsequent zwischen den Ebenen *Gemeinderat* (handelnd als *Kollegium*) und *Verwaltung* unterscheiden. Sind rasche Entscheidungen des Gemeinderats nötig, trifft die Präsidentin oder der Präsident in *Vertretung des Kollegiums* die nötigen Dispositionen. Was das „Tagesgeschäft“ betrifft, obliegt es den zuständigen Stellen der *Verwaltung*, die erforderlichen Verfügungen zu erlassen. Bereits heute erlassen die anderen *Mitglieder des Gemeinderats* keine „Verfügungen“ im Rechtssinne mehr. Die neuen rechtlichen Grundlagen werden deshalb in diesem Punkt kaum mehr als den Nachvollzug der heutigen Praxis bedeuten.

Absatz 2 benennt die wichtigsten rechtsstaatlichen Erfordernisse beim Erlass von Verfügungen: den Grundsatz des fairen Verfahrens, das Beschleunigungsgebot, die Begründungspflicht und die obligatorische Rechtsmittelbelehrung. Diese Standards sind von Bundesrechts wegen ohnehin vorgegeben, die Nennung in der Gemeindeordnung dient der Transparenz.

### § 4 Ausstand

Nichts untergräbt die Autorität von Behörden und Verwaltung mehr als ein Verdacht auf Korruption. Die explizite Statuierung einer *Ausstandspflicht* zur *Trennung privater und öffentlicher Interessen* von Mandatsträgern bzw. Verwaltungsangestellten hat deshalb schweizweit auch auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewonnen. Die neue Gemeindeordnung nimmt dieses Thema *differenzierter* auf als die geltende (vgl. alt § 18 Abs. 4), mit unterschiedlichen Regelungen für *Gemeinderat, Kommissionen und Verwaltung* einerseits sowie *Einwohnerrat* andererseits. Die Bestimmungen sollen vor allem präventive Wirkung entfalten.



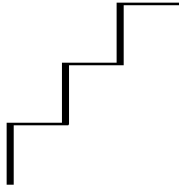
Absatz 1 legt fest, dass *Mitglieder des Gemeinderats* und von *einwohnerrätlichen* bzw. *gemeinderätlichen Kommissionen* sowie *Gemeindeangestellte* bei Geschäften, an denen sie ein *unmittelbares, persönliches Interesse* haben, bei deren *Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung* in Ausstand zu treten haben. Die Ausstandspflicht ist somit gegeben, wenn ein *persönliches*, in den meisten Fällen wohl ein wirtschaftliches, möglicherweise aber auch ein immaterielles Interesse an einem Geschäft besteht. Als persönliches Interesse soll auch gelten, wenn eine *besonders nahestehende Person* (nahe Familienangehörige, Lebenspartner) vom Ausgang des Geschäfts direkt profitiert. Der Vorteil muss ein *unmittelbarer* sein; bloss *indirekte* oder *potenziell* günstige Auswirkungen eines Geschäftes auf die eigene Person genügen noch nicht. Im Einzelfall wird es einer bewussten Abwägung bedürfen. Die Ausstandspflicht schliesst nicht aus, dass z.B. eine Sachkommission des Einwohnerrats den Standpunkt eines ausstandspflichtigen Mitglieds *anhört*.

Absatz 2 *erweitert* die Ausstandspflicht auf jene Situationen, in denen die betroffenen Behördenmitglieder bzw. Verwaltungsangestellten gesetzliche oder mandatierte *Vertreter* von Personen sind, zu denen beim fraglichen Geschäft eine Interessenbindung besteht. Einbezogen werden hier namentlich auch *juristische* Personen, etwa wenn einem Mitglied des Gemeinderats als Vereinspräsidentin oder Verwaltungsrat *Organstellung* zukommt. (Beispiel: Die einwohnerrätliche Sachkommission für Raumplanung, Verkehr und Umwelt berät über eine vom Gemeinderat beantragte Zonenplanrevision; ein Kommissionsmitglied ist zugleich Verwaltungsratspräsident einer Baugenossenschaft, die gegen die betreffende Umzonung Einsprache erhoben hat.) Keine Ausstandspflicht besteht selbstverständlich in Fällen, wo Behördemitglieder oder Verwaltungsangestellte mit einem *Mandat* der Gemeinde in einem Organ einer juristischen Person mitwirken (z.B. als Delegierte in einem Stiftungsrat oder Vereinsvorstand).

Absatz 3 statuiert für die Sitzungen des *Einwohnerrats* eine *modifizierte Ausstandspflicht*. Ausstandspflichtige Mitglieder des Einwohnerrats *legen* zu Beginn der Beratung des betreffenden Geschäfts *ihre Interessenbindung* offen. Sie können an den nachfolgenden Beratungen teilnehmen. Bei der *Beschlussfassung* aber treten sie in Ausstand. Die Offenlegung ermöglicht es den anderen Mitgliedern, die Voten und Positionen des betreffenden Ratsmitglieds entsprechend einzuordnen. Angesichts der Grösse und der "Durchmischung" des Einwohnerrats, aber auch in Anbetracht der Öffentlichkeit der Verhandlungen gibt die soziale bzw. öffentliche Kontrolle ausreichend Schutz gegen interessengebundene Entscheide. Unter Umständen ist das - wenn auch interessengebundene - Fachwissen eines einzelnen Ratsmitglieds für die Beratungen dennoch wichtig. Würde der Ausstand bereits bei der *Beratung* des Geschäfts verlangt, ginge dies in einem solchen Fall verloren.

#### § 5 Übertragung von Aufgaben an Dritte

Nicht immer werden Gemeindeaufgaben durch die eigene Verwaltung wahrgenommen. Es gibt Politikbereiche, in denen *private* oder *selbständige öffentlich-rechtliche Institutionen* öffentliche Aufgaben *im Auftrag der Gemeinde* erfüllen. Wichtige Beispiele in Reihen sind



etwa das Gemeindespital, die spitalexternen Dienste, das Kulturbüro Riehen oder auch die Jugendzahnpflege und die Sozialhilfe.

Grundsätzlich ist der *Gemeinderat* die oberste vollziehende Gemeindebehörde. *Er* schliesst mit der Gemeindeverwaltung oder mit Dritten *Leistungsvereinbarungen* zur Umsetzung der vom Einwohnerrat erlassenen Leistungsaufträge ab (vgl. § 24). *Er* entscheidet also, *welche* Gemeindeaufgaben allenfalls von Dritten erfüllt werden. Gemäss den allgemeinen „Spielregeln“ *kann* er diese Entscheidkompetenz durch Reglement oder im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit der Verwaltung allenfalls auch an diese *delegieren*.

Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung besagt, dass eine Aufgabenübertragung an Dritte *grundsätzlich zulässig* ist. Absatz 2 verlangt, dass die *Leistungsziele und die Modalitäten* einer solchen Übertragung in einer Leistungsvereinbarung festzulegen sind. Es bedarf also in jedem solchen Fall einer *schriftlichen Leistungsvereinbarung*.

Absatz 3 verankert gleichsam einen „Demokratievorbehalt“: Nicht mehr der Gemeinderat, sondern der *Einwohnerrat* (durch *referendumsfähigen Beschluss*) ist für die allfällige Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte zuständig, wenn es dabei um einen *gewichtigen Entscheid* geht. Ein solcher liegt vor,

- wenn die Aufgabenübertragung zur *Einschränkung von Grundrechten* führen kann (z.B. Securitas-Dienst auf der Tribüne des Einwohnerratssaals mit Wegweisungskompetenz);
- wenn eine *bedeutende* Gemeindeleistung betroffen ist (z.B. Besorgung der Sozialhilfe durch die Bürgergemeinde oder Übertragung des Kindergartenwesens an eine private Trägerschaft);
- wenn die Übertragung die Ermächtigung zur *Erhebung von Abgaben* (namentlich Gebühren, Beiträgen oder Ersatzabgaben) beinhaltet (z.B. Betrieb des K-Netzes durch einen Privaten, samt Festlegung der Benutzungsgebühren).

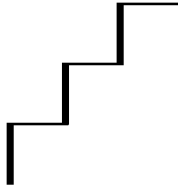
Sobald eine dieser drei Voraussetzungen erfüllt ist, muss der *Einwohnerrat* über *Art und Umfang* der Übertragung befinden; das *Volk* kann den Entscheid durch ein Referendum an sich ziehen. Besteht Unsicherheit, ob eine zu übertragende Gemeindeleistung eine *bedeutende* ist, wird im Zweifel der *Einwohnerrat* die Entscheidung treffen. Dies ergibt sich aus seiner allgemeinen Oberaufsicht.

Die *Oberaufsicht des Einwohnerrats* erstreckt sich im Übrigen nicht nur auf Gemeinderat und Verwaltung, sie wird vielmehr explizit *auch auf solche Dritte* bezogen, denen die Erfüllung von Gemeindeaufgaben übertragen worden ist (vgl. § 21 Abs. 2).

## § 6 Information

Aktive und transparente Information der Behörden und der Verwaltung über ihr Tun und Lassen ist eine der Grundvoraussetzungen für eine lebendige Demokratie und eine partizipative Gemeindepolitik.





Absatz 1 nimmt diesen Anspruch auf und statuiert das *Öffentlichkeitsprinzip*: Wenn und soweit nicht *überwiegende öffentliche oder private Interessen* dagegen stehen, wird seitens der Behörden und der Verwaltung *aktiv und transparent informiert*. *Öffentlichkeit* ist neu also die *Regel*, *Nicht-Öffentlichkeit* die *Ausnahme* (sog. Geheimnisvorbehalt, z.B. im Interesse eines geschützten Meinungsbildungsprozesses im Gemeinderat oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes bezüglich der Gemeindeangestellten). Die Gemeindeordnung selber legt fest, dass die Sitzungen des Gemeinderats und in der Regel auch von gemeinderätlichen und einwohnerrätlichen Kommissionen *nicht öffentlich* sind (vgl. §§ 23 Abs. 3 sowie 25 Abs. 3 und 26 Abs. 3). Weitere Ausnahmen können in anderen *Ordnungen* und in *Reglementen*, nach einer sorgfältigen Abwägung der Interessen, statuiert werden. Sie ergeben sich im Bereich der Personendaten zudem aus dem übergeordneten Recht (vgl. nachstehend § 7).

Die *Abkehr* vom ursprünglichen *Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt* und damit der definitive Abschied von der Kabinettpolitik bedeutet in der Praxis - auch was die Gemeinde Riehen betrifft - keinen Quantensprung. Es wird vielmehr rechtlich verankert, was sich in den vergangenen Jahren Schritt für Schritt vollzogen hat.

Absatz 2 benennt das *offizielle Publikationsorgan* für jene Beschlüsse und Wahlen, die aus formalrechtlichen Gründen zu publizieren sind. Wie bisher ist dies das *Kantonsblatt*.

#### § 7 Schutz der Personendaten

Die Gemeindeordnung verweist diesbezüglich auf das *übergeordnete Recht*, insbesondere auf das Datenschutzrecht. Die Geheimhaltungspflicht der Behörden und des Gemeindepersonals sowie das Akteneinsichtsrecht bei der Gemeinde richten sich danach. Es bedarf keiner zusätzlichen Bestimmungen.

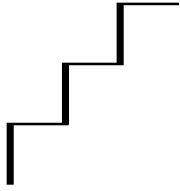
#### § 8 Rechtsmittel

Diese Bestimmung nimmt in den Absätzen 1 bis 3 die bestehende Regelung auf, wonach gegen Verfügungen von Verwaltungsstellen oder Gemeindepräsidentin bzw. Gemeindepräsident an den *Gemeinderat* rekuriert werden kann. Gegen letztinstanzliche Verfügungen und Entscheide der *Gemeindebehörden* kann gemäss kantonalem Recht<sup>6</sup> an den *Regierungsrat* rekuriert werden.

In einzelnen Rechtsgebieten gibt es abweichende Regeln, so etwa vorgeschaltete *Einspracheverfahren* oder besondere *Rekurskommissionen* (namentlich im Bau- und Planungsrecht sowie im Steuerrecht). Entsprechende Bestimmungen in Ordnungen oder kantonalen Gesetzen *gehen als spezielleres Recht vor*. In Absatz 4 wird dieser Vorbehalt statuiert.

---

<sup>6</sup> Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976, SG 153.100



Das kantonale Recht regelt die Haftung für Schaden, den Behörden oder Verwaltung verursachen (Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals vom 17. November 1999<sup>7</sup>). Die Gemeinden sind explizit in den Geltungsbereich des Haftungsgesetzes aufgenommen (§ 1 HG). Subsidiär kommen zudem die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung. Die Gemeindeordnung kann sich damit begnügen, auf dieses übergeordnete Haftungsrecht zu *verweisen*.

