

Ratschlag Nr. 1977 betreffend die Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 15. Oktober 2004

1. Ausgangslage

Seit längerer Zeit befassen sich die Organe der Bürgergemeinde mit der Optimierung der Strukturen und der Führung. Der Bürgergemeinderat hat sich verschiedentlich mit Fragen in diesem Zusammenhang befasst. Zu erwähnen sind etwa die folgenden Geschäfte¹:

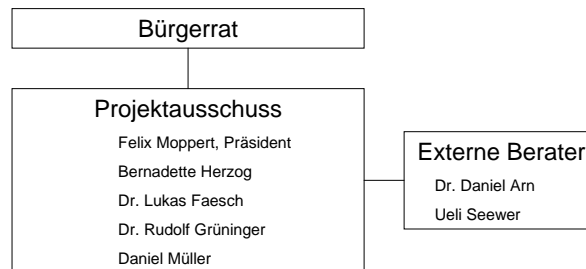
- Ratschlag Nr. 1744 zum Bericht zum Anzug Steib und Konsorten betreffend Aufteilung des Anlagevermögens in Finanz- und Verwaltungsvermögen, Teilbericht zu den Anzügen Labhardt betreffend Straffung der Organisationsstruktur in der Bürgergemeinde und neuer Regelung der Kompetenzzuteilung und Heusler und Konsorten betreffend Organisation der Bürgergemeinde der Stadt Basel
- Bericht Nr. 1750 und Anträge zu den Anzügen Heusler und Konsorten und Labhardt betreffend Organisation der Bürgergemeinde
- Bericht Nr. 1769 und Anträge der vom Bürgergemeinderat eingesetzten Spezialkommission zum Bericht Nr. 1750 des Bürgerrats zu den Anzügen Heusler und Konsorten und Labhardt betreffend Organisation der Bürgergemeinde
- Bericht Nr. 1792 betreffend Pilotprojekt „Waisenhaus“ zur Einführung des Departementalsystems mit beratenden Kommissionen in der Bürgergemeinde der Stadt Basel
- Bericht Nr. 1865 betreffend die Einführung des Departementalsystems im Waisenhaus
- Bericht Nr. 1873 zur 2. Lesung des Berichts Nr. 1865 betreffend die Einführung des Departementalsystems im Waisenhaus
- Bericht Nr. 1877 zum Anzug Isenmann und Konsorten betreffend Überprüfung der Aufgaben der Bürgergemeinde der Stadt Basel und allfällige Erweiterung
- Bericht Nr. 1924 zur Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Bürgergemeinde im Bereich der öffentlichen Fürsorge der Stadt Basel mittels einer Leistungsvereinbarung sowie Erlass der Änderung von Gemeindeordnung und Geschäftsordnungen von Bürgergemeinde- und Bürgerrat
- Zwischenbericht Nr. 1932 zum Anzug Werthemann betreffend Aufgaben und Kompetenzverteilung in der Bürgergemeinde

¹ Die entsprechenden Unterlagen liegen zur Einsicht auf.

Ebenfalls zum Thema gehört der Anzug Moser vom 11. September 2002 betreffend die Zusammenlegung der Prüfungs- und Finanzkommission.

2. Das Projekt ‚Neuordnung der Strukturen und der Führung‘

2.1 Die Projektorganisation



Der Projektausschuss und der Bürgerrat haben sich an zahlreichen Sitzungen und Klausuren intensiv mit den zur Diskussion stehenden Themen auseinandergesetzt. In zwei Workshops waren erste Erkenntnisse präsentiert und mit einem breiteren Personenkreis – bestehend aus Mitgliedern des Bürgergemeinderats und des Bürgerrats sowie aus Vertretungen der Verwaltung und der Institutionen – diskutiert worden.

