

Bericht Nr. 2138 betreffend Strategie der Bürgergemeinde, Aufsicht der Christoph Merian Stiftung (CMS) durch die Bürgergemeinde

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 3. März 2017

1. Einordnung und Ausgangslage, Beschlüsse des Bürgergemeinderats

Der Bürgergemeinderat behandelte am 25. März 2014 die neue Strategievorlage des Bürgerrats¹. Ohne weitere inhaltliche Debatte überwies er das Geschäft an eine siebenköpfige Spezialkommission mit dem Auftrag, den Bericht zu Händen des Bürgergemeinderats vorzubereiten und über Erkenntnisse und allfällige Anträge schriftlich zu berichten. Der von der eingesetzten Spezialkommission verfasste Bericht² mit deren Anträgen wurde im Parlament an der Sitzung vom 16. Dezember 2014 beraten. Der Bürgergemeinderat traf gestützt auf die Kommissionsanträge folgende Beschlüsse:

- *Der Bericht und die Empfehlungen der Spezialkommission werden zur Kenntnis genommen.*
- *Den strategischen Perspektiven, namentlich den Leitgedanken, den strategischen Schwerpunkten und Zielen der Bürgergemeinde und den strategischen Perspektiven ihrer Produktgruppen und Produkte wird zugestimmt.*
- *Der Katalog der geplanten strategiebezogenen Projekte und Massnahmen (4.4. im Bericht des Bürgerrats) wird zur Kenntnis genommen und der Bürgerrat mit ihrer Umsetzung beauftragt. Die vom Bürgerrat vorgesehenen Arbeitsgruppen betreffend „Verhältnis und Beziehungen der Bürgergemeinde und der Institutionen/CMS“ sind umgehend einzusetzen. Der Bürgerrat informiert den Bürgergemeinderat im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattung über den Stand der Umsetzung.*

2. Umsetzung der geplanten strategiebezogenen Projekte und Massnahmen durch den Bürgerrat

Der Bürgerrat hat am 27. Januar 2015 die Projektumsetzung festgelegt. In Anlehnung an Ziffer 4.4 des bürgerrätlichen Berichts (siehe nachstehend), wonach der Bürgerrat für die laufende Legislaturperiode bis 2017 die Umsetzung sechs konkreter Projekte definierte, beschloss er die Umsetzung der Projekte 1 bis 4 prioritär an die Hand zu nehmen (wie auch von der Spezialkommission in ihrem Bericht empfohlen), die Projekte 5 und 6 hingegen zeitlich zurück zu stellen. Diese nachgelagerte Bearbeitung begründet sich darin, dass die konkrete Ausgestaltung dieser Projekte auch in Abhängigkeit zu den Resultaten der Projekte 3 und 4 steht. Nach Vorliegen der notwendigen Klärungen im Rahmen der beiden letztgenannten Projekte können die Arbeiten für die Projekte 5 und 6 an die Hand genommen werden.

¹ Bericht Nr. 2092

² Bericht Nr. 2094

Das Projekt 1 ist nahezu abgeschlossen; die Veröffentlichung erfolgt voraussichtlich bis nach den diesjährigen Schulsommerferien (primär online via Internet). Beim Projekt 2 wurde eine Vielzahl von Ideen diskutiert, verschiedene Projekte verfolgt und einzelne als Pilot lanciert. Einzelheiten dazu finden sich im Jahresbericht 2015.

Projekte und Massnahmen		
1.	Kommunikative Aufbereitung der Leitgedanken und der Strategie der Bürgergemeinde und Vermittlung an die relevanten Anspruchsgruppen.	<i>Primäres Ziel:</i> Transparenz zur Positionierung und zu den weiterführenden Entwicklungen in der Bürgergemeinde.
2.	Spezifikation und Umsetzung von Entwicklungsprozessen in den Bereichen «Patronate», «Integration» und «Soziale Netzwerke» im Rahmen einer Arbeitsgruppe.	<i>Primäres Ziel:</i> Realisierung von weiterführenden Betätigungsfeldern und Engagements der Bürgergemeinde im Bereich Soziales und Integration.
3.	Klärung des Trägerschaftsmodells bzw. der formalrechtlichen Beziehungen zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen.	<i>Primäres Ziel:</i> Abschliessende Klärung und Festlegung der Beziehung zwischen der Bürgergemeinde und dem Bürgerspital/Bürgerlichen Waisenhaus im Hinblick auf eine wirkungsvolle Rollen- und Verantwortungsteilung sowie Marktpositionierung.
4.	Weiterentwicklung und Optimierung der Steuerung zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen sowie der Aufsicht der Christoph Merian Stiftung durch die Bürgergemeinde.	<i>Primäres Ziel:</i> Optimierung der Steuerung bzw. Aufsicht der Institutionen und der Christoph Merian Stiftung im Hinblick auf Wirkung und Effizienz.
5.	Identifikation und Nutzung weiterführender Synergiepotenziale zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen/der Christoph Merian Stiftung	<i>Primäres Ziel:</i> Systematische Realisierung von Synergiepotenzialen v.a. in den Sekundäraufgaben und -prozessen (Personal, Finanzen, Informatik, Infrastruktur)
6.	Weiterentwicklung der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Bürgergemeinde (Konzept, Instrumente, Form, Verantwortlichkeiten, Koordination)	<i>Primäres Ziel:</i> Optimierung der Kommunikationsarbeit der Bürgergemeinde im Hinblick auf Aktualität, Transparenz und Wirkung.

Die vom Bürgerrat eingesetzten Arbeitsgruppen zu den Projekten 3 und 4 nahmen ihre Tätigkeiten sodann auf. Unter Beizug der Direktionen und weiterer Geschäftsleitungsmitglieder der Institutionen, der Zentralen Dienste und der CMS sowie einer zweiköpfigen Delegation des Bürgergemeinderats wurden die bestehenden Erlasse auf ihre Überarbeitung im Sinn der Vorgaben geprüft.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppen waren Ende 2015/Anfang 2016 abgeschlossen. Der Bürgerrat konnte die Berichte mit deren Ergebnissen und Anträgen in zwei Sitzungen beraten.