## II. Volksrechte

### § 10 Stimm- und Wahlberechtigung

Die Stimmberechtigung wird in der Kantonsverfassung<sup>8</sup> geregelt. Gemäss § 26 der Verfassung ist bei Abstimmungen und Wahlen im Kanton und in den Gemeinden stimmberechtigt, wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt, das achtzehnte Altersjahr zurückgelegt hat, in Kanton und Gemeinde politischen Wohnsitz hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geisteschwäche entmündigt ist (Abs. 1). Das Stimmrecht darf nur in *einer* Gemeinde, und zwar in der Wohngemeinde, ausgeübt werden (Abs. 4).

Die Formulierung in der Gemeindeordnung nimmt auf das kantonale Recht Bezug: Stimm- und wahlberechtigt in Gemeindeangelegenheiten sind danach alle Personen, die das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten besitzen und in der Gemeinde *wohnhaf und angemeldet* sind.

Weitere Bestimmungen sind in der *Gemeindeordnung* nicht erforderlich. Absatz 2 besagt, dass der Einwohnerrat die politischen Rechte in einer separaten Ordnung regelt. In der *Ordnung der politischen Rechte in der Einwohnergemeinde Riehen* vom 24. April 1996<sup>9</sup> sind das Stimmrecht und dessen Ausübung denn auch bereits detailliert geregelt.

### § 11 Wahlen und obligatorische Volksabstimmungen

Die Bestimmung übernimmt inhaltlich die *bisherige* Regelung (alt §§ 5 und 6).

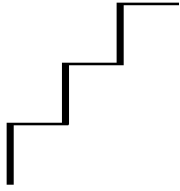
Nur die *Volksinitiativen* gelangen *obligatorisch* zur Volksabstimmung. Bei allen übrigen Beschlüssen des Einwohnerrats, einschliesslich jener über die Gemeindeordnung, bedarf es wie bisher *eines Referendums*, um einen Volksentscheid herbeizuführen.

---

<sup>7</sup> SG 161.100

<sup>8</sup> SG 111.100

<sup>9</sup> RiE 132.100



Nicht mehr erwähnt wird in der neuen Gemeindeordnung ein weiterer Fall der obligatorischen Volksabstimmung: Einer solchen würde es bedürfen, wenn der Einwohnerrat abgeschafft und wieder die Gemeindeversammlung eingeführt werden sollte (Übergang zur "ordentlichen Gemeindeorganisation" gemäss Gemeindegesetz). Das *Gemeindegesetz* legt in § 6 fest, dass die Gemeinden sich *an der Urne* für die ordentliche oder für die ausserordentliche Gemeindeorganisation zu entscheiden haben. Diese Vorschrift gilt weiterhin, unmittelbar gestützt auf das Gemeindegesetz.

### §§ 12 und 13, Referendum und Volksinitiative

Auch diese Bestimmungen übernehmen inhaltlich die bisherige Regelung (alt §§ 7 und 8). Insbesondere werden die geltenden Anforderungen zur Ergreifung eines Referendums (500 Unterschriften innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Beschlusses) und zur Einreichung einer Volksinitiative (1000 Unterschriften innert Jahresfrist seit Veröffentlichung des Initiativtextes) unverändert beibehalten.

Gewisse Beschlüsse des Einwohnerrats sind vom Referendum ausgenommen, so die Beschlüsse formeller Natur (wie blosse Kenntnisnahme oder Verfahrensbeschlüsse), die Geschäfte, die sich aus der Oberaufsicht über die Verwaltung ergeben, die Wahlen (z.B. in Kommissionen), die Genehmigung von Budget, Rechnung und Geschäftsbericht sowie neu *Produktrahmen* und *Leistungsberichte* zu den einzelnen Politikbereichen (§ 12 Abs. 2)<sup>10</sup>.

*Verzichtet* werden soll inskünftig auf die Möglichkeit des *Ausschlusses des Referendums* durch ein - wenn auch qualifiziertes - Mehr des Einwohnerrats (alt § 7 Abs. 2, letzter Satz): Eine fallweise Einschränkung der Volksrechte durch Einwohnerratsbeschluss ist problematisch. Muss ein Beschluss aus besonderen Umständen rasch wirksam werden, wird es gelingen, dies dem Volk zu *kommunizieren*, so dass ein Referendum ausbleibt. Ist indessen eine Entscheidung zu treffen, die derart dringend ist, dass auch die einmonatige Referendumsfrist zu viel Zeit nimmt, ist ohnehin der *Gemeinderat* gefordert: Er hat kraft seiner Exekutivfunktion die *nötigen Dispositionen zu treffen*, erforderlichenfalls auch im Rahmen von *notrechtlichen Kompetenzen*.

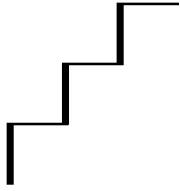
### § 14 Volksmotion

Mit der Volksmotion soll ein *neues Instrument für die Beteiligung am politischen Prozess* geschaffen werden.

Zum einen erhalten auch *nicht Stimmberechtigte* ein neues Instrument: *Jugendliche ab 14 Jahren* sowie in der Gemeinde wohnhafte und angemeldete *ausländische Staatsangehörige* können davon genauso Gebrauch machen wie die Stimmberechtigten. Für die genannten

---

<sup>10</sup> Vgl. auch § 11 Abs. 2 des Gemeindegesetzes. Zum Begriff „Produktrahmen“ vgl. auch nachstehend § 24 Abs. 3 lit. c), zum Thema Leistungsberichte § 21 Abs. 3 lit. h) sowie § 32.



Bevölkerungsgruppen steht damit eine neue Möglichkeit offen, sich verbindlich "zu Wort zu melden" und sich am politischen Leben der Gemeinde zu beteiligen. Dem Instrument kommt demnach eine *integrative Wirkung* zu.

Zum andern erlaubt die Volksmotion angesichts der im Vergleich zur Volksinitiative *niedrigeren Zahl an Unterschriften* (100 Personen) auch *nicht organisierten* "Bürgerinnen und Bürgern" das Ergreifen dieses Instruments. Die Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes, die Möglichkeit, eine "gute Idee" politisch zu platzieren, wird gestärkt. Zwischen der anforderungsreichen *Volksinitiative* und dem relativ schwachen Instrument der *Petition* eröffnet sich neu gleichsam eine "mittlere Variante" im Bereich der Volksrechte.

Absatz 1 umschreibt die Voraussetzungen des neuen Instruments: 100 Personen, die über 14 Jahre alt sind und in der Gemeinde wohnhaft und angemeldet sind, können *dem Einwohnerrat* eine Volksmotion unterbreiten. Das Begehren muss im *Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats* liegen und muss *begründet* werden.

Absatz 2 besagt, dass der Einwohnerrat *innert sechs Monaten* seit Eingabe zu entscheiden hat, ob er das Begehren für *erheblich* erklären und damit *inhaltlich weiterverfolgen* will. Findet sich im Einwohnerrat *keine Mehrheit* für die Erheblicherklärung, ist der Vorstoss *erledigt*.

Die *Geschäftsordnung des Einwohnerrats* wird die näheren Modalitäten der Volksmotion zu regeln haben (Absatz 3). Es ist denkbar, das Prozedere der Erheblicherklärung einer Volksmotion und deren weitere Behandlung *gleich* zu regeln wie bei der geplanten *parlamentarischen Motion*.

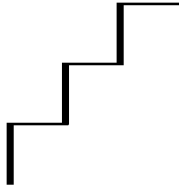
### § 15 Petition

Das Petitionsrecht ist von Verfassungs wegen gewährleistet. Die Gemeindeordnung nimmt das Recht wie bisher auf (alt § 9).

Neu wird in Absatz 2 eine *Frist* gesetzt (sechs Monate), innerhalb derer die angerufene Behörde oder Stelle die Petition zu prüfen und zu *beantworten* hat.

### **III. Gemeindebehörden**

Der Abschnitt über die Behörden beschränkt sich auf die *wichtigsten Bestimmungen* zu deren Organisation und Zuständigkeiten. Für weiterführende Regelungen wird auf die *Geschäftsordnung des Einwohnerrats* bzw. auf das *Geschäftsreglement des Gemeinderats* verwiesen. Auf eine Legaldefinition der Behörden bzw. der Organe wird verzichtet. Aus der Gesetzessystematik und den Titeln ergibt sich, dass unter "Gemeindebehörden" der Ein-



woherrat, der Gemeinderat sowie die von den beiden Gremien bestellten Kommissionen verstanden werden.

## A. Allgemeines

### § 16 Amtsdauer

Wie bisher werden die Gemeindebehörden, sofern nichts anderes bestimmt ist, auf eine Amtsdauer von *vier Jahren* gewählt. Der Beginn der Amtsdauer wird unverändert auf den 1. Mai gelegt. Beides hat sich bewährt.

### §§ 17 und 18, Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten

Auch bezüglich der Wählbarkeit und der Definition der Unvereinbarkeiten wird inhaltlich die bisherige Regelung übernommen (alt § 12). Die Änderungen sind weitgehend redaktioneller Natur.

Was die Unvereinbarkeit eines politischen Amtes in *Gemeinderat* oder *Einwohnerat* mit einer *leitenden Funktion in der Gemeindeverwaltung* betrifft, spricht die neue Gemeindeordnung in § 18 Abs. 3 *generell* von "leitenden Angestellten der Gemeindeverwaltung". Es werden nicht mehr bestimmte Funktionen (Gemeindeverwalter, dessen Stellvertreter sowie Abteilungsleitende) aufgezählt (vgl. alt § 13 Abs. 3). Dem *Gemeinderat* wird aufgetragen, die entsprechenden Leitungspositionen zu *definieren*. Es ist denkbar, den Kreis im Vergleich zur bisherigen Regelung leicht zu erweitern; massgebliches Kriterium wird die künftige Organisationsstruktur der Verwaltung bzw. die Organisation der Geschäftsleitung sein.

### § 19 Konstituierung

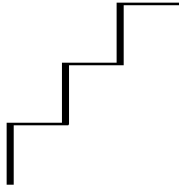
Die Bestimmung entspricht unverändert der bisherigen.

## B. Einwohnerat

### § 20 Mitgliederzahl und Konstituierung

Die Bestimmung baut auf der bestehenden und bewährten Regelung auf (alt §§ 20 und 21). Insbesondere besteht kein Anlass, an der Mitgliederzahl (40) und an den Modalitäten der Wahl des Präsidiums etwas zu ändern (zweijähriger Turnus).

Absatz 3 nimmt an dieser Stelle neu die *Wahl der ständigen Kommissionen* auf. Diese Wahlen gehören ebenfalls zur Konstituierung; dies umso mehr, als künftig für die verschie-



denen Politikbereiche ständige *Sachkommissionen* eingesetzt werden sollen (vgl. nachstehend § 25). Die Amtsdauer der ständigen Kommissionen beträgt wie bisher vier Jahre. Bei der Besetzung der Kommissionen soll der Einwohnerrat die *Stärke der Fraktionen* berücksichtigen, es sei denn, es lägen besondere Gründe vor. Dieses Gebot der politischen Repräsentativität der Kommissionen wird neu in der Gemeindeordnung verankert.

### § 21 Zuständigkeit

Die Bestimmung umschreibt die Funktion des Einwohnerrats und regelt seine Zuständigkeiten.

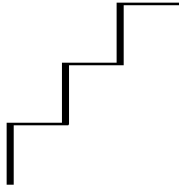
Absatz 1 beschreibt die *drei Kernfunktionen* des Gemeindeparlaments. Der Einwohnerrat

- ist oberste *gesetzgebende* Behörde,
- entscheidet über *grundlegende* Geschäfte (strategische Ebene),
- übt die *Oberaufsicht* über die anderen Behörden (Gemeinderat und Kommissionen) sowie die Verwaltung aus.

Absatz 2 enthält bezüglich der *Oberaufsicht* eine wichtige *Erweiterung*: Diese erstreckt sich auch auf *Dritte*, denen die *Erfüllung von Gemeindeaufgaben* übertragen worden ist (vgl. § 5 hiavor). Dies bedeutet, dass mit den üblichen Instrumenten der Oberaufsicht (Berichtspflicht, parlamentarische Vorstösse, Sonderprüfung in ausserordentlichen Situationen, etc.) die *Geschäftspraxis* jener privaten oder öffentlich-rechtlichen Institutionen, die im Auftrag der Gemeinde eine *öffentliche Aufgabe* erfüllen, *thematisiert* werden kann. In den Leistungsvereinbarungen, die der Gemeinderat mit diesen externen Leistungserbringern abschliesst (z.B. mit der Trägerschaft der Spitem), wird auf diesen Sachverhalt zu verweisen sein.