Der Bürgerrat hat mit Ratschlag Nr. 1955 dem Bürgergemeinderat das neue Struktur- und Führungsmodell unterbreitet. Der Bürgergemeinderat hat an seiner Sitzung vom 13. Mai 2003 eine Spezialkommission zur Behandlung dieses Ratschlages eingesetzt. Ihr gehörten die folgenden Mitglieder an:

- Eva Dietschy
- Dr. Hans Jörg Kundert
- Patrick Loeb-Meyer, Präsident
- Giovanni Orsini
- Marcel Rünzi
- Dr. Balthasar Settelen
- Hans-Heiny Spillmann
- Lilli Strassmann
- Dr. Dieter Werthemann

Die Spezialkommission unterzog den Ratschlag Nr. 1955 an sieben Sitzungen einer kritischen Prüfung und Würdigung und formulierte – mit einem Stimmenverhältnis von 8 : 1 Stimmen – die folgenden Anträge:

1. Dem vorliegenden Bericht wird zugestimmt. Die Erkenntnisse der Spezialkommission sind im Projekt Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel zu berücksichtigen.

2. Dem Bericht Nr. 1955 des Bürgerrates wird zugestimmt. Zur Umsetzung soll der Bürgerrat, unterstützt von einer Arbeitsgruppe, im Sinne des Berichtes Nr. 1955 dem Bürgergemeinderat einen Vorschlag für die Revision der Gemeindeordnung sowie der entsprechenden weiteren Rechtsgrundlagen bis spätestens dessen Dezembersitzung 2004 vorlegen, wobei die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen sind:
 1. Für die organisatorische Zuordnung von Aufgaben der Bürgergemeinde in Departemente ist der Bürgerrat zuständig.
 2. Für die Festlegung der Strategien in den Departementen und deren Produktgruppen ist der Bürgergemeinderat zuständig.
 3. Die Departemente der Bürgergemeinde werden über einen Leistungsauftrag in Kombination mit einem entsprechenden Globalbudget geführt.
 4. Der Bürgergemeinderat beschliesst über den Leistungsauftrag und das entsprechende Globalbudget. Der Leistungsauftrag soll dabei die beschlossenen Strategien sowohl für das jeweilige Departement als auch für die zugeordneten Produktgruppen berücksichtigen.
 5. Der Bürgergemeinderat soll zur Vorbereitung von departementalen Strategien, Leistungsauftrag, Globalbudget und Definition von Produktgruppen departementale Sachkommissionen einsetzen, die dem Bürgergemeinderat entsprechende Anträge unterbreiten.
 6. Es ist das parlamentarische Instrument des verbindlichen und unverbindlichen Auftrages gemäss Bericht Nr. 1955 zu schaffen, und es sind Anzug und Budgetpostulat aufzuheben.
 7. Die Aufgaben der heutigen Finanz- und Prüfungskommission sind zusammenzuführen und einer parlamentarischen Aufsichtskommission zu übertragen.

In der Folge wurde die Projektorganisation um die bürgerrätliche Begleitgruppe erweitert, in welcher die Mitglieder des Projektausschusses und die folgenden Mitglieder des Bürgergemeinderates vertreten waren:

- Eva Dietschy
- Dr. Hansjörg Kundert
- Giovanni Orsini
- Hans-Heiry Spillmann
- Lilli Strassmann
- Dr. Dieter Werthemann

Die Begleitgruppe setzte sich an mehreren Sitzungen mit der Umsetzung des Modells, insbesondere auch mit den zu revidierenden Rechtsgrundlagen, auseinander.

Am 7. September 2004 wurde der Bürgergemeinderat über den Stand des Projekts informiert.

2.2 Projektziel und Abgrenzung

Die auf verschiedenen Ebenen geführten Diskussionen um eine Klärung der Strukturen und um eine Verbesserung der Führung wurden im vorliegenden Projekt vernetzt, weil viele Elemente in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen. Erkannte Schwachstellen wurden ausgemerzt; Bewährtes wird selbstverständlich weitergeführt. Es sollen keine Reformen um der Reformen Willen durchgeführt werden. Veränderungen sollen nur dann vorgenommen werden, wenn bei den Beteiligten die Überzeugung vorherrscht, dass der Reformnutzen überwiegt.