3. Übersicht zur Fragestellung

Gemäss parlamentarischem Auftrag soll im Rahmen des Strategieprozesses u.a. also die Steuerung zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen sowie der Aufsicht der Christoph Merian Stiftung (CMS) durch die Bürgergemeinde weiterentwickelt und optimiert werden.³

Im Verhältnis zur CMS ist dabei zu berücksichtigen, dass der Bürgergemeinde zum einen die Aufsicht über die Stiftung als Ganzes obliegt.⁴ Zum anderen sind gemäss Zusatzabkommen IV 45 Prozent des Ertragsüberschusses der CMS im Auftrag der Bürgergemeinde für soziale Zwecke einzusetzen.⁵

Die beiden Themen „Aufsicht“ und „Ertragsverwendung“ sind im Sinne von Good Governance – verstanden als „gutes“, verantwortungsvolles Steuerungs- und Regelungssystem, das Transparenz, Effizienz, Partizipation und Rechtmässigkeit gewährleisten und Korruption und Willkür unterbinden will - konsequent auseinanderzuhalten (vgl. Grafik „Übersicht der Funktionen Aufsicht / Ertragsverwendung“). Zudem ist bei der „Ertragsverwendung“ zwischen der operativen und strategischen Ebene zu unterscheiden. Erstere obliegt der CMS (v.a. der Stiftungskommission), letztere der Bürgergemeinde mit ihren Organen Bürgergemeinderat (Produktgruppen) bzw. Bürgerrat (Produkte).

4. Zur Aufsicht

Die CMS ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung. Sie untersteht der Aufsicht durch die Bürgergemeinde (§ 26 GO). Die eigentliche Aufsicht wird gemäss kantonalem Einführungsgesetz zum ZGB (§ 17 Abs. 2) sowie gemäss Gemeindeordnung (GO; § 14, Abs. 2, Ziff. 11 GO) vom Bürgerrat ausgeübt; dem Bürgergemeinderat steht das Oberaufsichtsrecht zu (§ 11, Ziff. 17 GO).

Klassische Stiftungen unterstehen aufgrund ihrer Rechtsform und damit unabhängig von ihrem Zweck oder ihrer Tätigkeit einer Aufsicht. Der Grund für eine solche Aufsicht liegt im Mangel an „menschlicher Unterlage“, da Stiftungen quasi nur ihrem Zweck „gehören“ bzw. verpflichtet sind und keine Mitglieder mit Eigentumsinteressen haben, die zum Rechten sehen und sich mit Mehrheit durchsetzen können. Dies im Gegensatz zu einer Aktiengesellschaft, die mit den Aktionären über Eigentümer verfügt, oder einem Verein mit seinen Vereinsmitgliedern.

Die Aufsicht dient öffentlichen und privaten Interessen. Private Interessen stehen bei der Um- und Durchsetzung des Stifterwillens und der Verwendung des Stiftungsvermögens gemäss Stiftungszweck im Vordergrund. Öffentliche Interessen überwiegen bezüglich der Kontrolle von gesetzeskonformem und sittlichem Verhalten der Stiftungsorgane, die sich überdies an die Stiftungsurkunde und allfällige Reglemente zu halten haben.⁶

³ Bericht Nr. 2092 betreffend Strategie der Bürgergemeinde des Bürgerrates an den Bürgergemeinderat vom 26. Februar 2014, strategiebezogene Projekte und Massnahmen, Ziffer 4, Seite 16

⁴ § 26 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 22. Oktober 1985 (GO)

⁵ Zusatzabkommen IV zur Vereinbarung vom 24. November / 22. Dezember 1925, resp. 26. November / 14. Dezember 1926 über die Unterstützung der bürgerlichen Fürsorgeinstitutionen und die Verwendung des Ertrages der Christoph Merian Stiftung vom 22.12.1975 (Stand 01.01.1973) zwischen der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und der Bürgergemeinde der Stadt Basel. Darin ist vorgesehen, dass der Ertragsüberschuss der Christoph Merian Stiftung nach Zuweisung von maximal 10% in den stiftungseigenen Landerwerbs- und Baufonds je zur Hälfte an die Einwohnergemeinde und an die Bürgergemeinde geht. Erstere verwendet diese Mittel zur Erleichterung städtischer Aufgaben. Die Bürgergemeinde setzt diese Mittel vor allem für soziale Zwecke ein.

⁶ Vgl. zum Ganzen anstelle vieler: Dr. Harold Grüninger, Neue Entwicklungen zum Stiftungsrecht, in plädoyer 3/12 vom 14. Mai 2012 mit zahlreichen Verweisen.

Die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht über die CMS soll sich an allgemein anerkannten Grundsätzen einer zeitgemässen Stiftungsaufsicht orientieren. Die Aufsicht ist danach eine Rechts- oder Rechtmässigkeitskontrolle und keine Fachaufsicht. Die Aufsichtsbehörde hat ihr Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Stiftungsorgane zu stellen. Vielmehr hat sie erst dann einzuschreiten, wenn die Stiftungsorgane ihren Gestaltungs-, Entscheidungs- und/oder Umsetzungsspielraum über- oder unterschreiten. Dabei hat sich die Aufsichtsbehörde bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität zu halten. Das Eingreifen der Aufsichtsbehörde ist entweder präventiv auf die Verhinderung von Fehlleistungen angelegt oder repressiv auf deren Korrektur ausgerichtet.⁷

5. Zur Ertragsverwendung

Bereits seit Anfang 2006 lebt die Bürgergemeinde die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Dies bedeutet, dass der Bürgergemeinderat nicht mehr jeden Antrag der CMS einzeln genehmigt, sondern die CMS arbeitet betreffend des Ertragsanteils der Bürgergemeinde auf der Basis von mehrjährigen Leistungsaufträgen mit Globalbudgets. Diese werden vom Bürgergemeinderat beschlossen und vom Bürgerrat konkretisiert. So werden der CMS für eine mehrjährige Periode mittels Produktgruppen und Produkten jeweils im Voraus inhaltliche Schwerpunkte, Budgets, Ziele, Soll-Werte und Indikatoren vorgegeben.⁸ Die CMS berichtet sodann im Rahmen des Reportings sowie des Jahresberichts eingehend vor allem über die unterstützten Projekte, die Zielerreichung und den Mitteleinsatz. Dieses Vorgehen, mit dem der administrative Prozess vereinfacht, Governance und Transparenz verbessert und die Flexibilität der Stiftung sachgerecht erhöht wurden, hat sich in den letzten 10 Jahren sehr bewährt. Nicht zuletzt diese positive Erfahrungen dürften mit ein Grund dafür gewesen sein, dass auch der Regierungsrat ab 2017 nicht mehr jeden Antrag der CMS einzeln genehmigen wird, sondern die Verwendung des Ertragsanteils der Einwohnergemeinde ebenfalls über mehrjährig gültige Vorgaben mit inhaltlichen Schwerpunkten, Budgets, Zielen und Indikatoren regeln wird.⁹