Absatz 3 enthält die (*abschliessende*) *Aufzählung der Zuständigkeiten* des Einwohnerrats. Vieles ist aufgrund des Gemeindegesetzes vorgegeben und entspricht der heutigen Regelung; andere Zuständigkeiten sind Ergebnisse der Gemeindereform:

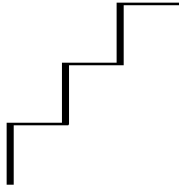
- a) und b) betreffen die Zuständigkeit zum *Erlass von Ordnungen*; speziell erwähnt werden die Gemeindeordnung, die eigene Geschäftsordnung, die Personal- und die Lohnordnung sowie die Ordnungen über die Erhebung von Abgaben (also insbesondere die Steuerordnung);
- c) erwähnt die *Wahlgeschäfte*;
- d) enthält die unter PRIMA *wichtigste neue Zuständigkeit* des Einwohnerrats, nämlich den *Erlass der Leistungsaufträge* pro Politikbereich (Produktgruppe) und die Bewilligung der zugehörigen (ein- oder mehrjährigen) *Globalkredite*;
- e) erwähnt die Bewilligung weiterer *Kredite*, insbesondere also der Verpflichtungskredite für Investitionen; der Einwohnerrat ist zuständig, soweit diese im Einzelfall den Betrag von *250'000 Franken übersteigen* (vgl. hinten § 36);



- f) betrifft die Zuständigkeit zur *Festsetzung des Steuerfusses*; vorbehalten bleibt die ausserordentliche Kompetenz des Gemeinderats aufgrund der neuen "Konsumschuldenbremse" (vgl. dazu hinten § 38);
- g) statuiert als *neue Zuständigkeit* gemäss PRIMA die *Genehmigung des Produktrahmens*, des Verzeichnisses der Politikbereiche, also samt zugehörigen Produkten;
- h) erwähnt wie bisher die *Genehmigung des Jahresbudgets, der Rechnung und des Geschäftsberichts* des Gemeinderats; hinzu kommt - im Rahmen des neuen Berichtswesens - die *Genehmigung der periodischen Leistungsberichte* (Reporting) in den einzelnen Politikbereichen;
- i) betrifft die *Genehmigung der wichtigen Verträge*, eine Zuständigkeit, die sich aus dem Gemeindegesetz ergibt; welche Verträge als "wichtig" zu qualifizieren sind, soll künftig unter *PRIMA-Gesichtspunkten* beurteilt werden;
- j) erwähnt eine Zuständigkeit des Einwohnerrats im Bereich des Anlagevermögens der Gemeinde (Finanzvermögen). Grundsätzlich ist die Bewirtschaftung des Finanzvermögens Sache des *Gemeinderats*. Grössere *Grundstückgeschäfte* (Kauf oder Verkauf von Liegenschaften, Einräumung von Baurechten, etc.) aber sollen dem Einwohnerrat zur *Genehmigung* vorgelegt werden; die Limite wird bei 1 Million Franken angesetzt (vgl. § 37 Abs. 1 lit. e);
- k) legt fest, dass die Revisionsstelle vom Einwohnerrat zu wählen ist. Diese Änderung gegenüber der heutigen Praxis (Wahl durch den Gemeinderat) drängt sich auf, auch in Anlehnung an privatrechtliche Unternehmen;
- l) erwähnt schliesslich alle *weiteren Beschlussfassungen*, die nach *übergeordnetem Recht* in die Zuständigkeit des Einwohnerrats fallen. Besonders hervorgehoben werden vor dem Hintergrund des neuen Bau- und Planungsgesetzes, welches der Gemeinde per 1. Januar 2001 namentlich im Bereich der *Ortsplanung* neue Kompetenzen übertragen hat, *Beschlussfassungen im Bereich der Raumordnung*. Es gehört beispielweise aber auch die Beschlussfassung über die Aufnahme von Darlehen und Gemeindeanleihen dazu, welche nach noch geltendem Gemeindegesetz in die Zuständigkeit des Einwohnerrats fällt.

Generell ist festzuhalten, dass die beschriebene Zuständigkeitsordnung eine Mischung zwischen den neuen Steuerungsinstrumenten nach PRIMA-Grundsätzen und dem herkömmlichen, dem Gemeindegesetz zugrunde liegenden Modell darstellt. Insoweit kommt einzelnen Bestimmungen Übergangscharakter zu.

Wichtig ist die Differenzierung zwischen „*Erlass*“ und „*Genehmigung*“ als unterschiedliche *Arten der Beschlussfassung* des Einwohnerrats: *Genehmigung* lässt nur ein *Ja* oder ein *Nein* zum *Ganzen* zu (z.B. wird ein Vertrag genehmigt oder eben nicht; Nichtgenehmigung bedeutet i.d.R. „zurück an den Absender“ bzw. Neuvorlage durch den Gemeinderat). *Erlass* gibt *Gestaltungsspielraum* für den Einwohnerrat (z.B. Änderungen in der Formulierung eines bestimmten Paragraphen).



## § 22 Geschäftsordnung

Die Modalitäten zur Einberufung der Sitzungen des Einwohnerrats entsprechen den bekannten Spielregeln. Unverändert sind auch das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen und die Rolle der Mitglieder des Gemeinderats bei den Beratungen.

Absatz 3 verweist auf die *Geschäftsordnung*: Alles Nähere betreffend das parlamentarische Instrumentarium sowie die Organisation des Ratsbetriebs und die Form der Beratungen soll dort geregelt werden.

### C. Gemeinderat

## § 23 Mitgliederzahl und Organisation

Wie bisher soll der Gemeinderat aus sieben Mitgliedern bestehen, darunter die Präsidentin oder der Präsident. Diese Grösse hat sich aus verschiedenen Gründen bewährt. Sie erlaubt insbesondere eine politisch repräsentative Zusammensetzung sowie eine interdisziplinäre und gleichzeitig effiziente Arbeitsweise der Exekutive. Die Belastung der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats bleibt in vertretbaren Grenzen.

Anders als in der geltenden Gemeindeordnung wird das *Ressortsystem nicht mehr* vorgeschrieben (alt § 30). Absatz 2 hält vielmehr fest, dass der Gemeinderat als *Kollegialbehörde* beschliesst. Er *kann bestimmte Zuständigkeiten* an einzelne seiner Mitglieder oder an Verwaltungsstellen *delegieren*. Der Gemeinderat erhält also in Übereinstimmung mit den PRIMA-Grundsätzen *mehr Spielraum* für die *eigene Organisation*.

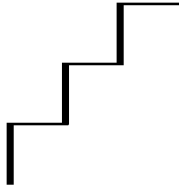
Absatz 4 nimmt diesen Grundsatz auf, indem (anders als gemäss der bisherigen Gemeindeordnung) der Gemeinderat sich sein *eigenes Geschäftsreglement* geben kann - analog dem Einwohnerrat. Diese Zuständigkeitsordnung ist mit dem Gemeindegesetz kompatibel. Im Geschäftsreglement sind insbesondere *Organisation und Form der Beratungen* sowie die *Zuständigkeiten* der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats zu regeln. Dies betrifft namentlich auch die Aufgaben und Befugnisse der Präsidentin bzw. des Präsidenten; auf die detaillierte Regelung der alten Gemeindeordnung (alt § 32) kann deshalb verzichtet werden.

Dass die Sitzungen des Gemeinderats nicht öffentlich sind, wird in Absatz 3 explizit festgehalten (Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip; vgl. dazu den Kommentar zu § 6).

## § 24 Zuständigkeit

Die Bestimmung umschreibt die Funktion des Gemeinderats und regelt seine Zuständigkeiten.



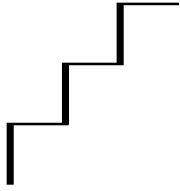


Absatz 1 besagt, dass der Gemeinderat die oberste *leitende und vollziehende* Gemeindebehörde ist. Der *Gemeinderat steuert und plant* aus einer *gesamtheitlichen* Sicht (strategische Führung). Die *Feinststeuerung* und die *Vorbereitung* der strategischen Entscheide ist indessen Aufgabe der *Verwaltung*.

Absatz 2 beinhaltet punkto Zuständigkeiten gleichsam den "Auffangtatbestand" und ermöglicht so eine lückenlose Ordnung: Alle Aufgaben und Befugnisse, die nicht durch Vorschriften von Bund und Kanton oder durch diese Ordnung den Stimmberechtigten oder dem Einwohnerrat vorbehalten oder anderen Behörden übertragen sind, fallen in die Zuständigkeit des *Gemeinderats*. Materiell entspricht dies der heutigen Regelung (vg. alt § 29 Abs. 1) und dem Gemeindegesetz (§ 15 Abs. 3).

Der in Absatz 3 folgende *Katalog von Zuständigkeiten* ist folglich *nicht* abschliessend; er erwähnt vielmehr im Lichte von PRIMA und mit einem Blick auf das geltende Gemeindegesetz die wesentlichen Zuständigkeiten des Gemeinderats:

- a) hält fest, dass es Sache des Gemeinderats ist, die Geschäfte des Einwohnerrats vorzubereiten und die Beschlüsse zu vollziehen;
- b) verpflichtet den Gemeinderat zu einer *vorausschauenden Planung* und zum periodischen *Erarbeiten von Leitlinien* für die langfristige Entwicklung der Gemeinde; der längerfristigen Planung für die Gemeinde und damit der "Vorsorge" wird somit ein *hoher Stellenwert* beigemessen, ohne dem Gemeinderat indessen die *Form* dieser Planung - ein Leitbild etwa - vorzuschreiben;
- c) überträgt dem Gemeinderat neu die Zuständigkeit, die von der Gemeinde erbrachten oder vermittelten Leistungen - in der NPM-Sprache „*Produkte*“ genannt - zu *definieren* und diese im Verzeichnis der Politikbereiche, *im Produktrahmen, zusammenzufassen*. Der Produktrahmen ist gemäss § 21 Abs. 3 lit. g) dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorzulegen; damit erhält er Gelegenheit, das „Portefeuille“ der Gemeinde, die Palette an Gemeindeleistungen, in einer Gesamtübersicht zu beurteilen;
- d) ebenfalls neu wird der Gemeinderat verpflichtet, den *Politikplan* - eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung also - zu erstellen; dieser Politikplan ist jährlich à jour zu bringen und dem *Einwohnerrat zur Kenntnisnahme* vorzulegen (vgl. dazu hinten § 30);
- e) erwähnt die Zuständigkeit zum Erlass der *erforderlichen Reglemente*;
- f) besagt, dass der Gemeinderat bevölkerungsnah, ziel- und wirkungsorientierte Dienstleistungen der Gemeinde zu *gewährleisten* hat; mit diesem gesetzlichen Auftrag an den Gemeinderat wird ein aus PRIMA abgeleiteter Anspruch an die *Qualität der Gemeindeleistungen* verankert;
- g) überträgt dem Gemeinderat die Zuständigkeit für die Verwaltungsorganisation; es ist Sache des Gemeinderats, die *Grundzüge der Verwaltungsorganisation festzulegen* und mit der Verwaltung oder mit beauftragten Dritten *Leistungsvereinbarungen* zur Umsetzung der vom Einwohnerrat erlassenen Leistungsaufträge abzuschliessen;
- h) erwähnt explizit die Zuständigkeit des Gemeinderats, die Gemeinde nach aussen zu *vertreten* und statuiert einen *Informationsauftrag gegenüber der Bevölkerung*;
- i) legt schliesslich aus formalrechtlichen Gründen fest, dass der Gemeinderat für Übertretungen seiner Reglemente Geldbussen vorsehen kann.



Nicht mehr enthalten ist im Katalog der Zuständigkeiten die "Leitung der Gemeindeverwaltung und Einstellung des erforderlichen Personals". Diese im Gemeindegesetz noch enthaltene Formulierung (§ 15 Abs. 4 lit. e) ist bei *wörtlicher* Auslegung nicht PRIMA-kompatibel. Dem Gemeinderat kommt aber nach wie vor die *oberste Verantwortung für die Verwaltung* zu (vgl. dazu auch nachstehend §§ 28 und 29). Daraus abgeleitet wird der Gemeinderat weiterhin Anstellungsbehörde für das erforderliche *leitende Personal* der Gemeindeverwaltung bleiben. Im Einzelnen wird die in Vorbereitung stehende neue Personalordnung die entsprechenden Kompetenzdelegationen an die Verwaltung regeln. Bei *geltungszeitlicher Auslegung* der fraglichen Bestimmung des Gemeindegesetzes ist diese Lösung nach Auffassung des Gemeinderats mit dem *Ziel* der damals formulierten Gesetzesnorm vereinbar.

