

**Bericht Nr. 2258 des Bürgerrats zum Auftrag «Die Offenlegungspflicht der Interessenbindungen und die erweiterte Ausstandspflicht bei der Bürgergemeinde der Stadt Basel»;
Vorschlag für Neuregelung in der Gemeindeordnung und Änderung der
Geschäftsordnungen des Bürgergemeinderates und des Bürgerrates und jeweiliger
Ausführungsbestimmungen und Änderung des Reglements für die
Einbürgerungskommission**

Der Aufsichtskommission zugestellt am 13. September 2024.
Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 14. März 2025.

1. Auftragsinhalt und Überweisungsbeschluss des Bürgergemeinderats

Der Bürgergemeinderat überwies am 21. März 2023 dem Bürgerrat den Auftrag, die Offenlegungspflicht der Interessenbindungen zu legiferieren und auch die Bestimmungen zur bereits geltenden Ausstandspflicht zu erweitern.

Auftrag

Die Offenlegungspflicht der Interessenbindungen und die erweiterte Ausstandspflicht bei der Bürgergemeinde der Stadt Basel

Es geht um zwei BG-Themen im Bereich «Interessensverflechtung/Interessenskonflikte»: 1.) In der BG-Gemeindeordnung ist die *Offenlegungspflicht der Interessenbindungen* der Mitglieder des Bürgergemeinderates und des Bürgerrates nicht vorgesehen und so nicht geregelt. 2.) In der BGR-Geschäftsordnung gibt es zwar sehr spezifische *Ausstandsregeln* für die Mitglieder des Bürgergemeinderates (die auch für die Mitglieder des Bürgerrates gelten ⁽¹⁾), diese Regeln entsprechen jedoch nicht den in der Schweiz üblichen Ausstandsregeln; eine Erweiterung der Ausstandspflicht drängt sich auf.

1. *Offenlegungspflicht*: Folgende Interessenbindungen der BGR- und der BR-Mitglieder könnten offen gelegt werden (wie bei anderen Miliz-Gremien in der Schweiz): a.) berufliche Tätigkeit (mit Nennung des Arbeitgebers und der Funktion), b.) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten von Körperschaften (wie Vereine, Firmen), Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts, c.) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für Interessengruppen (wie Verbände, NPO). – Die Interessenbindungen sollten dann auf der digitalen Plattform der Bürgergemeinde veröffentlicht werden (wie bei: www.grosserrat.bs.ch; Rubrik: Mitglieder/Interessenbindung).

Die Offenlegungspflicht dient der Transparenz über die politischen Interessensverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie ist Voraussetzung dafür, dass Bürgerinnen und Bürger erkennen können, welche private Tätigkeiten die Entscheidungsfindung der Ratsmitglieder beeinflussen können.

2. *Ausstandspflicht*: Im § 19 der BGR-Geschäftsordnung sind zwar unter dem Begriff «Ausstand bei Abstimmungen» Ausstandsregeln festgehalten – sehr spezifisch: nur für die «Beschlussfassung über ein Rechtsgeschäft oder einen Rechtsstreit» zwischen einem BGR-/BR-Mitglied (inkl. nahestehenden Personen) und der Bürgergemeinde. – Der Ausstands-Paragraph sollte deshalb erweitert d.h. revidiert werden – bezüglich: a.) Angelegenheiten: Ausstand bei allen Geschäften, nicht nur bei Rechtsgeschäften, b.) Entscheidungsprozess: Ausstand nicht nur bei Abstimmungen, sondern auch bei der Vorbereitung und Diskussion des Geschäftes. Eine §-Revision in Analogie zur Geschäftsordnung des Grossen Rates BS (§ 8): «Mitglieder des Grossen Rates begeben sich bei Geschäften, die sie persönlich betreffen, in den Ausstand. – Die Ausstandspflicht gilt für die Vorbereitung, Beratung und die Beschlussfassung im Plenum und in den Kommissionen».

Ziel der Ausstandspflicht ist es, dass die Mitglieder des BGR und BR unbefangen, befreit von eigennütigen Überlegungen und persönlichen Interessen ihre Entscheidungen fassen. Die Ausstandspflicht lässt sich aus dem Recht auf ein faires Verfahren ableiten.