Diese in der Bürgergemeinde seit rund 10 Jahren bewährte, effiziente und der Sache dienliche Steuerung über mehrjährige Leistungsaufträge mit einem zielgerichteten Reporting soll im Sinne einer konsequenteren Umsetzung des Good-Governance-Gedankens geschärft werden. So sollen die Leistungsaufträge der CMS künftig von den Organen der Bürgergemeinde entweder wie vorgelegt genehmigt oder bei Beanstandungen zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Das bisher theoretisch bestehende, jedoch noch nie genutzte Gestaltungsrecht des Bürgergemeinderates soll zugunsten eines Rückweisungsrechts (Veto) aufgegeben werden. Damit bleibt der Entscheid über den Leistungsauftrag in den Händen des Parlaments. Gleichzeitig wird auf diese Art

⁷ Siehe FN 6

⁸ Die im 2012 für vier Jahre verabschiedeten Leistungsaufträge mit Globalbudget gelten bis Ende 2016 – deren Inhalt ist in vier Produktgruppen «Linderung der Armut und Integration / Quartierentwicklung», «Kinder / Jugendliche und Diverse Produkte der Bürgergemeinde», «Natur und Umwelt» sowie «Städtische Kultur» definiert.

⁹ Beschluss des Regierungsrates vom 19. Januar 2016 betreffend Ertrag der Christoph Merian Stiftung; Anteil der Einwohnergemeinde, Genehmigungsprozess ab 2017 (P152086). An die Stelle der bisherigen Kompetenzgrenze einerseits und der formellen Einzelgenehmigung durch den Regierungsrat andererseits ist ein neues, stärker inhaltlich orientiertes Modell getreten: Jeweils alle vier Jahre und gleichzeitig mit den entsprechenden Beschlüssen der Bürgergemeinde wird die CMS dem Regierungsrat ihre inhaltlichen Schwerpunkte für die kommende Vierjahresperiode mit vorgesehener Finanzierung aus dem Ertragsanteil der Einwohnergemeinde vorlegen. Für jeden Schwerpunkt wird die CMS einen Beschrieb der inhaltlichen Ziele, ein Vierjahresbudget und vorgesehene Indikatoren zur Berichterstattung über die Zielerreichung vorlegen. Jährlich wird die CMS jeweils im Frühjahr dem Regierungsrat über die effektiv in den Schwerpunkten eingesetzten Mittel, die Zielerreichung und allenfalls nötige Anpassungen Bericht erstatten. Es ist zudem vorgesehen, dass die alle vier Jahre vorzulegenden Schwerpunkte und die jährliche Berichterstattung jeweils vor der Traktandierung im Regierungsrat einer Begleitgruppe des Kantons zur Stellungnahme vorgelegt werden.

eine Vermischung zwischen dem operativ geplanten Mitteleinsatz und dem übergeordneten strategischen Grundsatzentscheid verhindert und auch hier der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich bei der CMS um eine selbständige Stiftung handelt. Sollte das Parlament von seinem Vetorecht Gebrauch machen, würde sich die Inkraftsetzung des neuen Leistungsauftrags verzögern. Zur Vermeidung eines Regelungsvakuums soll diesfalls der bisherige Leistungsauftrag mit Produktgruppen und Produkten solange gültig bleiben, bis ein neuer Leistungsauftrag rechtskräftig verabschiedet ist. Dies gilt es zur Klärung in den Rechtsgrundlagen positivrechtlich festzulegen. Für die CMS resultierte der weitere Vorteil, dass das Vorgehen sowohl des Regierungsrates betreffend des Anteils der Einwohnergemeinde wie auch dasjenige der Bürgergemeinde betreffend ihres Ertragsanteils gleichgeschaltet werden können. Bei den Institutionen Bürgerspital und Waisenhaus bzw. den Zentralen Diensten, die aufgrund ihrer Rechtsnatur der Bürgergemeinde unterstehen, bleibt das Gestaltungsrecht der Leistungsaufträge unverändert erhalten. In diesem Sinne soll die Gemeindeordnung präzisiert und damit eine konsequente Umsetzung des Good-Governance-Gedankens gewährleistet werden.

6. Bisheriges Aufsichtsreglement

Das aktuelle, vom Bürgerrat erlassene Reglement zur Aufsicht über die CMS vom 24.5.2005 beinhaltet – trotz der Bezeichnung – kaum Regelungen zur vom Bürgerrat wahrzunehmenden Stiftungsaufsicht. Das heutige Regelwerk trägt zudem dem Umstand, dass es sich bei der CMS um eine selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung handelt, kaum Rechnung und vermischt die Aufgaben und Kompetenzen aus den beiden Bereichen „Ertragsverwendung“ und „Aufsicht“.

Das Reglement ist inhaltlich ähnlich aufgebaut wie das Reglement für die Institutionen und die Zentralen Dienste¹⁰ und fokussiert sich primär auf die Wiedergabe von NPM-steuerungsrelevanten Bestimmungen und dazugehörigen Ausführungsbestimmungen. Es enthält zahlreiche Bestimmungen, die dem heutigen Verständnis einer sinnvollen Aufsichtsregelung über eine selbständige Stiftung wesensfremd sind und letztlich in Widerspruch dazu stehen, dass die CMS eine selbständige Stiftung ist (z.B. § 3 und 5 des aktuell geltenden Reglements, wonach Investitionen und Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken im Verwaltungsvermögen ab einer gewissen Höhe bei der Aufsichtsbehörde liegen); auch fehlen gerade die jüngeren Entwicklungen im Bereich der Stiftungsaufsicht. Insbesondere ist die heutige Aufsichtsregelung zu schwach und lückenhaft. Es gilt im Sinne des Good-Governance-Gedankens sowie zur Wahrnehmung der Verantwortung die Aufsichtsaufgaben und –kompetenzen griffiger auszugestalten und diese zu straffen bzw. zu schärfen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das heutige Reglement überholt und nicht mehr zeitgemäss ist.