## D. Kommissionen

### § 25 Kommissionen des Einwohnerrats

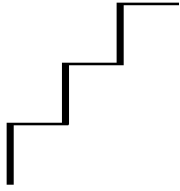
Wesentlichste Änderung bei den ständigen Kommissionen ist die Einführung von *Sachkommissionen für die verschiedenen Politikbereiche*. Diese Kommissionen können einen oder mehrere Politikbereiche "übernehmen" und werden insbesondere *vorberatend* zuhanden des Plenums, aber auch *als sachkundige Ansprechpartner* für den Gemeinderat wirken. Der Auftrag an diese Sachkommissionen wird in der Geschäftsordnung des Einwohnerrats näher zu definieren sein.

In Absatz 1 werden neben den Sachkommissionen alle übrigen ständigen Kommissionen aufgezählt: Ratsbüro, Geschäftsprüfungskommission, Wahlprüfungskommission und die (an Aufgaben reicher gewordene) *Volksmotions-* und *Petitionskommission*. Nicht mehr erwähnt wird - in Vorwegnahme des künftigen Personalrechts (Abschaffung des Beamtenstatus) - die *Disziplinarkommission*; bei Wirksamwerden der neuen Gemeindeordnung per 1. Januar 2003 dürfte sie obsolet geworden sein.

Der Einwohnerrat soll gemäss Absatz 2 bei Bedarf weiterhin *zusätzliche ständige Kommissionen* bilden oder *themenbezogenen Spezialkommissionen* mit *befristetem* Auftrag einsetzen können. Die neue Gemeindeordnung sieht diesbezüglich keine verfahrensmässigen Einschränkungen mehr vor (vgl. alt § 36 Abs. 2). Es wird auf die Geschäftsordnung verwiesen.

Die Kommissionssitzungen sind laut Absatz 3 in der Regel nicht öffentlich (Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip gemäss § 6). Eine Kommission könnte aber aus bestimmtem Anlass durchaus Ausnahmen beschliessen.

Solche und andere ausführende Bestimmungen soll der Einwohnerrat in seiner Geschäftsordnung regeln (Absatz 4).



Seite 27 § 26 Kommissionen des Gemeinderats

Auch hier wird in der Gemeindeordnung nur der Grundsatz geregelt, wonach der Gemeinderat zu seiner Beratung *Fachgremien* als ständige Kommissionen oder mit befristetem Auftrag einsetzen kann (Absatz 1).

Absatz 2 verlangt eine formelle gesetzliche Grundlage (*Reglement*), wenn *behördliche Befugnisse* an eine Kommission *delegiert* werden sollen (z.B. an die Steuerkommission).

Die Sitzungen sind ebenfalls in der Regel nicht öffentlich (vgl. § 25 hiervoor).

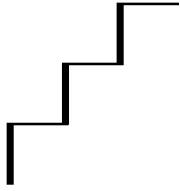
*Nicht mehr aufgenommen* werden in der neuen Gemeindeordnung die bisherigen Bestimmungen betreffend die *Steuerkommission* (alt §§ 34 und 35), obwohl die revidierte Steuerordnung vom 22. August 2001 in § 22 noch darauf Bezug nimmt. Die Bestimmungen sind in der Gemeindeordnung am falschen Platz, sie sind zu speziell. Hinzu kommt, dass die weitere Zukunft der Steuerkommission offen ist. Die *Steuerordnung* ermächtigt in § 22 Abs. 2 den *Gemeinderat*, der Steuerkommission *Aufgaben zuzuweisen*. Gestützt auf diese Kompetenznorm wird der Gemeinderat vor Wirksamwerden der neuen Gemeindeordnung das Erforderliche vorkehren.

#### **IV. Gemeindeverwaltung**

##### § 27 Aufgabe und Funktion

Gemäss den PRIMA-Grundsätzen ist es Sache des *Gemeinderats*, die Grundzüge der Organisation und der Zuständigkeiten der Verwaltung zu regeln. Ihm kommt diesbezüglich die oberste Verantwortung zu (vgl. oben § 24). Die Bestimmungen in der neuen Gemeindeordnung *beschränken sich deshalb auf das Wesentliche*. Bisherige Vorschriften zur internen Gliederung der Verwaltung, Bestimmungen betreffend die Gemeindeverwalterin oder den Gemeindeverwalter sowie Vorschriften betreffend den Wohnsitz des leitenden Personals (alt §§ 44 bis 46) werden *nicht mehr* aufgenommen. Sie haben ihren Platz in *Reglementen* oder gegebenenfalls in der *Personalordnung*.

§ 27 umschreibt in knappen und klaren Worten die *Funktion der Gemeindeverwaltung* und ihre wichtigsten Zuständigkeiten: Danach erbringt die Verwaltung *Dienstleistungen für die Bevölkerung im Rahmen der von den Behörden gesetzten politischen Ziele und Vorgaben* (Absatz 1). Ferner erarbeitet sie für Gemeinderat und Einwohnerrat die erforderlichen *Planungs- und Entscheidungsgrundlagen*, *gewährleistet eine effiziente Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderats* und sorgt für *Information und Koordination* (Absatz 2).



### § 28 Organisation

Diese Bestimmung statuiert, dass die *Grundzüge der Organisation* und der *Zuständigkeiten* der Gemeindeverwaltung vom *Gemeinderat* in einem *Reglement* zu regeln sind. Die Details der Verwaltungsorganisation und der internen Geschäftsprozesse zu regeln, ist dann Sache der *Verwaltungsspitze* (Gemeindeverwalterin bzw. Gemeindeverwalter).

Gemäss Absatz 2 ist der *Gemeinderat* aber dafür zuständig zu bestimmen, wer zur *Vertretung der Gemeinde* befugt ist. Die *Zeichnungsberechtigungen* müssen folglich vom Gemeinderat genehmigt werden.

### § 29 Gemeindepersonal

Auch hier finden sich nur die Grundsätze: Gemäss Absatz 1 trägt der Gemeinderat die Verantwortung für eine *zeitgemässe* und *weitsichtige Personalpolitik*. Dies bedeutet, dass der Gemeinderat periodisch seine Personalpolitik zu *überprüfen und zu erneuern* hat. Richtschnur soll dabei auch das Prinzip der *Nachhaltigkeit* sein, insbesondere was die Personalgewinnung und die Weiterbildung betrifft.

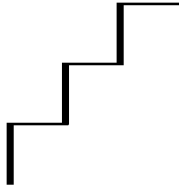
Absatz 2 übernimmt die Zuständigkeitsordnung des geltenden Gemeindegesetzes und besagt, dass *Anstellungsverhältnisse und Entlohnung* der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf *Ordnungsstufe* zu regeln sind, konkret also in einer Personal- und in einer Lohnordnung. Unter PRIMA-Gesichtspunkten wäre durchaus auch eine Regelung auf Ebene Reglement denkbar.

## **V. Führungsinstrumente und Gemeindehaushalt**

Dieser Abschnitt regelt die Grundzüge des neuen Führungsinstrumentariums. Es handelt sich gleichsam um eine kompakte Beschreibung des „Meccano“ gemäss PRIMA-Konzept. Auch finden sich hier die Limiten bezüglich Ausgabenkompetenzen zwischen Gemeinderat und Einwohnerrat.

### § 30 Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan)

Mit dem Politikplan wird in der Gemeinde Riehen eine *integrierte Aufgaben- und Finanzplanung* eingeführt. Bisherige Instrumente wie Legislaturprogramm und Finanzplan werden zu einem einzigen Instrument *verschmolzen*, "Inhalt" und "Geld" werden auf den gemeinsamen Punkt gebracht.



Absatz 1 definiert den Politikplan: Danach beschreibt dieser die vorgesehene Entwicklung der Gemeindeaufgaben und stellt für jeden Politikbereich (Produktgruppe) die *Ziele* und *erwarteten Entwicklungen* sowie die *benötigten Mittel* dar. Wie sich der Politikplan im Einzelnen präsentieren wird, ist gegenwärtig noch offen. Es gibt aber bereits Modelle in anderen Gemeinden und neuerdings im Kanton.

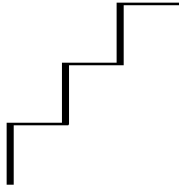
Absätze 2 und 3 besagen, dass der Politikplan jeweils für *mindestens vier Jahre* erstellt wird, unter jährlicher Aktualisierung im Sinne einer fortlaufenden Planung. Veränderte Verhältnisse und neue Erkenntnisse sollen berücksichtigt werden. Das Jahr 1 der Planung ist gleichzeitig auch das *Budget* des kommenden Jahres.

Der Politikplan ist für den Gemeinderat ein wichtiges Instrument zur *Konsolidierung der Planung und Budgetierung*: Die Eckdaten der verschiedenen Leistungsaufträge werden darin zu einem Ganzen zusammengefügt und in die Zukunft extrapoliert. Angesichts der *Komplexität dieser Aufgabe* ist der Politikplan ein Steuerungsinstrument für die Exekutive. Er wird aber dem Einwohnerrat (jährlich) *zur Kenntnis* gebracht (vgl. § 24 Abs. 3 lit. d), damit dieser die *Leistungsaufträge* für die einzelnen Politikbereiche im Wissen um das ganze "Portfeuille" festlegen kann.

Es ist denkbar, dass der Einwohnerrat - in Anlehnung an ein entsprechendes Instrument auf kantonaler Ebene - ein *parlamentarisches Instrument* schaffen wird, welches ihm frühzeitige Einflussnahme auf die Aufgaben- und Finanzplanung ermöglicht (im Kanton ist dies der sog. *Planungsauftrag*). Der Ort zur Regelung eines solchen Instruments wäre die *Geschäftsordnung* des Einwohnerrats.

### § 31 Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen

Herzstück des neuen Steuerungsinstrumentariums gemäss PRIMA sind die *Leistungsaufträge*. Darin legt sich der Einwohnerrat für *ein oder mehrere Jahre* fest, welche *Ziele*, welche *Leistungen* und welche *Mittel* er einem Politikbereich (Produktgruppe) zuschreiben und dem Gemeinderat in Auftrag geben will. Die Beratung und Beschlussfassung zu einem solchen Leistungsauftrag im Einwohnerrat bedeutet demnach jeweils eine *politische Standortbestimmung und Neuausrichtung* für die kommenden Jahre. Die Laufdauer eines Leistungsauftrags kann je nach Politikbereich unterschiedlich sein; es gibt bewegtere und stabilere Bereiche. Die Begrenzung auf ein *einziges Jahr* soll aber genauso *Ausnahme* bleiben wie ein *mehr als vierjähriges* Engagement. Denkbar ist auch, innerhalb eines Politikbereichs zu *differenzieren* und mehr als einen Leistungsauftrag zu formulieren. Doch auch dies sollte nicht die Regel sein: Es wird darauf zu achten sein, dass mit guter Vorbereitung und zeitlicher Staffelung einer insgesamt vernünftigen Anzahl von Leistungsaufträgen eine miliztaugliche Verteilung der Beratungen in Sachkommissionen und Plenum über das Kalenderjahr ermöglicht wird.



Absätze 1 und 2 statuieren, dass für die einzelnen Politikbereiche (Produktgruppen) ein- oder mehrjährige Leistungsaufträge mit *zugehörigen Globalkrediten* beschlossen werden. Für jeden Politikbereich definieren die Leistungsaufträge in den Grundzügen die *Menge* und *Qualität* der zu erbringenden Leistungen sowie die *beabsichtigte Wirkung* in *Kenntnis der damit verbundenen Kosten*. Die Leistungsaufträge werden von Verwaltung und Gemeinderat nach einem *einheitlichen Raster* vorbereitet.

Um dem Einwohnerrat pro Politikbereich ein *Gesamtpaket* vorlegen zu können, werden nach Möglichkeit allfällige dazugehörige *Rechtserlasse* - also die vom Einwohnerrat allenfalls zu erlassenden Ordnungen für den betreffenden Politikbereich - ebenfalls zusammen mit dem Entwurf des Leistungsauftrags vorgelegt (Absatz 3).