3. *Fazit*: Es ist für das öffentliche Vertrauen in die Bürgergemeinde der Stadt Basel wichtig, dass Interessenbindungen transparent gemacht werden. Die Regelung von Interessenkonflikten und von allgemeinen Ausstandspflichten sind heute wichtige Elemente/Standards der *Good Governance* (der «guten Regierungsführung»). – Da die Offenlegung der Interessenbindungen und die erweiterte Ausstandspflicht politisch bedeutungsvoll sind, sollen die entsprechenden Regelungen in der Gemeindeordnung verankert werden.

Ich bitte den Bürgerrat, die Details zur Offenlegungspflicht der Interessenbindungen und zur erweiterten Ausstandspflicht zu erarbeiten und die entsprechenden Anpassungen der Rechtsordnung dem Bürgergemeinderat vorzulegen.

(1) Für Bürgerräte gilt (Geschäftsordnung des Bürgerrates, § 15): «Die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates betreffend Ausstand bei Abstimmungen gelten sinngemäss». – Zudem gibt es eine Ausstands-Regelung für Bürgerräte im Reglement über die Stiftungsaufsicht des Bürgerrates über die der Bürgergemeinde zugeordneten selbständigen (privatrechtlichen) Stiftungen: falls «kein Mitglied des Stiftungsorgans auch Mitglied der Aufsichtsbehörde ist, so tritt das jeweilige Bürgerratsmitglied in seiner Funktion als Mitglied der Aufsichtsbehörde bei der Beratung und Beschlussfassung in den Ausstand».

Die Frist zur Vorlage des Berichts durch den Bürgerrat wurde vom Bürgergemeinderat am 18. Juni 2024 bis 21. September 2024 erstreckt.

2. Vorschlag für Neuregelung des Ausstands und der Offenlegung der Interessenbindungen in Gemeindeordnung, Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates und Ausführungsbestimmungen, Geschäftsordnung des Bürgerrates und Ausführungsbestimmungen sowie im Reglement für die Einbürgerungskommission

Die Bürgergemeinde kennt bis anhin keine Regelung für die Offenlegung von Interessenbindungen für Behördenmitglieder. Hingegen enthält die Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates eine Bestimmung für den Ausstand bei Abstimmungen. Diese gilt sinngemäss auch für den Bürgerrat.

Um die Anliegen des Auftrags umzusetzen sind verschiedene Erlasse anzupassen. So auch die Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel, in welcher der Grundsatz der Offenlegung der Interessenbindungen und die Ausstandspflicht neu aufzunehmen ist. Die Ausgestaltung der Offenlegungs- und Ausstandspflicht orientiert sich an den entsprechenden Regelungen für den Grossen Rat.

Nachfolgend wird pro Erlass dargelegt, wie die beiden neuen Regelungsbereiche legiferiert werden können. Auf Stufe Gemeindeordnung werden die Bestimmungen im Grundsatz aufgenommen; in den Geschäftsordnungen des Bürgergemeinderats und des Bürgerrats und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen werden sie näher ausgeführt. Im Reglement für die Einbürgerungskommission werden beide Regelungsbereiche, in angepasster Version, ebenfalls aufgenommen.

2.1. Gemeindeordnung (BaB 111.100)

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
keine	<i>(III.) 4a Allgemeine Bestimmungen</i>	Neuer Titel
keine	<i>§ 20a Offenlegung von Interessenbindungen</i>	Auf Stufe Gemeindeordnung wird neu der Grundsatz der Offenlegungspflicht für Behördenmitglieder verankert.
	<i>¹ Die Mitglieder des Bürgergemeinderats und seiner Kommissionen, des Bürgerrats und der Einbürgerungskommission legen, unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses, ihre Interessenbindungen offen. ² Die Interessenbindungen werden veröffentlicht.</i>	Die Offenlegungspflicht soll für alle Behördenmitglieder der Bürgergemeinde gelten. Die Interessenbindungen werden publiziert.
keine	<i>§ 20b Ausstand</i>	Der Grundsatz der Ausstandspflicht wird neu in der Gemeindeordnung aufgenommen.
	<i>¹ Die Mitglieder des Bürgergemeinderats und seiner Kommissionen, des Bürgerrats und der Einbürgerungskommission sowie Mitarbeitende der Institutionen und der</i>	Die Ausstandspflicht gilt für alle Behördenmitglieder und für Mitarbeitende der Institutionen und der Zentralen Dienste Bürgergemeinde.