7. Legislatorische Ziele für die neue Regelung

Wie bereits ausgeführt, sollen Leistungsaufträge der CMS künftig von den Organen der Bürgergemeinde entweder wie vorgelegt genehmigt oder bei Beanstandungen im Sinne eines Vetorechts zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Das direkte Gestaltungsrecht des Bürgergemeinderats soll entfallen. Zudem soll zur Vermeidung von Unsicherheiten positivrechtlich geregelt werden, wie mit einem parlamentarischen Veto umzugehen ist („was gilt im regelungsfreien Zeitraum“).

¹⁰ BaB 153.200

Zudem soll das neue Aufsichtsreglement

- die stiftungsrechtliche Aufsichtsfunktion der Bürgergemeinde gegenüber der Stiftung definieren, konkretisieren und verstärken,
- die Stiftungsorganisation und -zuständigkeiten abbilden,
- den Prozess für die Mittelverwendung des der Bürgergemeinde zustehenden Ertragsanteils gemäss den im übergeordneten Recht (v.a. Zusatzabkommen IV, Gemeindeordnung) vorgegebenen Grundsätzen definieren bzw. konkretisieren,
- die Grundlage für eine zeitgemässe Governance schaffen.

8. Umsetzung der legislatorischen Ziele

Beim Themenblock Stiftungsaufsicht wurden im Wesentlichen die Grundsätze des kommunalen Stiftungsaufsichtsreglements¹¹ übernommen und auf die CMS adaptiert. Die Stiftungsaufsicht ist als Korrektiv der fehlenden Eigentümerinteressen und –kontrollen auszugestalten.¹² Die neuen Regelungen verstärken die Aufsicht gegenüber der CMS.

Da es sich bei der CMS um eine selbständige Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt, soll allerdings konsequenterweise – ausgenommen in den Bereichen der Ertragsverwendung und der Entnahmen aus dem Landerwerbs- und Baufonds, wo gesonderte rechtliche Grundlagen bestehen – kein Eingriff in die Stiftungsautonomie durch die Bürgergemeinde erfolgen. Das bedeutet, dass

- die Stiftung ausschliesslich zuständig ist für die Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens. Die Stiftung gehört nicht Dritteigentümern, sondern sich selbst. Im Gegenzug wird der Stiftung vorgegeben, wie sie das Vermögen zu bewirtschaften hat.¹³
- der Stiftungsrat für die Führung (Organisation, Förderung und Finanzen) der Stiftung verantwortlich ist und die gesamte Stiftungstätigkeit führt.
- der Stiftungsrat im Rahmen der Stiftungsurkunde selbständig und eigenverantwortlich entscheidet.

9. Zuständigkeit

Für den Erlass eines neuen Aufsichtsreglements ist grundsätzlich der Bürgerrat zuständig; gewisse darin vorgesehene Neuerungen bzw. Änderungen bedürfen allerdings vorgängig einer Änderung der Gemeindeordnung. Im Einzelnen betrifft dies:

- Produktgruppen/Leistungsaufträge des Parlaments zur CMS, neues Vetorecht (Ergänzung § 2b GO) mit Regelung einer allfälligen Übergangssituation.
- Abberufungsmöglichkeit von Stiftungskommissionsmitgliedern als aufsichtsrechtliche Massnahme - Modifikation Amtsdauer Stiftungskommission (Anpassung von § 27 GO).
- Aufhebung der Zuständigkeiten der Stiftungskommission auf Stufe der Gemeindeordnung (§ 21c GO).

¹¹ BaB 212.100

¹² Swiss Foundation Code 2015

¹³ Swiss Foundation Code 2015

Zur Veranschaulichung wird das neue Aufsichtsreglement, welches der Bürgerrat zu verabschieden beabsichtigt, sofern das Parlament den mit dieser Vorlage beantragten Änderungen im übergeordneten Recht zustimmt, diesem Bericht beigelegt.

10. Exkurse

a *Parlamentarische Oberaufsicht des Bürgergemeinderats über die CMS*

Die Oberaufsicht des Parlaments (Rolle und Umfang, Informationsanspruch) ist nicht Bestandteil vorliegender Neuregelung, ist aber als wichtiges Thema in der Arbeitsgruppe angesprochen worden. Das Thema erscheint aufgrund grundsätzlich unterschiedlicher Standpunkte der Exekutiv- und Legislativvertretungen allerdings kontrovers. Daher wird nachfolgend auf die Oberaufsicht im Sinne eines Exkurses¹⁴ stichwortartig kurz eingegangen.

- Oberaufsicht = Parlamentarische Kontrolle = Sichtbarmachen der politischen Verantwortung, Vertrauen in die Handlungsweisen und Verwaltung schaffen.
- Kein besonderes Rechtsmittel zur Durchsetzung der Erkenntnisse aus der parlamentarischen Kontrolle.
- Instrumente der Oberaufsicht: Berichte, Empfehlungen, parlamentarische Vorstösse; allenfalls Nichtwiederwahl.
- Parlamentarische Oberaufsicht zulässig auch bei fehlender Normierung aus Blick des öffentlichen Interesses.
- Parlamentarische Kontrolle bei ihrem Vorgehen gebunden an Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.
- Oberaufsicht knüpft an Aufsicht an: Der Bürgergemeinderat kontrolliert, ob und wie der Bürgerrat gegenüber der CMS seine Stiftungsaufsicht ausübt bzw. der Bürgerrat die Geschäfte und Verwaltung führt.

b *Künftig eine neue, zusätzliche Produktegruppe zugunsten der Bürgergemeinde*

Aktuell sind in den bestehenden Produktegruppen für die CMS verschiedene Leistungen zugunsten der Bürgergemeinde enthalten. So sind in der Produktegruppe „Kinder / Jugendliche und diverse Produkte der Bürgergemeinde“ im Umfang von CHF 310'000 Leistungen zugunsten der Bürgergemeinde enthalten; im Einzelnen:

- Förderung der Alterszentren Lamm und Weiherweg (insbesondere deren Vernetzung in den Quartieren),
- Sozialstellenplan für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bürgergemeinde (seit Jahren nicht mehr beansprucht)¹⁵,
- Kompetenzbetrag des Bürgerrates (vgl. hierzu § 14b, Abs. 4 GO).