Absatz 4 regelt die nächsttiefere Stufe: Liegen die Leistungsaufträge des Einwohnerrats an den *Gemeinderat* vor, so hat dieser die Umsetzung an die Hand zu nehmen. Dazu dienen die *Leistungsvereinbarungen*: Entsprechend den beschlossenen Vorgaben werden die Leistungsaufträge in Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und *Verwaltung* oder mit *Dritten* (vgl. dazu oben § 5) konkretisiert und umgesetzt. Je nach Inhalt der Politikbereiche bzw. Anzahl der darin enthaltenen Produkte gibt es pro Politikbereich drei bis vielleicht sieben oder gar zehn Leistungsvereinbarungen. Auch hier werden Raster entwickelt, um eine einheitliche Erarbeitung und Bewirtschaftung der Leistungsvereinbarungen zu ermöglichen.

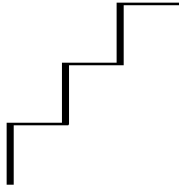
### § 32 Leistungs- und Kostenerfassung, Berichtswesen

Diese Bestimmung legt die *Grundlagen für ein stufengerechtes Controlling*. Absatz 1 verlangt ein *standardisiertes Verfahren*, welches mit der erforderlichen Erfassung der *wesentlichen Daten* über Leistung, Qualität und Kosten für *Auskunft über Abweichungen* zwischen Zielvorgaben und Zielerreichung sorgt. Im Rahmen des PRIMA-Teilprojekts "Controlling" werden diese Instrumente derzeit erarbeitet. Angestrebt wird, mit einem vertretbaren administrativen Aufwand den Führungsbeauftragten die für sie wichtigen Kennzahlen zugänglich zu machen („Cockpit-Informationen“).

Absatz 2 definiert das *Berichtswesen* (das Reporting): Verwaltung und Gemeinderat haben im Rahmen des Berichtswesens *stufengerecht* über Aufgabenerfüllung, Kosten und Art der Finanzierung *Rechenschaft abzulegen*. Gegenüber dem Einwohnerrat geschieht dies insbesondere in Form *periodischer Leistungsberichte* zu den einzelnen Politikbereichen (vgl. § 21 Abs. 3 lit. h). Mit diesen Leistungsberichten werden sich namentlich die Sachkommissionen vertieft auseinandersetzen.

### § 33 Grundsätze der Haushaltsführung

Die Bestimmung zählt die Grundsätze der Haushaltsführung auf, welche seitens der Gemeindebehörden und der Verwaltung beachtet werden müssen.



Danach ist der Gemeindehaushalt nach den Grundsätzen der *Gesetzmassigkeit*, der *Wirksamkeit*, des *Haushaltgleichgewichts*, der *Wirtschaftlichkeit* und der *Dringlichkeit* zu führen. Diese Maximen des Gemeindehaushalts dienen allen Führungsbeauftragten als Leitplanken. Sie werden auch bei der weiteren Ausgestaltung des Finanzhaushaltrechts Richtschnur sein.

Gegenwärtig bestehen in der Gemeinde Riehen nur *wenige gesetzliche Bestimmungen zum Gemeindehaushalt*. Namentlich gibt es *keine Finanzhaushaltsordnung*. Die Spielregeln haben sich, soweit nicht die geltende Gemeindeordnung etwas sagt, in langjähriger Praxis herausgebildet. Es besteht klar *gesetzgeberischer Handlungsbedarf*. Die Gemeindeordnung hat aber nur die Grundzüge zu regeln. Alles Nähere soll in einem speziellen Erlass festgelegt werden, der *gleichzeitig mit der neuen Gemeindeordnung* rechtswirksam werden muss.

#### § 34 Erhebung von Abgaben

Abgaben im finanzrechtlichen Sinn umfassen die *Steuern* einerseits und die sog. *Kausalabgaben* andererseits. Zu den Kausalabgaben zählen *Gebühren* (z.B. für die Benutzung des K-Netzes), *Beiträge* für die Abgeltung von Sondervorteilen (z.B. die Strassenbeiträge der Grundeigentümer) sowie die *Ersatzabgaben* (z.B. die kantonale Feuerwehrsatzabgabe). Materiell entspricht die Regelung den geltenden Bestimmungen in alt §§ 48 bis 50. Auf Details wird in der neuen Ordnung verzichtet, so etwa auf Hinweise zur Art der Mittelverwendung (vgl. alt § 51).

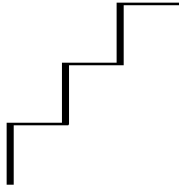
In Absatz 1 wird die Grundlage für das Erheben von *Gemeindesteuern* gelegt (gemäss § 19 des Gemeindegesetzes sind die Landgemeinden befugt, Gemeindesteuern zu erheben). Für alles Nähere wird auf die Steuerordnung verwiesen.

Absatz 2 besagt, dass die Gemeinde für die Inanspruchnahme besonderer Leistungen *Gebühren* im Rahmen ihrer Ordnungen und Reglemente erhebt. Es bedarf also einer *formellen gesetzlichen Grundlage*, um Gebühren verlangen zu können.

Absatz 3 statuiert die Grundlage, um zur angemessenen *Abgeltung von Sondervorteilen* *Beiträge* verlangen zu können. Die allgemeinen finanzrechtlichen Grundlagen zur Erhebung solcher Beiträge gelten auch hier.

#### § 35 Ausgaben

Diese Bestimmung umschreibt und definiert die verschiedenen *Arten von Ausgaben*. Insbesondere werden die *Globalkredite* als neue Ausgabenart eingeführt. Begrifflich wird neu die Terminologie übernommen, die gesamtschweizerisch verbreitet ist.



Absatz 1 enumeriert die drei Ausgabenarten (*Globalkredite* zu Leistungsaufträgen, *Verpflichtungskredite* zu *Investitionen* sowie *Nachkredite*). In den nachfolgenden Absätzen werden diese inhaltlich kurz umschrieben:

Absatz 2 führt zu den *Globalkrediten* aus, dass diese alle Aufwendungen zu enthalten haben, die zur Erfüllung eines Leistungsauftrags nötig sind. Sind für einen Leistungsauftrag *Investitionen* zu tätigen, so können diese aber nicht beliebig dem Globalkredit „beigepackt“ werden. Es gibt eine frankenmässige Limite, nämlich *maximal Fr. 100'000.- pro Einzelfall* (Investition). Sind *höhere Investitionen* erforderlich, so bedarf es wie bisher eines *separaten Kreditbeschlusses*. Neu soll aber der *Gemeinderat* - in bestimmten Limiten - solche Investitionskredite bewilligen können (bis Fr. 250'000.- im Einzelfall; vgl. § 37 Abs. 1 lit. a). *Höhere Kredite* sind wie bisher aufgrund einer *separaten Vorlage* dem Einwohnerrat zur Bewilligung zu beantragen. Die vom Gemeinderat oder vom Einwohnerrat beschlossenen *Verpflichtungskredite* zu *Investitionen* fliessen mit den *Abschreibungs- und Zinskosten* in den Globalkredit ein: In der Kalkulation der (Voll-)Kosten eines Politikbereichs (Produktgruppe) finden sich die entsprechenden *Kapitalkosten* für separat bewilligte Investitionen also wieder.

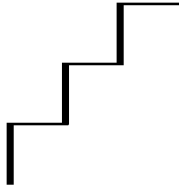
Absatz 3 definiert die *Verpflichtungskredite* zu *Investitionen* als Ausgabenbeschlüsse zur *Schaffung von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzungsdauer*. Damit werden zwei Abgrenzungen vorgenommen: Es geht um das *Verwaltungsvermögen*, um Geld also, das an die *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe* geknüpft ist (das Gemeindehaus z.B.). Anders als heute soll inskünftig klar zwischen *Verwaltungsvermögen* und *Finanzvermögen* (reine Anlage von Vermögenswerten) unterschieden werden. Die *Finanzhaushaltsordnung* wird sich dazu zu äussern haben. Die zweite Abgrenzung betrifft die Unterscheidung von den *Konsumausgaben*: Es geht bei *Verpflichtungskrediten* zu *Investitionen* um die Schaffung von Vermögenswerten, welche eine *mehrjährige Nutzung* erlauben. Was in nur einem Jahr verbraucht wird, ist eine *Konsumausgabe* (laufende Ausgabe) und kann *nicht* Gegenstand eines *Verpflichtungskredits* sein.

Absatz 3 führt den neuen Begriff „Nachkredit“ ein - unabhängig davon, ob der Gemeinderat oder der Einwohnerrat *zuständig* ist, einen solchen Nachkredit zu bewilligen, und unabhängig davon, ob der ursprüngliche Kredit ein *Globalkredit* oder ein *Verpflichtungskredit* zu *Investitionen* war: Reicht der beschlossene Kredit zur Erfüllung der Aufgabe nicht aus, so bedarf es eines Nachkredits durch die zuständige Behörde (Einwohnerrat bzw. *Gemeinderat*; vgl. *nachstehend* § 37 Abs. 1 lit. c). Die Bestimmung verlangt, dass der Nachkreditbeschluss eingeholt werden muss, *bevor* weitere Verpflichtungen zu Lasten dieses Nachkredits eingegangen werden.

### § 36 Zuständigkeit des Einwohnerrats

Diese Bestimmung legt die Zuständigkeit des Einwohnerrats fest: Er ist zuständig für die Bewilligung der *Globalkredite* zu den Leistungsaufträgen, der *Verpflichtungskredite* zu *Investitionen*.





*titionen*, wenn die Ausgabe im Einzelfall Fr. 250'000.- übersteigt, sowie der *Nachkredite*, soweit nicht der Gemeinderat dafür zuständig ist (vgl. § 37 Abs. 1 lit. b) und c).

### § 37 Zuständigkeit des Gemeinderats

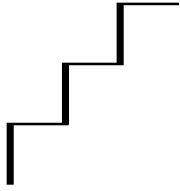
Der Gemeinderat soll im Einklang mit den PRIMA-Grundsätzen gegenüber heute *massvoll erweiterte Finanzkompetenzen* erhalten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die *wichtigen finanziellen Ziele* durch die Leistungsaufträge und Globalkredite vom *Einwohnerrat* festgelegt werden; der Gemeinderat hat sich darauf auszurichten. Er soll aber im Bereich der *Investitionen* einen gewissen Spielraum erhalten, um flexibler auf veränderte Verhältnisse reagieren zu können. Bei den *Nachkrediten* soll im Rahmen einer Toleranzbreite von maximal 10 Prozent des ursprünglichen Kredits dem *Gemeinderat* die Zuständigkeit zur Bewilligung eines Kreditüberzugs gegeben werden. Selbstverständlich hat er im Rahmen seiner Berichtspflicht darüber Rechenschaft abzulegen.

Im Einzelnen ist der Gemeinderat laut Absatz 1 dieser Bestimmung zuständig für:

- a) die Bewilligung von *Verpflichtungskrediten zu Investitionen*, bis zu einer *Limite von Fr. 250'000.-* im Einzelfall;
- b) die Bewilligung eines *Nachkredits* zu einem Verpflichtungskredit, soweit der ursprüngliche Kredit *zusammen* mit dem Nachkredit nicht höher als Fr. 250'000.- zu stehen kommt;
- c) die Bewilligung von *Nachkrediten* zu Global- oder Verpflichtungskrediten *bis maximal 10 Prozent* des vom Einwohnerrat beschlossenen Kredits. Diese 10-Prozent-Toleranzbreite ist im allgemeinen Rechtsleben, aber auch im öffentlichen Bereich verbreitet; sie orientiert sich u.a. am Werkvertragsrecht. Auch hier gilt, dass im Rahmen der Berichtspflicht der Einwohnerrat über entsprechende Beschlüsse informiert wird;
- d) die Bewilligung von *gebundenen Ausgaben*<sup>11</sup>, unabhängig von der Höhe der Ausgabe. Muss eine effektiv gebundene Ausgabe getätigt werden, besteht kein politischer Handlungsspielraum. Es macht deshalb Sinn, diese rein exekutive Funktion beim Gemeinderat anzusiedeln (vgl. dazu auch alt § 55);
- e) Rechtsgeschäfte mit *Grundstücken* (Kauf, Verkauf, Einräumung von Baurechten etc.) des *Finanzvermögens* bis zu einer *Limite von 1 Mio Franken*. Grössere Grundstücksgeschäfte sind dem Einwohnerrat zur Genehmigung vorzulegen (vgl. § 21 Abs. 3 lit. j). Die Finanzhaushaltsordnung wird das Nähere zu regeln haben.