	<p><i>Zentralen Dienste der Bürgergemeinde treten bei Geschäften, an welchen sie oder ihnen nahestehende Personen ein unmittelbares persönliches Interesse haben, in den Ausstand.</i></p> <p>² <i>Die Ausstandspflicht gilt auch, wenn das Geschäft die unmittelbaren Interessen von natürlichen oder juristischen Personen betrifft, deren gesetzliche, statutarische oder vertragliche Vertretung durch ein Behördenmitglied oder eine Mitarbeitende oder einen Mitarbeitenden wahrgenommen wird.</i></p> <p>³ <i>Die Mitglieder des Bürgerrats treten bei aufsichtsrechtlichen Entscheiden, welche ihr Departement betreffen, in den Ausstand.</i></p> <p>⁴ <i>Ein Ausstand findet nicht statt bei Behandlung und Entscheidung von Geschäften, welche die Bürgergemeinde, ihre Institutionen oder die ihrer Aufsicht unterstellten Stiftungen und Korporationen im Allgemeinen betreffen.</i></p>	<p>Ein Behördenmitglied oder eine Mitarbeitende oder ein Mitarbeitender tritt in den Ausstand, wenn das Geschäft die unmittelbaren Interessen von natürlichen oder juristischen Personen betrifft, deren gesetzliche, statutarische oder vertragliche Vertreterin oder Vertreter sie sind.</p> <p>Für die Wahrnehmung bürgerrätlicher Aufsichtspflichten wird – im Sinn von good governance - zusätzlich eine generelle Ausstandspflicht für die Mitglieder des Bürgerrats begründet. Eine solche ist bereits in § 4 des Reglements über die Stiftungsaufsicht des Bürgerrats über die der Bürgergemeinde der Stadt Basel zugeordneten selbständigen Stiftungen vorgesehen. Die bisher nur im vorgenannten Reglement enthaltene Bestimmung soll aus Gründen der Rechtsgleichheit für alle Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie Statthalterinnen und Statthalter gelten. Die bisherige Bestimmung von § 19 Abs. 2 Geschäftsordnung Bürgergemeinderat wird neu in der Gemeindeordnung aufgenommen.</p>
--	--	---

2.2. Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (BaB 152.100)

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
	<p><i>§ 10a Offenlegung von Interessenbindungen</i></p>	
	<p>¹ <i>Die Mitglieder des Bürgergemeinderats und seiner Kommissionen beraten und stimmen ohne Instruktion.</i></p> <p>² <i>Sie geben bei Amtsantritt ihre Interessenbindungen schriftlich bekannt.</i></p>	<p>Wiederholung der Offenlegungspflicht</p> <p>Zeitpunkt der Bekanntgabe der Interessenbindungen wird geregelt.</p>

	³ Die Interessenbindungen werden in einem Verzeichnis abgebildet. Das Verzeichnis wird veröffentlicht.	Erfassen und Publikation der Interessenbindungen. Das Verzeichnis wird auf der BG-Webseite www.bgbasel.ch veröffentlicht.
	§ 10b Ausstand	
	¹ Die Ausstandspflicht der Mitglieder des Bürgergemeinderats und seiner Kommissionen gilt für die Vorbereitung, die Beratung und die Beschlussfassung im Plenum und in den Kommissionen.	Die neu in § 20b Gemeindeordnung geregelte Ausstandspflicht gilt uneingeschränkt und generell für Plenar- und Kommissionssitzungen.
§ 19 Ausstand bei Abstimmungen	§ 19 Ausstand	
<p>¹ Ein Mitglied hat weder Sitz noch Stimme bei der Beschlussfassung über ein Rechtsgeschäft oder einen Rechtsstreit zwischen ihm, seinem Ehegatten, einer mit ihm in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum zweiten Grad (Geschwister, Schwager, Schwägerin) verwandten Person einerseits und der Bürgergemeinde, ihren Institutionen oder den ihrer Aufsicht unterstellten Stiftungen und Korporationen andererseits. Dasselbe gilt für Personen, die der Verwaltung, der Direktion oder der Kontrollstelle von beteiligten Handelsgesellschaften, Genossenschaften und Vereinen angehören.</p> <p>² Ein Ausstand findet nicht statt bei Behandlung und Entscheidung von Geschäften, welche die Bürgergemeinde, ihre Institutionen oder die ihrer Aufsicht unterstellten Stiftungen und Korporationen im allgemeinen betreffen.</p> <p>³ Erheben sich über die Frage eines Ausstandes Zweifel, so können sowohl der Beteiligte als auch die oben bezeichneten Verwandten desselben an der Beratung über diese Vorfrage zur Erteilung von Erläuterungen teilnehmen; bei der Abstimmung darüber sind sie hingegen im Ausstand.</p>	aufgehoben	Die Ausstandspflicht wird neu in der Gemeindeordnung aufgenommen und im neuen § 10b der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderats ausgeführt.