In der Produktegruppe „Natur und Umwelt“ sind sodann CHF 140'000 zugunsten der Wohlfahrtswaldungen der Bürgergemeinde als Beitrag an die Kosten der Waldpflege und die Wohlfahrts-

¹⁴ Prof. em. Dr. Georg Müller und Dr. iur. Moritz von Wyss, Referate Oberaufsicht anlässlich der Tagung Parlamentsrecht und Parlamentspraxis vom 13.11.2015

¹⁵ Der sogenannte „Sozialstellenplan“ wurde ursprünglich dafür eingerichtet, den Institutionen der Bürgergemeinde – vor allem dem Bürgerspital – zu ermöglichen, weiterhin auch Personal zu beschäftigen und angemessen zu entlohnen, welches aus nicht selbst verschuldeten Gründen nicht die erforderlichen Leistungen vollumfänglich zu erbringen vermag. Dieses „Angebot“ wurde seit 2007 nicht mehr in Anspruch genommen.

aufgaben v.a. zugunsten der breiten Öffentlichkeit in Basel-Stadt und Basel-Landschaft im Hardwald berücksichtigt.

Zur Verbesserung der Transparenz und zur Erhöhung der Flexibilität besteht die Absicht, für die bisher in unterschiedlichen Produktgruppen und Produkten enthaltenen einzelnen Leistungen zugunsten der Bürgergemeinde, die teilweise veraltet und vereinzelt seit Jahren nicht mehr in Anspruch genommen worden sind (z.B. Sozialstellenplan für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bürgergemeinde), eine einzige, überarbeitete Produktgruppe mit fokussiertem Inhalt zu schaffen. Darin sollen neben der Unterstützung der Wohlfahrtsaufgaben im Wald mit CHF 140'000 nicht mehr konkrete Einzelpositionen, sondern freie bzw. nur an die Testamentsbestimmungen gebundene Kompetenzbeträge zugunsten des Bürgergemeinderates und des Bürgerrates enthalten sein. Im Einzelnen wären folgende Leistungen angedacht:

- Soziale Projekte des Bürgergemeinderates (CHF 200'000)
- Soziale Projekte des Bürgerrates (CHF 100'000); diese Kompetenz besteht schon heute und ist in § 14b Absatz 4 der Gemeindeordnung ausdrücklich geregelt.

Der konkrete Mitteleinsatz dieser „sozialen Beträge“ obliegt sodann den Organen der Bürgergemeinde (Bürgergemeinderat oder Bürgerrat); gebunden wären diese einzig an die Vorgaben des Testaments von Christoph Merian. Nicht ausgeschöpfte Mittel würden nicht verfallen, sondern jeweils auf die Folgeperiode übertragen.

c Verbesserte Kommunikation im Hinblick auf die Wahrnehmung der Bürgergemeinde

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Zusammenarbeit bei der Medienarbeit zwischen der Bürgergemeinde und der CMS neu auszurichten ist mit dem Ziel, die Kommunikation zu vereinfachen und die Sichtbarkeit der Bürgergemeinde bei Vergabungen aus „ihrem“ Ertragsanteil zu schärfen und zu gewährleisten. Die Einzelheiten sind noch zu erarbeiten.

11. Anträge

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

1. Vom vorliegenden Bericht des Bürgerrates wird Kenntnis genommen.
2. Der beiliegende Entwurf zur Änderung der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel wird genehmigt.

Beilagen:

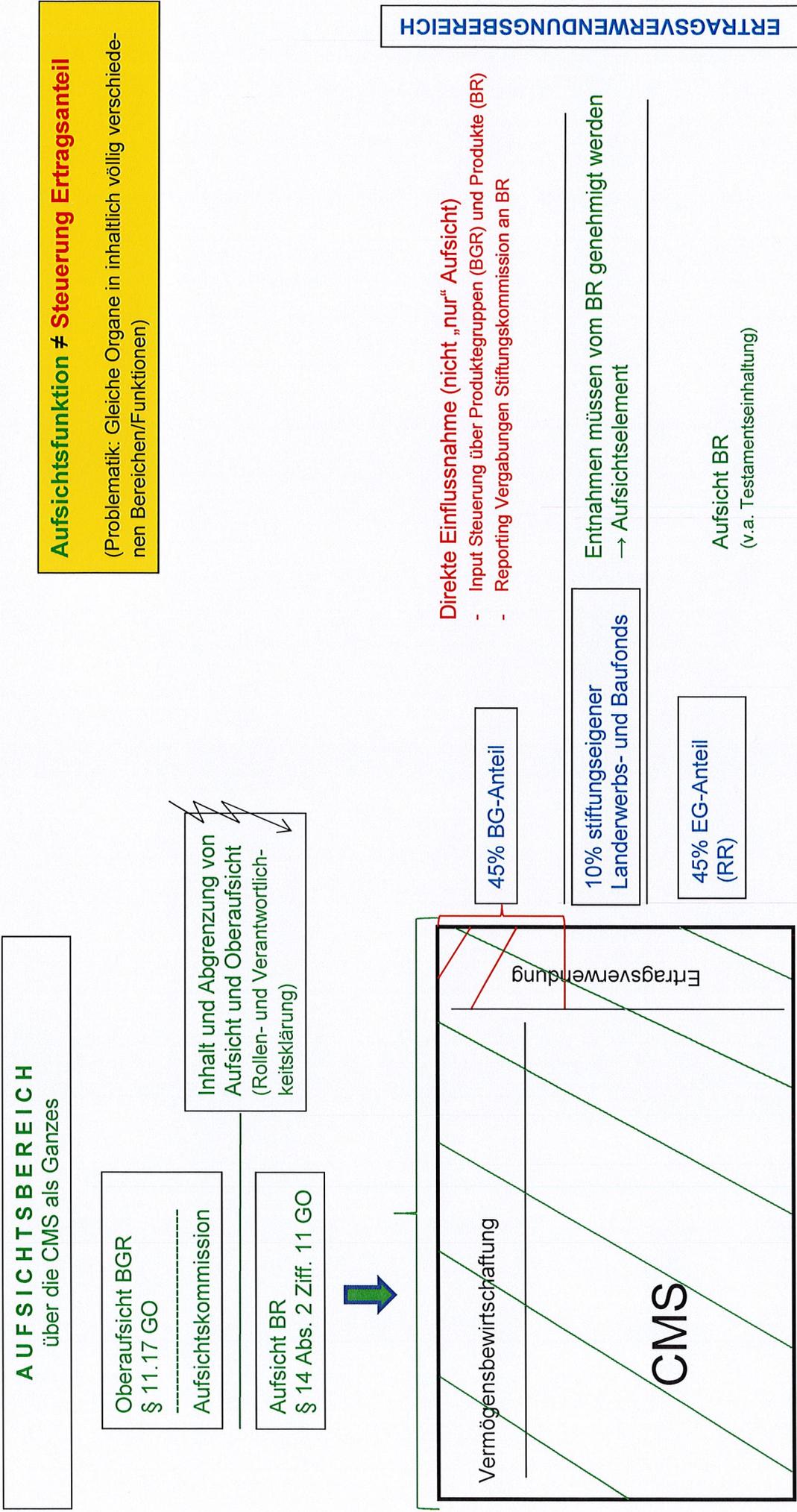
- Grafik „Übersicht der Funktionen Aufsicht / Ertragsverwendung“
- Synopse betreffend der beantragten Änderungen in der Gemeindeordnung
- Entwurf für ein neues Aufsichtsreglement