---

<sup>11</sup> Nach ständiger Rechtsprechung gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz (Gesetz, Ordnung) prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe auch dann, wenn sie die direkte und voraussehbare Folge eines vorangehenden Grunderlasses ist.



Die Bestimmung gibt zum einen dem Gemeinderat den *Auftrag zur Erstellung eines jährlichen Budgets* im Sinne eines Zusammenzugs der im nächsten Jahr anfallenden Kosten zur Erfüllung der Leistungsaufträge (Absatz 1).

Zum andern schützen die Absätze 2 und 3 die Gemeinde davor, in der (aus heutiger Sicht) sehr unwahrscheinlichen Situation, dass kein Eigenkapital mehr vorhanden sein sollte, mehr auszugeben als sie einnimmt. Die Konsumaufwendungen müssen langfristig durch die Einnahmen gedeckt werden können. Das Instrument verhindert, dass der in § 33 festgehaltene Grundsatz des Haushaltgleichgewichts verletzt wird. Mit anderen Worten: Was die „Politik bestellt hat“, muss die Gemeinde auch finanzieren. Es geht also nicht an, die Leistungsaufträge reichhaltig auszustatten und gleichzeitig den Steuerfuss so tief zu halten, dass die nötigen Mittel gar nicht zur Verfügung stehen. Absatz 2 besagt daher, dass der Einwohnerrat in Kenntnis des Budgets den *Steuerfuss* für das nächste Jahr so festsetzen muss, dass kein *Bilanzfehlbetrag* resultiert.

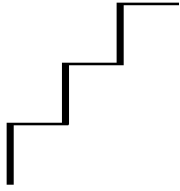
Diese „Konsumschuldenbremse“ wird durch eine *Interventionspflicht des Gemeinderats* abgesichert: Ergibt sich in der Jahresrechnung dennoch ein Bilanzfehlbetrag, so wird der *Gemeinderat* gemäss Absatz 3 angewiesen, den Steuerfuss für das *nächste Jahr* (entspricht dem übernächsten Jahr nach Auftreten des Finanzfehlbetrags) so festzusetzen, dass der Bilanzfehlbetrag „weggeputzt“ werden kann. Handeln muss also der *Gemeinderat*, gleichsam gestützt auf ausserordentliches Recht. Erfahrungen an anderem Ort zeigen, dass der Vorteil dieses griffigen Instruments vor allem in der *präventiven Wirkung* liegt. Das Instrument differenziert zudem zwischen Konsumaufwand und Investitionsaufwand: Für *Konsumaufwendungen* dürfen *keine Schulden* angehäuft werden; *Investitionsaufwand* kann, in Berücksichtigung der Folgekosten und bei gegebener Tragbarkeit, fremdfinanziert werden.

Bei der jetzigen Vermögenslage der Gemeinde Riehen dürfte dieses Instrument insofern nicht zur Anwendung gelangen müssen, als mögliche Aufwandüberschüsse durch Eigenkapital gedeckt werden können und somit kein Bilanzfehlbetrag resultiert. Dennoch macht die Einführung eines solchen Instruments auf *längere Sicht* gesehen Sinn.

### § 39 Rechnungslegung

Absatz 1 verpflichtet - neben der Führung einer Finanzbuchhaltung - neu zur Führung einer *Kostenrechnung*. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten sind in vollem Gang.

Absatz 2 verlangt vom Gemeinderat eine Jahresrechnung, die sich auf die Grundsätze des "Harmonisierten Rechnungsmodells" stützt. Gleichzeitig mit der Einführung der Kostenrechnung muss somit auch die *Umstellung auf das sog. HRM-Rechnungsmodell* vollzogen werden. Die Rechnung nach HRM ist von einer externen (neu vom Einwohnerrat gewählten) Revisionsstelle zu prüfen.



Absatz 3 weist auf die Pflicht des Gemeinderats hin, dem Einwohnerrat die Bilanz und die Rechnung des vorangegangenen Jahres zur Genehmigung zu unterbreiten. Bei der Rechnung geht es um die *Gesamtrechnung aller Produktgruppen*. Die Darstellung dieser "Gesamtrechnung" zuhanden des Einwohnerrats soll - was den Detaillierungsgrad betrifft - jener des ebenfalls dem Einwohnerrat vorgelegten *Jahresbudgets* entsprechen: Die Mitglieder des Einwohnerrats sollen anhand der jährlich dargestellten Kosten überprüfen können, ob die für bestimmte Leistungsaufträge bewilligten (globalen) Kredite auch eingehalten wurden (*Soll-Ist-Vergleich*). Die Finanzrechnung nach HRM ist Sache des Gemeinderats. Sie kann dem Einwohnerrat ohne weiteres formlos zur Kenntnis gebracht werden, wird aber von ihm im Gegensatz zu der erwähnten "Gesamtrechnung" weder beschlossen noch genehmigt.

Diese neuen finanzrechtlichen Instrumente und Spielregeln befinden sich gegenwärtig noch in Arbeit, auch was das Begriffliche betrifft. Mit der *Finanzhaushaltsordnung* wird der Einwohnerrat Gelegenheit haben, das neue Instrumentarium gesetzlich näher festzulegen.

#### § 40 Weitere Bestimmungen zum Finanzhaushalt

Wie bereits mehrfach erwähnt, soll in einer Finanzhaushaltsordnung das Nähere geregelt werden.

### **VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

#### § 41 Aufhebung bisherigen Rechts

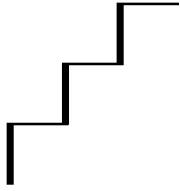
Mit der neuen Gemeindeordnung wird diejenige aus dem Jahr 1985 *ersetzt*.

#### § 42 Wirksamkeit und Übergangsrecht

Wie bereits erwähnt, bedarf die neue Gemeindeordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat. Zudem unterliegt sie dem Referendum. Sie soll per 1. Januar 2003 wirksam werden.

Bis zu diesem Zeitpunkt sind noch einige Folgearbeiten sowohl auf Ordnungs- als auch auf Reglementsstufe zu erledigen. Gleichzeitig wird es erforderlich sein, zur Erstellung der Planung und Budgetierung des Jahres 2003 verschiedene Bestimmungen dieser neuen Ordnung bereits früher für anwendbar zu erklären. Im Einzelnen steht diese Übergangsphase noch nicht fest. Es wird teilweise auch zu einem fließenden Übergang kommen.

Mit Absatz 2 wird deshalb dem *Gemeinderat die Kompetenz erteilt*, im Hinblick auf den Übergang zu den neuen Regelungen betreffend Führungsinstrumentarium und Gemeinde-



haushalt einzelne Bestimmungen des Abschnitts III. und V. dieser Ordnung bereits zu einem *früheren Zeitpunkt* für anwendbar zu erklären.

### **III. Schlussbemerkungen und Antrag**

Im Oktober 1999 feierten Einwohnerrat und Gemeinderat zwei Dezennien direkte Demokratie und 75 Jahre Parlament in Riehen. Dies bot Gelegenheit aufzuzeigen, wie sich die Gemeinde aus einfachen Anfängen zu einem beeindruckenden Dienstleistungsbetrieb ihrer Bevölkerung entwickelte. Massgebend sind für sie aber noch Standards der Achtzigerjahre des letzten Jahrhunderts. Auch wenn diese im Moment noch zu genügen vermögen, gilt es, den inzwischen vollzogenen gesellschaftlichen Wandel auch in der Organisation unserer Gemeinde abzubilden. Der Gemeinderat legt darum dem Einwohnerrat den Entwurf zu einer neuen "Gemeindeverfassung" vor, durchaus im Bewusstsein, dass vieles noch im Fluss ist. Die Gemeinde will eigenverantwortlich und rechtzeitig handeln. Die Erneuerung des kantonalen Rechts (Verfassung und Gemeindegesetz) im nachhinein und die dadurch möglicherweise folgenden Anpassungen der neuen Gemeindeordnung stehen für dynamisch gewordenen Gesetzgebungen: Bei allem Ernstnehmen der Rechtssicherheit entspricht es heute nicht mehr den Lebensbedingungen der Menschen, wenn Gemeindegesetze mehrere Generationen begleiten. Im Oktober 2000 hat der Einwohnerrat zudem einmütig das Gemeinde-reformprojekt PRIMA eingeläutet. Die neue Gemeindeordnung lässt nun den vielen theoretischen Be- und Erkenntnisse eine erste praktische Tat folgen.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, vom vorliegenden Zweiten Zwischenbericht zum Stand der Projektarbeiten Kenntnis zu nehmen und dem nachstehenden Beschlusses-entwurf betreffend Totalrevision der Gemeindeordnung zuzustimmen.

Oktober 2001

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:

Der Gemeindeverwalter:

Michael Raith

Andreas Schuppli

Beigedruckt: Beschlussesentwurf betreffend Totalrevision der Gemeindeordnung

Beilagen:

- Gemeindegesetz vom 17. Oktober 1984

- Gemeindeordnung vom 23. Oktober 1985

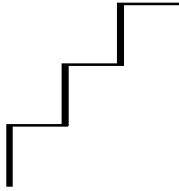
**Beschluss des Einwohnerrats  
betreffend Totalrevision der Gemeindeordnung**

---

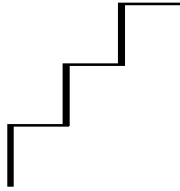
## Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen

### INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen</b>	<b>3</b>
<b>I. Allgemeine Bestimmungen</b>	<b>3</b>
§ 1 Stellung der Gemeinde .....	3
§ 2 Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung .....	3
§ 3 Erlass von Verfügungen .....	3
§ 4 Ausstand .....	4
§ 5 Übertragung von Aufgaben an Dritte .....	4
§ 6 Information .....	4
§ 7 Schutz der Personendaten .....	4
§ 8 Rechtsmittel .....	5
§ 9 Haftung .....	5
<b>II. Volksrechte</b>	<b>5</b>
§ 10 Stimm- und Wahlberechtigung .....	5
§ 11 Wahlen und obligatorische Volksabstimmungen .....	5
§ 12 Referendum .....	6
§ 13 Volksinitiative .....	6
§ 14 Volksmotion .....	6
§ 15 Petition .....	6
<b>III. Gemeindebehörden</b>	<b>7</b>
<i>A. Allgemeines</i> .....	7
§ 16 Amtsdauer .....	7
§ 17 Wählbarkeit .....	7
§ 18 Unvereinbarkeiten .....	7
§ 19 Konstituierung .....	7
<i>B. Einwohnerrat</i> .....	7
§ 20 Mitgliederzahl und Konstituierung .....	7
§ 21 Zuständigkeit .....	8
§ 22 Geschäftsordnung .....	8
<i>C. Gemeinderat</i> .....	9
§ 23 Mitgliederzahl und Organisation .....	9
§ 24 Zuständigkeit .....	9
<i>D. Kommissionen</i> .....	10
§ 25 Kommissionen des Einwohnerrats .....	10
§ 26 Kommissionen des Gemeinderats .....	10



<b>IV. Gemeindeverwaltung</b>	<b>10</b>
§ 27 Aufgabe und Funktion .....	10
§ 28 Organisation.....	10
§ 29 Gemeindepersonal.....	11
<b>V. Führungsinstrumente und Gemeindehaushalt</b>	<b>11</b>
§ 30 Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan).....	11
§ 31 Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen .....	11
§ 32 Leistungs- und Kostenerfassung, Berichtswesen .....	11
§ 33 Grundsätze der Haushaltsführung .....	12
§ 34 Erhebung von Abgaben .....	12
§ 35 Ausgaben.....	12
§ 36 Zuständigkeit des Einwohnerrats .....	12
§ 37 Zuständigkeit des Gemeinderats.....	12
§ 38 Budget und Steuerfuss.....	13
§ 39 Rechnungslegung .....	13
§ 40 Weitere Bestimmungen zum Finanzhaushalt .....	13
<b>VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen</b>	<b>13</b>
§ 41 Aufhebung bisherigen Rechts .....	13
§ 42 Wirksamkeit und Übergangsrecht .....	13



## **Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen** vom

Der Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Riehen, im Bestreben,

- zu sinnerfüllter Existenz, hoher Lebensqualität und kultureller Vielfalt beizutragen,
- die natürlichen Ressourcen und die Umwelt für gegenwärtige und künftige Generationen zu erhalten,
- aus sozialer Verantwortung gerecht zu handeln,
- die öffentlichen Aufgaben vorbildlich und vernünftig zu erfüllen, unter gleichzeitiger Achtung der privaten Belange,
- die Wirtschaft, besonders Handel und Gewerbe, zu fördern,
- die geschichtlich gewachsene Eigenständigkeit als lebendige und solidarische, für Neues offene und in der Region verankerte Gemeinde zu stärken sowie
- eine moderne, aufgabenorientierte Gemeindeorganisation zu gewährleisten,

beschliesst, gestützt auf § 9 des Gemeindegesetzes vom 17. Oktober 1984, folgende Gemeindeordnung:

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

#### **Stellung der Gemeinde**

**§ 1.** Die Einwohnergemeinde (nachstehend Gemeinde genannt) ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz autonom.