2.3. Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (BaB 152.110)

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
Keine	§ 9a Offenlegung der Interessenbindungen, Umfang	
	<p>¹ Die Mitglieder des Bürgergemeinderats machen Angaben zu</p> <p>a) ihrer beruflichen Tätigkeit;</p> <p>b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien in in- und ausländischen Unternehmungen, Körperschaften, Genossenschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;</p> <p>c) Tätigkeiten in Kommissionen oder anderen Organen des Staates (Bund, Kanton, Gemeinde), sofern die Wahl nicht durch den Bürgergemeinderat erfolgt.</p> <p>² Die Kanzlei des Bürgergemeinderats führt aufgrund der Angaben ein Verzeichnis. Dieses wird alle zwei Jahre aktualisiert.</p>	<p>Diese Regelung orientiert sich an derjenigen für den Grossen Rat und definiert, welche Angaben erhoben werden.</p> <p>Das Verzeichnis wird alle zwei Jahre aktualisiert.</p>

2.4. Geschäftsordnung des Bürgerrates (BaB 153.100)

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
keine	§ 9a Offenlegung von Interessenbindungen	Analoge Regelung wie beim Bürgergemeinderat
	<p>¹ Die Mitglieder des Bürgerrats beraten und stimmen ohne Instruktion.</p> <p>² Sie geben bei Amtsantritt ihre Interessenbindungen schriftlich bekannt.</p> <p>³ Die Interessenbindungen werden in einem Verzeichnis abgebildet. Das Verzeichnis wird veröffentlicht.</p>	
	§ 9b Ausstand	Analoge Regelung wie beim Bürgergemeinderat
	¹ Die Ausstandspflicht der Mitglieder des Bürgerrats gilt für die Vorbereitung, die Beratung und die Beschlussfassung im Plenum und in den Kommissionen.	

§ 15 Ausstand		
¹ Die Vorschriften der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates betreffend Ausstand bei Abstimmungen gelten sinngemäss.	<i>aufgehoben</i>	Der Verweis auf die Bestimmung in der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderats wird zu Gunsten einer eigenen, neuen Bestimmung in § 9b aufgehoben.

2.5. Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgerrates (BaB 153.110)

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
keine	§ 6a Offenlegung der Interessenbindungen, Umfang	Analoge Regelung wie beim Bürgergemeinderat
	¹ Die Mitglieder des Bürgerrats machen Angaben zu a) ihrer beruflichen Tätigkeit; b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien in in- und ausländischen Unternehmungen, Körperschaften, Genossenschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts; c) Tätigkeiten in Kommissionen oder anderen Organen des Staates (Bund, Kanton, Gemeinde), sofern die Wahl nicht durch den Bürgerrat oder den Bürgergemeinderat erfolgt. ² Die Bürgerratschreiberin oder der Bürgerratschreiber führt aufgrund der Angaben ein Verzeichnis. Dieses wird alle zwei Jahre aktualisiert.	

2.6. Reglement für die Einbürgerungskommission (BaB 153.300)

Der Bürgerrat sieht vor, in diesem Reglement die nachfolgenden Änderungen zu beschliessen, sofern in der Gemeindeordnung die neuen Bestimmungen zur Interessenbindung und Ausstand aufgenommen werden.

Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Bemerkung
keine	§ 5 Offenlegung von Interessenbindungen	Analoge Regelung wie beim Bürgergemeinderat und Bürgerrat
	¹ Die Mitglieder der Einbürgerungskommission beraten und stimmen ohne Instruktion. ² Sie geben bei Amtsantritt ihre Interessenbindungen	

	<p><i>schriftlich bekannt und machen Angaben zu</i></p> <p><i>a) ihrer beruflichen Tätigkeit;</i></p> <p><i>b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien in in- und ausländischen Unternehmungen, Körperschaften, Genossenschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;</i></p> <p><i>c) Tätigkeiten in Kommissionen oder anderen Organen des Staates (Bund, Kanton, Gemeinde), sofern die Wahl nicht durch den Bürgerrat oder den Bürgergemeinderat erfolgt.</i></p> <p><i>³ Die Kanzlei des Bürgergemeinderats führt aufgrund der Angaben ein Verzeichnis, welches veröffentlicht und alle zwei Jahre aktualisiert wird.</i></p>	
keine	<i>§ 6 Ausstand</i>	
	<i>¹ Die Ausstandspflicht der Mitglieder der Einbürgerungskommission gilt für die Gesprächsführung, die Beratung und die Beschlussfassung.</i>	Die neu in § 20b Gemeindeordnung geregelte Ausstandspflicht wird wiederholt.

3. Vorabkontrolle des Datenschutzbeauftragten gemäss § 13 IDG i. V. mit § 2 IDV

Die kantonalen Datenschutzbestimmungen sehen vor, dass das Vorhaben der Bearbeitung von Personendaten (vorliegend: Erhebung der Interessenbindungen) insbesondere dann der Vorabkontrolle durch die oder den Datenschutzbeauftragten (DSB) unterliegt, wenn ein Gesetz oder eine Verordnung es vorsieht. Die oder der DSB gibt die Beurteilung in Form einer Empfehlung ab.

Der vorliegende Bericht wurde daher dem DSB zur Prüfung vorgelegt. Gemäss E-Mail des DSB vom 25. März 2024 bestehen aus Datenschutzsicht gegen die vorgesehene Regulierung keine Einwände.

4. Kantonales Vorprüfungsverfahren betreffend neue Bestimmungen in der Gemeindeordnung

Erlass und Änderung der Gemeindeordnung sind genehmigungspflichtige Beschlüsse und sind gemäss § 13 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vor deren Publikation dem Regierungsrat zu unterbreiten. Diese Genehmigungspflicht setzt vor der Beschlussfassung durch den Bürgergemeinderat eine Vorprüfung der massgebenden Bestimmungen durch die Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt voraus. Der Antrag auf Vorprüfung wurde am 21. Mai 2024 eingereicht. Die Stellungnahme der Staatskanzlei ist am 4. Juli 2024 eingetroffen. Zwingender Anpassungs- oder Änderungsbedarf aufgrund einer

allfälligen Unvereinbarkeit der neuen Bestimmungen mit höherrangigem Recht ist von Seiten der Staatskanzlei nicht ersichtlich.

5. Weiteres Vorgehen / Inkrafttreten

Die Änderungen der Gemeindeordnung müssen nach Beschlussfassung durch den Bürgergemeinderat und vor deren Publikation dem Regierungsrat zur Genehmigung eingereicht werden. Nach deren Vorliegen werden die Änderungen publiziert zusammen mit den Änderungen der beiden Geschäftsordnungen. Die Änderungen der Gemeindeordnung und der beiden Geschäftsordnungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Nach Ablauf der Referendumsfrist (mit entsprechender Publikation) werden die Änderungen der beiden Ausführungsbestimmungen publiziert. Danach wird der Bürgerrat das Inkrafttreten aller vom Bürgergemeinderat beschlossenen Erlassänderungen bestimmen. Der jeweilige Inkrafttretensbeschluss wird publiziert.

6. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat die folgende Beschlussfassung:

://:

1. Die neuen Bestimmungen § 20a und § 20b der Gemeindeordnung gemäss Berichtsziffer 2.1. werden beschlossen. Sie sind dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.
2. Die neuen Bestimmungen § 10a und § 10b der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates gemäss Berichtsziffer 2.2. werden beschlossen und § 19 wird aufgehoben.
3. Die neue Bestimmung § 9a der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates gemäss Berichtsziffer 2.3. wird beschlossen.
4. Die neuen Bestimmungen § 9a und § 9b der Geschäftsordnung des Bürgerrates gemäss Berichtsziffer 2.4. werden beschlossen und § 15 wird aufgehoben.
5. Die neue Bestimmung § 6a der Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgerrates gemäss Berichtsziffer 2.5. wird beschlossen.
6. Die Beschlüsse werden publiziert.
7. Die Beschlüsse gemäss Ziffer 1, 2 und 4 unterstehen dem fakultativen Referendum.
8. Der Bürgerrat bestimmt das Inkrafttreten aller Erlassänderungen.