Namens des Bürgerrates
Der Präsident
Prof. Dr. Leonhard Burckhardt

Der Bürgerratsschreiber
Daniel Müller

28.6.2016

**Übersicht der Funktionen
Aufsicht / Ertragsverwendung**



p.m.

- Wahl Stiftungskommission (7) durch BR (§ 26 GO) → Oberstes Organ wird vom BR gewählt
- Präsidium/Statthalterschaft Stiftungskommission BR-Mitglieder (§ 26 GO) → Oberstes Organ wird von zwei Mitgliedern des BR präsidiert
- CMS ist eine selbständige öffentlichrechtliche Stiftung

Strategieprozess, Beilage zum Bericht Nr. 2138

Synopse betreffend Änderungen in der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel (GO)

Bestimmung bisher	Bestimmung neu	Kommentar
<p>§ 2b. Produktgruppe</p> <p>¹ Der Bürgergemeinderat legt für jede Produktgruppe übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben fest.</p> <p>² Die Steuerungsvorgaben bestimmen in den Grundzügen Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen und der zu erzielenden Wirkungen.</p> <p>³ Der Bürgergemeinderat bestimmt den Detaillierungsgrad der Vorgaben.</p> <p>⁴ Er kann für einzelne Produktgruppen auf Steuerungsvorgaben verzichten, wenn er dafür über keinen oder wenig Ermessensspielraum verfügt.</p>	<p>Bestimmung neu</p> <p>¹ Der Bürgergemeinderat beschliesst jede Produktgruppe und bestimmt deren Inhalt. Er legt für jede Produktgruppe übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben fest.</p> <p>² Die Steuerungsvorgaben bestimmen in den Grundzügen Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen und der zu erzielenden Wirkungen.</p> <p>³ Der Bürgergemeinderat bestimmt den Detaillierungsgrad der Vorgaben.</p> <p>⁴ Er kann für einzelne Produktgruppen auf Steuerungsvorgaben verzichten, wenn er dafür über keinen oder wenig Ermessensspielraum verfügt.</p> <p>⁵ Die Produktgruppen der Christoph Merian Stiftung betreffend die Verwendung des Ertragsanteils der Bürgergemeinde können vom Bürgergemeinderat wie vorgelegt beschlossen oder zurückgewiesen werden. Im Gegensatz zu den Produktgruppen der Institutionen bzw. der Zentralen Dienste ist hier eine materielle Änderung nicht möglich.</p> <p>⁶ Für den Fall einer Zurückweisung durch den Bürgergemeinderat bleiben die bisherigen Produktgruppen solange gültig, bis neue Produktgruppen rechtskräftig beschlossen sind.</p>	<p>Umsetzung des im Bericht dargelegten neuen Vetorechts bei den Leistungsaufträgen (Produktgruppen und Produkte) der CMS</p>

<p>§ 21c. Zuständigkeiten ¹ In die Zuständigkeit der Stiftungskommission fallen die folgenden Geschäfte:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorbereitung der Leistungsvereinbarungen zuhanden des Bürgerrats; 2. Vorbereitung der Leistungsaufträge zuhanden des Bürgergemeinderats; 3. Vollzug der Leistungsvereinbarungen; 4. Beschluss der Rechnung und des Jahresberichts zuhanden der zuständigen Organe der Bürgergemeinde; 5. Bewirtschaftung des Finanzvermögens und der ihr zugeordneten unselbständigen Stiftungen und Fonds 6. Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken des Verwaltungsvermögens bis zu CHF 1'500'000 abschliessend, bis zu CHF 3'000'000, wenn der Bürgerrat zustimmt 7. Genehmigung der Bestimmungen über die Organisation der Direktion 	<p>Wird aufgehoben.</p>	<p>§ 21c der Gemeindeordnung soll aufgehoben werden, weil die entsprechenden Bestimmungen entweder überflüssig bzw. unzutreffend sind oder neu auf Reglementarstufe geregelt werden sollen. Im Einzelnen: Ziffern 1 und 3: Die BG kennt keine Leistungsvereinbarungen, daher wird auch GO § 2k Abs. 3, erster Satz, aufgehoben. ¹ Ziffern 2, 4, 5 und 7: Diese Aufgaben der Stiftungskommission sollen neu stufengerecht im neuen Reglement enthalten sein (§ 14, § 16, § 10b bzw. § 10h) Ziffer 6: Diese Aufgabe gehört zur Verwaltung des Stiftungsvermögens. Die Christoph Merian Stiftung hat eine eigene Rechtspersönlichkeit, daher gehört diese Aufgabe zu den der Stiftung eigenen Finanzkompetenzen</p>
<p>§ 27. Amtsdauer ¹ Die Amtsdauer der Kommission beträgt sechs Jahre und erlischt mit dem Ablauf der Amtsdauer des Bürgerrates.</p>	<p>§ 27. Amtsdauer ¹ Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder beträgt sechs Jahre. Bei grobem Fehlverhalten ist die Abberufung eines Kommissionsmitglieds durch den Bürgerrat möglich.</p>	<p>Umsetzung des im Bericht dargelegten neuen aufsichtsrechtlichen Mittels der Abberufung von Kommissionsmitgliedern.</p>

¹ Die in GO § 2k Abs. 3 enthaltene Bestimmung, wonach der Bürgerrat die Institutionen und die CMS und die ZD mittels Leistungsvereinbarung jährlich mit der Umsetzung der PG beauftragt, wird nicht umgesetzt. Der BR schliesst keine Leistungsvereinbarungen ab. Diese GO-Bestimmung soll daher aufgehoben werden. Näheres dazu kann dem Bericht betreffend „Strategie der Bürgergemeinde, im Speziellen zu den Themenfeldern Klärung des Trägerschaftsmodells bzw. der formalrechtlichen Beziehungen zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen / Weiterentwicklung und Optimierung der Steuerung zwischen der Bürgergemeinde und den Institutionen“ entnommen werden.