<sup>2</sup> Sie erfüllt die in eigener Kompetenz übernommenen und die ihr von Bund und Kanton übertragenen Aufgaben.

#### **Grundprinzipien im Handeln der Behörden und der Verwaltung**

**§ 2.** Wer Aufgaben der Gemeinde erfüllt, stützt sich auf das geltende Recht, wahrt das öffentliche Interesse, verhält sich nach Treu und Glauben und befolgt die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Sorgfalt.

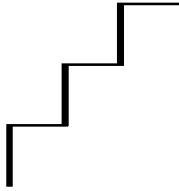
<sup>2</sup> Behörden und Verwaltung nehmen die eigenen Zuständigkeiten verantwortungsbewusst wahr und respektieren die Zuständigkeit der anderen.

<sup>3</sup> Sie berücksichtigen die regionalen und kantonalen Zusammenhänge.

#### **Erlass von Verfügungen**

**§ 3.** Die Befugnis zum Erlass von Verfügungen bedarf der Grundlage in einer Ordnung oder in einem Reglement.





<sup>2</sup> Jede Person hat als Adressatin von Verfügungen Anspruch auf eine faire Behandlung innert angemessener Frist. Verfügungen und Entscheide werden begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

### **Ausstand**

**§ 4.** Mitglieder des Gemeinderats, Mitglieder von Kommissionen des Einwohnerrats oder des Gemeinderats sowie Angestellte der Gemeindeverwaltung treten bei Geschäften, an denen sie ein unmittelbares persönliches Interesse haben, bei deren Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung in Ausstand.

<sup>2</sup> Sie treten auch dann in Ausstand, wenn das Geschäft die unmittelbaren persönlichen Interessen von natürlichen oder juristischen Personen betrifft, deren gesetzliche, statutarische oder vertragliche Vertreterinnen oder Vertreter sie sind.

<sup>3</sup> Mitglieder des Einwohnerrats legen im Ratsplenum bei der Behandlung von Geschäften, an denen sie ein unmittelbares persönliches Interesse haben, ihre Interessenbindungen zu Beginn der Beratung offen. Die Pflicht zur Offenlegung besteht auch bei Interessenbindungen gemäss Abs. 2. Sie treten bei der Beschlussfassung in Ausstand.

### **Übertragung von Aufgaben an Dritte**

**§ 5.** Der Vollzug von Gemeindeaufgaben kann an Dritte übertragen werden.

<sup>2</sup> Leistungsziele und Modalitäten einer solchen Übertragung werden in einer Leistungsvereinbarung festgelegt.

<sup>3</sup> Art und Umfang der Übertragung sind in einer Ordnung oder in einem referendumsfähigen Einwohnerratsbeschluss zu regeln, wenn sie zu einer Einschränkung von Grundrechten führen können, eine bedeutende Gemeindeleistung betreffen oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigen.

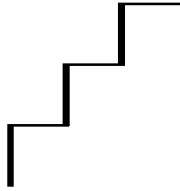
### **Information**

**§ 6.** Behörden und Verwaltung pflegen eine aktive und transparente Informationspolitik. Sie informieren die Bevölkerung über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

<sup>2</sup> Beschlüsse und Wahlen, die der Publikationspflicht unterstehen, werden im Kantonsblatt veröffentlicht.

### **Schutz der Personendaten**

**§ 7.** Die Geheimhaltungspflicht der Behörden und des Gemeindepersonals sowie das Akteneinsichtsrecht richten sich nach dem übergeordneten Recht, insbesondere dem Datenschutzrecht.



## **Rechtsmittel**

**§ 8.** Gegen Verfügungen der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten oder von Verwaltungsstellen kann Rekurs an den Gemeinderat ergriffen werden.

<sup>2</sup> Rekurse sind innert 10 Tagen seit Eröffnung der Verfügung beim Gemeinderat anzumelden. Innert 30 Tagen, vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die Rekursbegründung einzureichen. Diese hat die Anträge der Rekurrentin oder des Rekurrenten und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten.

<sup>3</sup> Gegen letztinstanzliche Verfügungen und Entscheide der Gemeindebehörden kann gemäss den kantonalen Bestimmungen Rekurs an den Regierungsrat ergriffen werden.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben Rekurs- und Einsprachemöglichkeiten aufgrund besonderer Vorschriften.

## **Haftung**

**§ 9.** Die Gemeinde haftet im Rahmen des übergeordneten Haftungsrechts für Schäden, den sie verursacht.

## **II. Volksrechte**

### **Stimm- und Wahlberechtigung**

**§ 10.** Stimm- und wahlberechtigt in Gemeindeangelegenheiten sind alle Personen, die das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten besitzen und in der Gemeinde wohnhaft und angemeldet sind.

<sup>2</sup> Der Einwohnerrat regelt die politischen Rechte in einer Ordnung.

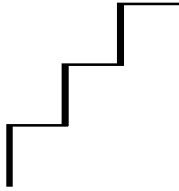
### **Wahlen und obligatorische Volksabstimmungen**

**§ 11.** Die Stimmberechtigten wählen:

- a) den Einwohnerrat,
- b) die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten,
- c) die weiteren Mitglieder des Gemeinderats.

<sup>2</sup> Der Einwohnerrat wird nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporzsystem) gewählt. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident und die weiteren Mitglieder des Gemeinderats werden nach dem Mehrheitswahlverfahren (Majorzsystem) gewählt.

<sup>3</sup> Obligatorisch zum Entscheid vorgelegt werden der Gesamtheit der Stimmberechtigten die gültig zustande gekommenen Volksinitiativen und Referenden.



## Referendum

**§ 12.** Beschlüsse des Einwohnerrats werden unter Vorbehalt von Abs. 2 der Gesamtheit der Stimmberechtigten unterbreitet, wenn dies von wenigstens 500 Stimmberechtigten innert 30 Tagen seit Veröffentlichung des Beschlusses schriftlich beim Gemeinderat verlangt oder wenn es vom Einwohnerrat so beschlossen wird.

<sup>2</sup> Vom Referendum ausgeschlossen sind:

- a) Beschlüsse formeller Natur wie Kenntnisnahme und Eintreten, Verfahrensbeschlüsse oder Validierungsbeschlüsse,
- b) Wahlen,
- c) Genehmigung von Budget, Rechnung, Produktrahmen, Geschäftsbericht und Leistungsberichten,
- d) sich aus der Oberaufsicht über die Verwaltung ergebende Geschäfte.

## Volksinitiative

**§ 13.** 1000 Stimmberechtigte können schriftlich zuhänden des Einwohnerrats bei dessen Präsidentin oder Präsidenten das Begehren um Erlass, Abänderung oder Aufhebung einer Ordnung oder um Erlass eines referendumsfähigen Beschlusses stellen.

<sup>2</sup> Das Begehren kann in der Form einer allgemeinen Anregung (unformulierte Initiative) oder eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) eingebracht werden.

<sup>3</sup> Für die Unterschriftensammlung gilt eine Frist von einem Jahr, gerechnet vom Zeitpunkt der Veröffentlichung des Initiativtextes an.

## Volksmotion

**§ 14.** 100 Personen, die in der Gemeinde wohnhaft und angemeldet sind und das vierzehnte Altersjahr zurückgelegt haben, können durch Unterzeichnung einer Volksmotion dem Einwohnerrat ein Begehren unterbreiten. Das Begehren hat im Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats zu liegen. Es muss begründet werden.

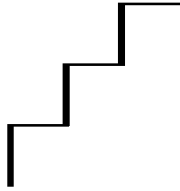
<sup>2</sup> Der Einwohnerrat entscheidet innert sechs Monaten seit Eingabe, ob er das Begehren für erheblich erklären will.

<sup>3</sup> Das Nähere regelt er in seiner Geschäftsordnung.

## Petition

**§ 15.** Jede Person hat das Recht, in Form einer Petition den Gemeindebehörden oder der Verwaltung Wünsche und Anregungen vorzutragen.

<sup>2</sup> Die zuständige Behörde oder Stelle prüft und beantwortet die Petition innert sechs Monaten.



### **III. Gemeindebehörden**

#### **A. Allgemeines**

##### **Amtsdauer**

**§ 16.** Die Gemeindebehörden werden, sofern nichts anderes bestimmt ist, jeweils auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer beginnt am 1. Mai und endet am 30. April des vierten darauf folgenden Jahres.

##### **Wählbarkeit**

**§ 17.** Wählbar als Mitglied einer Gemeindebehörde sind alle in Gemeindeangelegenheiten Stimm- und Wahlberechtigten.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat kann in seine Kommissionen auch Personen wählen, die nicht in der Gemeinde stimmberechtigt sind.

##### **Unvereinbarkeiten**

**§ 18.** Ein Mitglied des Gemeinderats kann nicht zugleich dem Einwohnerrat angehören.

<sup>2</sup> Unvereinbar ist ferner die Zugehörigkeit zum Gemeinderat oder Einwohnerrat mit dem Amt eines Mitglieds des Regierungsrats.

<sup>3</sup> Leitende Angestellte der Gemeindeverwaltung können nicht Mitglied des Gemeinderats oder des Einwohnerrats sein. Der Gemeinderat legt die entsprechenden Leitungspositionen fest.

##### **Konstituierung**

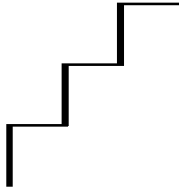
**§ 19.** Unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen konstituieren sich die Gemeindebehörden selbst.

#### **B. Einwohnerrat**

##### **Mitgliederzahl und Konstituierung**

**§ 20.** Der Einwohnerrat besteht aus vierzig Mitgliedern.

<sup>2</sup> Er wählt auf eine Amtsdauer von zwei Jahren aus seiner Mitte die Präsidentin oder den Präsidenten und die Statthalterin oder den Statthalter sowie das Ratsbüro. Diese Wahlen erfolgen nach den Gesamterneuerungswahlen in der konstituierenden Sitzung



oder, wenn keine Gesamterneuerungswahl bevorsteht, in der letzten Sitzung des zweiten Amtsjahres.

<sup>3</sup> Der Einwohnerrat wählt auf die gesamte Amtsdauer von vier Jahren seine ständigen Kommissionen. Bei deren Zusammensetzung berücksichtigt er, soweit nicht besondere Gründe vorliegen, die Stärke der Fraktionen.

### **Zuständigkeit**

**§ 21.** Der Einwohnerrat ist die oberste gesetzgebende Gemeindebehörde. Ihm kommt die Entscheidung über grundlegende Geschäfte zu. Er übt die Oberaufsicht über die andern Behörden und die Verwaltung der Gemeinde aus.

<sup>2</sup> Die Oberaufsicht erstreckt sich auch auf Dritte, denen die Erfüllung von Gemeindeaufgaben übertragen worden ist.

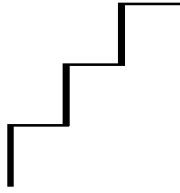
<sup>3</sup> In die Zuständigkeit des Einwohnerrats fallen folgende Geschäfte:

- a) Erlass der Gemeindeordnung,
- b) Erlass weiterer Ordnungen, insbesondere der eigenen Geschäftsordnung, der Personal- und der Lohnordnung sowie der Ordnungen über die Erhebung von Abgaben,
- c) Wahlen gemäss den erlassenen Ordnungen,
- d) Erlass der Leistungsaufträge pro Politikbereich (Produktgruppe) und Bewilligung der zugehörigen Globalkredite,
- e) Bewilligung weiterer Kredite nach Massgabe dieser Ordnung,
- f) Festsetzung des Steuerfusses, vorbehältlich der ausserordentlichen Zuständigkeit des Gemeinderats gemäss § 38 Abs. 3,
- g) Genehmigung des Produktrahmens im Sinne eines Verzeichnisses der Politikbereiche,
- h) Genehmigung des Jahresbudgets, der Rechnung und des Geschäftsberichts des Gemeinderats sowie der periodischen Leistungsberichte in den einzelnen Politikbereichen,
- i) Genehmigung der vom Gemeinderat abgeschlossenen wichtigen Verträge oder Ermächtigung zu solchem Vertragsschluss,
- j) Genehmigung von Rechtsgeschäften mit Grundstücken im Finanzvermögen, deren Wert 1 Million Franken übersteigt,
- k) Wahl der Revisionsstelle,
- l) Beschlussfassung in allen übrigen Angelegenheiten, die nach übergeordnetem Recht in seine Zuständigkeit fallen, namentlich im Bereich der Raumordnung.