Zur Illustration wird das neue Aufsichtsreglement abgebildet, wie es der Bürgerrat zu erlassen beabsichtigt, wenn der Bürgergemeinderat den beantragten Änderungen zur Gemeindeordnung folgen sollte.

Reglement für die Christoph Merian Stiftung

Der Bürgerrat der Stadt Basel erlässt in Ausführung von § 14 Abs. 2 Ziffer 9 und 11 und § 26 der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 22. Oktober 1985 folgendes Reglement:

A. Allgemeines

§ 1. Geltungs- und Regelungsbereich

¹ Dieses Reglement gilt für die selbständige öffentlichrechtliche Christoph Merian Stiftung.

² Dieses Reglement beinhaltet

- a) stiftungsaufsichtsrechtliche Bestimmungen,
- b) Organisations- und Zuständigkeitsbestimmungen,
- c) Regelungen für die Mittelverwendung des Ertragsanteils.

§ 2. Aufgaben der Christoph Merian Stiftung

¹ Die Aufgaben der Christoph Merian Stiftung ergeben sich

- a) aus dem Stiftungszweck (Testament von Christoph Merian vom 26. März 1857).
- b) subsidiär aus dem Ausscheidungsvertrag.

² Für den Ertragsanteil der Bürgergemeinde gelten für die Stiftung die vom Bürgergemeinderat genehmigten Produktgruppen mit Globalkrediten als Leistungsaufträge gemäss Gemeindeordnung der Bürgergemeinde.

B. Stiftungsaufsichtsrechtliche Bestimmungen

§ 3. Aufsicht und Aufsichtsorgan

¹ Die Stiftung steht unter der Aufsicht der Bürgergemeinde.

² Aufsichtsorgan ist der Bürgerrat.

§ 4. Aufgaben des Aufsichtsorgans

¹ Das Aufsichtsorgan überprüft, dass

- a) die Erträge des Stiftungsvermögens dem Stiftungszweck gemäss verwendet werden.
- b) die Verwaltung des Stiftungsvermögens gemäss den Vorgaben von § 8 dieses Reglements erfolgt.
- c) der Stiftungszweck adäquat umgesetzt wird.
- d) sich die Stiftungsorgane an geltendes Recht, das Testament und an allfällige Reglemente halten.
- e) die Stiftungsorganisation genügend ist und funktioniert.

² Das Aufsichtsorgan prüft die von der Stiftungskommission erlassenen Reglemente oder Reglementsänderungen auf ihre Übereinstimmung mit geltendem Recht und Testament.

³ Es genehmigt das von der Stiftungskommission erlassene Organisationsreglement und Vermögensanlagereglement.

§ 5. Pflichten des Aufsichtsorgans

¹ Die Pflichten des Aufsichtsorgans beinhalten:

- a) die jährliche Kontrolle der Rechenschaftsablage (Jahresbericht, von der Stiftungskommission genehmigte Jahresrechnung und Anhang sowie Revisionsstellenbericht).
- b) die Genehmigung der Mittelentnahmen aus dem Landerwerbs- und Baufonds.

§ 6. Massnahmen des Aufsichtsorgans

¹ Das Aufsichtsorgan kann insbesondere:

- a) Mahnungen, Verwarnungen, Weisungen im Sinne von Auflagen verfügen.
- b) Entscheide der Stiftungsorgane aufheben oder ändern.
- c) Mitglieder der Stiftungskommission abberufen.
- d) eine Revisionsstelle i. S. einer Ersatzvornahme ernennen.

² Es kann von der Stiftungskommission oder anderen Organen die Herausgabe sachdienlicher Unterlagen verlangen und Einsicht in alle Geschäftsführungsunterlagen nehmen.

§ 7. Rechtsmittel gegen Entscheide des Aufsichtsorgans

¹ Ein Entscheid des Aufsichtsorgans ergeht in Form einer Verfügung und kann mit den Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts angefochten werden.

§ 8. Verwaltung des Stiftungsvermögens

¹ Soweit das Testament des Christoph Merian keine besonderen Anlagenvorschriften enthält, sind bei der Anlage des Stiftungsvermögens folgende Grundsätze zu beachten:

- a) Substanzerhaltung: Das Vermögen muss erhalten bleiben. Es darf nicht durch spekulative Transaktionen gefährdet werden, es muss aber nicht mündelsicher angelegt werden.
- b) Sicherheit: Im Vordergrund steht die langfristige Sicherheit der Anlage.
- c) Risikoverteilung: Verlangt wird eine ausgeglichene Risikoverteilung.
- d) Liquidität: Es muss jederzeit ausreichend Liquidität vorhanden sein.
- e) Ertrag: Es soll ein angemessener Ertrag erzielt werden.

² Ein Vermögensanlagereglement der Stiftung hat diese Grundsätze zu beachten.

³ Das Stiftungsvermögen ist nach anerkannten kaufmännischen Grundsätzen zu verwalten.

C Organisation und Zuständigkeiten der Stiftung

§ 9. Organe

¹ Die Stiftung hat folgende Organe:

- a) die Stiftungskommission als oberstes Organ.
- b) die Direktion zur Leitung der operativen Geschäfte der Stiftung.

§ 10. Stiftungskommission und -präsidium

¹ Die Stiftungskommission

- a) leitet die Geschäfte der Stiftung.
- b) verwaltet das Stiftungsvermögen.
- c) erlässt die Stiftungsreglemente.
- d) unterbreitet dem Bürgerrat das Organisationsreglement und Vermögensanlagereglement zur Genehmigung.
- e) steht der Direktion vor.
- f) wählt die Mitglieder der Geschäftsleitung.
- g) unterbreitet dem Bürgerrat die Wahl oder Entlassung der Direktorin oder des Direktors zur Genehmigung.
- h) genehmigt die Bestimmungen der Direktion über die Organisation und die Zuständigkeiten.
- i) nimmt die in der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde genannten Zuständigkeiten wahr.
- j) bereitet die Geschäfte zuhanden des Bürgerrats und des Bürgergemeinderats vor.
- k) unterbreitet dem Bürgerrat die Mittelentnahmen aus dem Landerwerbs- und Baufonds zur Genehmigung.
- l) bringt dem Bürgerrat die von ihr aus den Mitteln der Ertragsverwendung beschlossenen Projekte zur Kenntnis.