### **Geschäftsordnung**

**§ 22.** Die Einberufung der Sitzungen erfolgt auf Anordnung der Präsidentin oder des Präsidenten, ferner auf Beschluss des Einwohnerrats oder auf schriftliches Verlangen von mindestens zehn Parlamentsmitgliedern oder des Gemeinderats.

<sup>2</sup> Die Sitzungen sind öffentlich. Die Mitglieder des Gemeinderats nehmen mit beratender Stimme und Antragsrecht daran teil.



<sup>3</sup> Der Einwohnerrat legt das parlamentarische Instrumentarium sowie die Organisation des Parlamentsbetriebs und die Form der Beratungen in einer Geschäftsordnung fest.

## **C. Gemeinderat**

### **Mitgliederzahl und Organisation**

**§ 23.** Der Gemeinderat besteht aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten und weiteren sechs Mitgliedern.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat beschliesst als Kollegialbehörde. Er kann bestimmte Zuständigkeiten an einzelne seiner Mitglieder oder an Verwaltungsstellen delegieren.

<sup>3</sup> Die Sitzungen des Gemeinderats sind nicht öffentlich.

<sup>4</sup> Der Gemeinderat legt die Organisation und Form der Beratungen sowie die Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats in einem Geschäftsreglement fest.

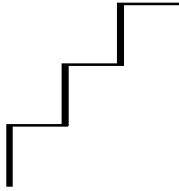
### **Zuständigkeit**

**§ 24.** Der Gemeinderat ist die oberste leitende und vollziehende Gemeindebehörde.

<sup>2</sup> In seine Zuständigkeit fallen alle Aufgaben und Befugnisse, die nicht durch Vorschriften von Bund und Kanton oder durch diese Ordnung den Stimmberechtigten oder dem Einwohnerrat vorbehalten oder anderen Behörden übertragen sind.

<sup>3</sup> Insbesondere

- a) bereitet er die Geschäfte des Einwohnerrats vor und ist verantwortlich für den Vollzug der Beschlüsse,
- b) erarbeitet er periodisch Leitlinien für die langfristige Entwicklung der Gemeinde und sorgt für eine vorausschauende Planung,
- c) definiert er die von der Gemeinde erbrachten oder vermittelten Leistungen (Produkte) und fasst diese im Verzeichnis der Politikbereiche (Produktrahmen) zusammen,
- d) erstellt er den Politikplan und legt diesen dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vor,
- e) erlässt er die erforderlichen Reglemente,
- f) gewährleistet er bevölkerungsnahe, ziel- und wirkungsorientierte Dienstleistungen der Gemeinde,
- g) ist er zuständig für die Verwaltungsorganisation und schliesst mit der Gemeindeverwaltung oder mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Umsetzung der Leistungsaufträge ab,
- h) vertritt er die Gemeinde nach aussen und sorgt für die Information der Bevölkerung,
- i) kann er für Übertretungen seiner Reglemente Geldbussen vorsehen.



## **D. Kommissionen**

### **Kommissionen des Einwohnerrats**

**§ 25.** Der Einwohnerrat gibt sich folgende ständige Kommissionen:

- a) Ratsbüro,
- b) Geschäftsprüfungskommission,
- c) Sachkommissionen für die verschiedenen Politikbereiche,
- d) Wahlprüfungskommission,
- e) Volksmotions- und Petitionskommission.

<sup>2</sup> Der Einwohnerrat kann gemäss den Bestimmungen seiner Geschäftsordnung weitere ständige Kommissionen bilden oder themenbezogen Spezialkommissionen mit befristetem Auftrag einsetzen.

<sup>3</sup> Die Kommissionssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich.

<sup>4</sup> Das Nähere regelt der Einwohnerrat in seiner Geschäftsordnung.

### **Kommissionen des Gemeinderats**

**§ 26.** Der Gemeinderat kann zu seiner Beratung Fachgremien als ständige Kommissionen oder mit befristetem Auftrag einsetzen.

<sup>2</sup> Die Delegation behördlicher Befugnisse an Kommissionen bedarf der Festlegung in einem Reglement.

<sup>3</sup> Die Kommissionssitzungen sind in der Regel nicht öffentlich.

## **IV. Gemeindeverwaltung**

### **Aufgabe und Funktion**

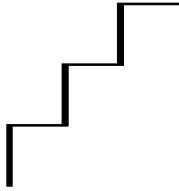
**§ 27.** Die Verwaltung erbringt Dienstleistungen für die Bevölkerung im Rahmen der von den Behörden gesetzten politischen Ziele und Vorgaben.

<sup>2</sup> Sie erarbeitet für Gemeinderat und Einwohnerrat die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen, gewährleistet eine effiziente Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderats und sorgt für Koordination und Information.

### **Organisation**

**§ 28.** Der Gemeinderat legt die Grundzüge der Organisation und der Zuständigkeiten der Gemeindeverwaltung in einem Reglement fest.

<sup>2</sup> Er bestimmt, wer zur Vertretung der Gemeinde befugt ist.



## **Gemeindepersonal**

**§ 29.** Der Gemeinderat sorgt für eine zeitgemässe und weitsichtige Personalpolitik.

<sup>2</sup> Anstellungsverhältnisse und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden auf Ordnungsstufe geregelt.

## **V. Führungsinstrumente und Gemeindehaushalt**

### **Aufgaben- und Finanzplanung (Politikplan)**

**§ 30.** Der Politikplan beschreibt die vorgesehene Entwicklung der Gemeindeaufgaben und stellt für jeden Politikbereich (Produktgruppe) die Ziele und erwarteten Entwicklungen sowie die benötigten Mittel dar.

<sup>2</sup> Der Politikplan wird für mindestens vier Jahre erstellt.

<sup>3</sup> Er wird im Sinne einer fortlaufenden Planung jährlich den veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen angepasst.

### **Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen**

**§ 31.** Für die einzelnen Politikbereiche (Produktgruppen) werden ein- oder mehrjährige Leistungsaufträge mit zugehörigen Globalkrediten beschlossen.

<sup>2</sup> Die Leistungsaufträge definieren für jeden Politikbereich in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung in Kenntnis der damit verbundenen Kosten.

<sup>3</sup> Rechtserlasse, welche den entsprechenden Politikbereich betreffen, werden nach Möglichkeit zusammen mit dem jeweiligen Leistungsauftrag beschlossen.

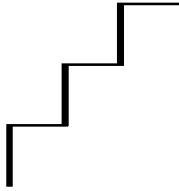
<sup>4</sup> Die vom Einwohnerrat erlassenen Leistungsaufträge werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Verwaltung oder mit Dritten entsprechend den beschlossenen Vorgaben konkretisiert und umgesetzt.

### **Leistungs- und Kostenerfassung, Berichtswesen**

**§ 32.** Ein standardisiertes Verfahren sorgt mit der erforderlichen Erfassung der wesentlichen Daten über Leistung, Qualität und Kosten für Auskunft über Abweichungen zwischen Zielvorgaben und Zielerreichung.

<sup>2</sup> Im Rahmen des Berichtswesens legen Verwaltung und Gemeinderat stufengerecht über Aufgabenerfüllung, Kosten und Art der Finanzierung Rechenschaft ab.





## **Grundsätze der Haushaltsführung**

**§ 33.** Der Gemeindehaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben zu führen.

### **Erhebung von Abgaben**

**§ 34.** Die Gemeinde erhebt Gemeindesteuern. Das Nähere regelt der Einwohnerrat in einer Steuerordnung.

<sup>2</sup> Für die Inanspruchnahme besonderer Leistungen erhebt die Gemeinde Gebühren im Rahmen ihrer Ordnungen und Reglemente.

<sup>3</sup> Sie verlangt zudem Beiträge zur angemessenen Abgeltung von Sondervorteilen.

### **Ausgaben**

**§ 35.** Ausgaben werden beschlossen als

- a) Globalkredite zu Leistungsaufträgen,
- b) Verpflichtungskredite zu Investitionen,
- c) Nachkredite.

<sup>2</sup> Globalkredite enthalten alle Aufwendungen, die zur Erfüllung eines Leistungsauftrags nötig sind. Investitionen können mit dem Globalkredit beschlossen werden, wenn sie im Einzelfall 100'000 Franken nicht übersteigen. Weitergehende Investitionen werden als Verpflichtungskredit beschlossen und fliessen mit den Abschreibungs- und Zinskosten in den Globalkredit ein.

<sup>3</sup> Verpflichtungskredite zu Investitionen sind Ausgabenbeschlüsse zur Schaffung von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzungsdauer.

<sup>4</sup> Reicht der beschlossene Kredit zur Erfüllung der Aufgabe nicht aus, bedarf es eines Nachkredits, bevor weitere Verpflichtungen eingegangen werden.

### **Zuständigkeit des Einwohnerrats**

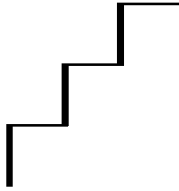
**§ 36.** Der Einwohnerrat beschliesst

- a) Globalkredite zu den Leistungsaufträgen,
- b) Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 250'000 Franken übersteigt,
- c) Nachkredite, wenn der Gemeinderat nicht zuständig ist.

### **Zuständigkeit des Gemeinderats**

**§ 37.** Der Gemeinderat beschliesst

- a) Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 250'000 Franken nicht übersteigt,
- b) Nachkredite zu Verpflichtungskrediten, wenn der ursprüngliche Kredit und der Nachkredit zusammen 250'000 Franken nicht übersteigen,



- c) Nachkredite zu Global- oder Verpflichtungskrediten bis zu 10 Prozent des vom Einwohnerrat beschlossenen Kredits,
  - d) gebundene Ausgaben,
  - e) Genehmigung von Rechtsgeschäften mit Grundstücken im Finanzvermögen, deren Wert 1 Million Franken nicht übersteigt.
- <sup>2</sup> Er legt fest, wer über bewilligte Ausgaben verfügen kann.

### **Budget und Steuerfuss**

**§ 38.** Der Gemeinderat erstellt das jährliche Budget im Sinne eines Zusammenzugs der im nächsten Jahr anfallenden Kosten zur Erfüllung der Leistungsaufträge.

<sup>2</sup> Der Einwohnerrat legt in Kenntnis des Budgets den Steuerfuss für das nächste Jahr fest. Der Steuerfuss muss so festgesetzt werden, dass kein Bilanzfehlbetrag resultiert.

<sup>3</sup> Ergibt sich in der Jahresrechnung dennoch ein Bilanzfehlbetrag, legt der Gemeinderat für das nächste Jahr den Steuerfuss so fest, dass der Bilanzfehlbetrag abgeschrieben werden kann.

### **Rechnungslegung**

**§ 39.** Die Gemeinde führt eine Finanzbuchhaltung und eine Kostenrechnung.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat erstellt die Jahresrechnung nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells. Eine externe Revisionsstelle prüft die Rechnung.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat die Bilanz und die Rechnung des vorangegangenen Jahres zur Genehmigung. Art der Rechnungslegung und Detaillierungsgrad richten sich nach dem Budget.

### **Weitere Bestimmungen zum Finanzhaushalt**

**§ 40.** Der Einwohnerrat regelt das Nähere in einer Ordnung.

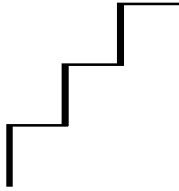
## **VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

### **Aufhebung bisherigen Rechts**

**§ 41.** Diese Ordnung ersetzt die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 23. Oktober 1985.

### **Wirksamkeit und Übergangsrecht**

**§ 42.** Diese Ordnung ist zu publizieren. Sie bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat und unterliegt dem Referendum. Sie wird am 1. Januar 2003 wirksam.



Seite 14

<sup>2</sup> Der Gemeinderat wird ermächtigt, im Hinblick auf die Neuregelung der Führungsinstrumente und des Gemeindehaushalts einzelne Bestimmungen des Abschnitts III. und V. dieser Ordnung bereits zu einem früheren Zeitpunkt für anwendbar zu erklären.

Riehen, den

Im Namen des Einwohnerrats

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Irène Fischer-Burri

Andreas Schuppli