² Das Präsidium vertritt die Geschäfte der Stiftung im Bürgerrat.

§ 11. *Direktion*

¹ Die Direktorin oder der Direktor

- a) vollzieht die Beschlüsse des Aufsichtsorgans.
- b) vollzieht die Beschlüsse der Stiftungskommission.
- c) stellt sicher, dass der Stiftungszweck im Rahmen der Vorgaben erfüllt wird.
- d) bestimmt im Rahmen der Vorgaben der Stiftungskommission die Organisation und die Zuständigkeiten.
- e) setzt die erforderlichen Führungsinstrumente ein und erfasst alle zur betrieblichen Steuerung notwendigen Daten.
- f) bereitet die Daten auf und stellt die für die Steuerung wesentlichen Erkenntnisse zuhanden des Aufsichtsorgans zusammen.
- g) nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zustehen.

§ 12. *Grundsätze der Geschäftsführung*

¹ Die Stiftung stellt mit ihrer internen Organisation sicher, dass

- a) die ihr zur Verfügung stehenden Mittel sorgfältig bewirtschaftet und verwendet werden.
- b) die Vorgaben der übergeordneten Organe und die Anwendung des geltenden Rechts beachtet werden.

§ 13. *Controlling und Berichtswesen*

¹ Für ihre Zweckerfüllung stellt die Stiftung die Erfassung aller wesentlichen Daten über Wirkung, Leistung, Aufwendungen und Erträge sicher.

² Im Rahmen des Berichtswesens legt die Stiftung über die Aufgabenerfüllung, über die Aufwendungen und Erträge Rechenschaft ab.

§ 14. *Regelungsgegenstände*

¹ Die Stiftung regelt namentlich, wie

- a) im Rahmen der genehmigten Mittel Verpflichtungen eingegangen werden.
- b) Vermögensanlagen vorgenommen werden.
- c) Fremdmittel beschafft werden.
- d) Belege visiert und zur Zahlung angewiesen werden.
- e) Belege kontrolliert werden (Form, Inhalt, rechnerische Richtigkeit).
- f) Kredite überwacht werden.
- g) die interne und externe Zeichnungsberechtigung organisiert ist.

§ 15. *Revision*

¹ Die Stiftungskommission bestimmt die Revisionsstelle und legt das Revisionsmandat fest.

D. Regelungen für die Mittelverwendung des Ertragsanteils, dessen Verwendung der Genehmigung der Bürgergemeinde bedarf.

§ 16. *Produktgruppen und Globalkredite*

¹ Die Stiftung hat die Mittel des Ertragsanteils der Bürgergemeinde nach Massgabe der vom Bürgergemeinderat bzw. dem Bürgerrat genehmigten Produktgruppen bzw. Produkten einzusetzen.

² Die Stiftung bringt dem Bürgerrat die aus der Mittelverwendung beschlossenen Projekte zur Kenntnis.

³ Die Stiftung bereitet die zu genehmigenden Leistungsaufträge für die Produktgruppen mit Globalkrediten bzw. für die Produkte mit Produktkrediten zuhanden der Organe der Bürgergemeinde rechtzeitig vor.

⁴ Diese Unterlagen sind versehen mit allen erforderlichen Daten bis spätestens 3 Monate vor Inkrafttreten der neuen Leistungsaufträge dem Bürgerrat zu unterbreiten.
⁵ Im Übrigen gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Bürgergemeinde.

§ 17. Controlling für Produktgruppen und Produkte

¹ Das Controlling

- a) stellt die Erfassung aller wesentlichen Daten über Wirkung, Leistung, Aufwendungen und Erträge auf Produktgruppen- und Produktstufe sicher.
- b) gibt Auskunft über Abweichungen zwischen Zielen und Vorgaben und deren Erreichung und Umsetzung.
- c) stellt die erforderlichen internen Führungsdaten rechtzeitig zur Verfügung.
- d) vergleicht die Ist- mit den Sollwerten.

§ 18. Berichterstattung für Produktgruppen und Produkte

¹ Die Stiftung berichtet mit ihrem jährlichen Bericht und den Controllingberichten über den Mitteleinsatz gegenüber den zuständigen Organen der Bürgergemeinde über ihre Produktgruppen und Produkte.

² Der jährliche Bericht weist auf Produktgruppenstufe und die Controllingberichte auf Produktstufe aus, wie die Ziele erreicht, die Vorgaben erfüllt und welche Mittel dazu eingesetzt wurden. Abweichungen werden ausgewiesen und begründet.

⁴ Gegenüber dem Bürgerrat erfolgt die Berichterstattung auf Produktstufe unterjährig. Der Bürgerrat legt die Periodizität fest.

⁵ Gegenüber dem Bürgergemeinderat erfolgt die Berichterstattung auf Produktgruppenstufe mit dem jährlichen Bericht.

⁶ Der Bürgerrat leitet den jährlichen Bericht an die Aufsichtskommission zur Prüfung und Antragstellung zuhanden des Bürgergemeinderats weiter.

⁷ Der Bürgerrat kann weitergehende Daten und Informationen verlangen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Datenschutz.

§ 19. Revision der Produktgruppenrechnungen

¹ Die Revision prüft, ob die Summe der finanziellen Ergebnisse der Produktgruppen mit dem Ergebnis der Erfolgsrechnung übereinstimmt.

² Sie berichtet gemäss Revisionsmandat der Stiftungskommission und dem Bürgerrat schriftlich über das Ergebnis ihrer Prüfung.

³ Der Bürgerrat leitet den Revisionsbericht zur Jahresrechnung an die Aufsichtskommission zur Kenntnisnahme weiter.

§ 20. Korrekturmassnahmen

¹ Stellen die Stiftung oder Organe der Bürgergemeinde gegenüber den Leistungsaufträgen Abweichungen fest, beschliessen sie in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende Korrekturmassnahmen oder beantragen diese dem dafür zuständigen Organ.

E. Schlussbestimmung

§ 21 Inkrafttreten und Aufhebung bisheriges Recht

¹ Dieses Reglement ist zu publizieren; es tritt am in Kraft.

² Das Reglement zur Aufsicht über die Christoph Merian Stiftung vom 24. Mai 2005 wird auf diesen Zeitpunkt aufgehoben.