Die neuen Strukturen sollen gewährleisten, dass die anspruchsvollen Problemstellungen der Zukunft befriedigenden Lösungen zugeführt werden können. Im Rahmen der bereinigten Strukturen soll die politische Steuerung, beinhaltend Zuständigkeiten, Abläufe und Instrumente, neu geordnet werden. In Anlehnung an bekannte Modelle der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sollen stufengerecht Leistungs- und Wirkungsziele formuliert und je mit den finanziellen Mitteln verbunden werden. Einer möglichen Bürokratisierung der Abläufe und Instrumente wird zum Vornherein eine Absage erteilt. Weiter gilt es an dieser Stelle das Primat der Politik zu betonen. Im Rahmen des rechtlich und wirtschaftlich Möglichen bestimmen sich insbesondere die Zuständigkeiten nach ausschliesslich politischen Gesichtspunkten. Das Ziel einer stärkeren Trennung von strategischer und operativer Tätigkeit kann nur dann erreicht werden, wenn die Politik das zu sagen hat, was ihr auch zusteht.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, gilt es das Projekt in verschiedener Hinsicht abzugrenzen:

- Einmal ist zu betonen, dass das vorliegende Projekt lediglich Fragen betreffend die interne Organisation der Bürgergemeinde Basel betrifft. Das Verhältnis zu externen Auftraggebern (z.B. zum Kanton) wird durch das Projekt nicht berührt.
- Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es um die Neuordnung der politischen Strukturen in der Bürgergemeinde und um die Schnittstelle zu den Institutionen geht. Es geht dabei ausdrücklich nicht darum, innerhalb der Institutionen die Strukturen oder Abläufe zur Diskussion zu stellen oder gar neu zu ordnen.
- Zu trennen ist das vorliegende Projekt schliesslich von der Frage, welche (zusätzlichen) Aufgaben die Bürgergemeinde erfüllen kann respektive soll. Um diese Frage vertieft zu bearbeiten und zu klären, wurde ein eigenes Projekt in Angriff genommen. Der zuständige Projektausschuss wird von Bürgerrat Christophe Haller geleitet. Die Verbindung zum vorliegenden Projekt ist sichergestellt. Die neuen Strukturen müssen sicherstellen, dass neue Aufgaben aus organisatorischer Sicht problemlos wahrgenommen werden können. Gleichzeitig muss das System gewährleisten, dass nur Aufgaben wahrgenommen werden, deren Finanzierung auch mittel- bis langfristig gesichert ist.

3. Stehen die komplexen Verhältnisse der Bürgergemeinde und ihrer Institutionen den vorgesehenen Reformen entgegen?

Wie allseits bekannt ist, verfügt die Bürgergemeinde über keine eigenen Steuereinnahmen. Ihre finanziellen Mittel sind daher äusserst beschränkt. Ihr Verhältnis zu den Institutionen erscheint angesichts des geschichtlichen Hintergrundes und der rechtlichen Ausgestaltung sehr komplex. Dazu kommt, dass in gewissen Bereichen der Kanton über Leistungsverträge massgeblich Einfluss auf die Aufgabenerfüllung und auf das Verhalten der Bürgergemeinde und deren Institutionen nimmt. Es stellt sich deshalb zu Recht die Frage, ob angesichts dieses engen Korsetts die vorgesehenen Reformen überhaupt Sinn machen.

Diese Frage ist ohne Vorbehalt mit JA zu beantworten. Gerade wegen der komplexen Ausgangslage ist es unerlässlich, dass die Bürgergemeinde über wirkungsvolle Strukturen verfügt und das Verhältnis unter ihren Organen, aber auch gegenüber ihren Institutionen klärt. Klare Strukturen und wirkungsvolle Führungs- und Steuerungsprozesse stellen letztlich sicher, dass die Bürgergemeinde weiterhin als Erfüllerin öffentlicher Aufgaben anerkannt und geschätzt wird. Gegenüber dem Kanton kann die Bürgergemeinde dann mit Erfolg auftreten, wenn sie nachweisen kann, dass ihre Organisation „à jour“ ist und dass bei diesem Befund beispielsweise kantonale operative Tätigkeit im Rahmen der „bürgergemeindlichen Produktion“ (z.B. in der Sozialhilfe) nicht mehr nötig ist. Dritte können sich auf die Erteilung von Leistungsaufträgen beschränken. Die neue Organisation der Bürgergemeinde bürgt sowohl im politischen wie im administrativen Bereich für Qualität und wirtschaftliches Verhalten. Die Akquisition neuer Aufgaben samt Finanzierung dürfte so deutlich einfacher sein.

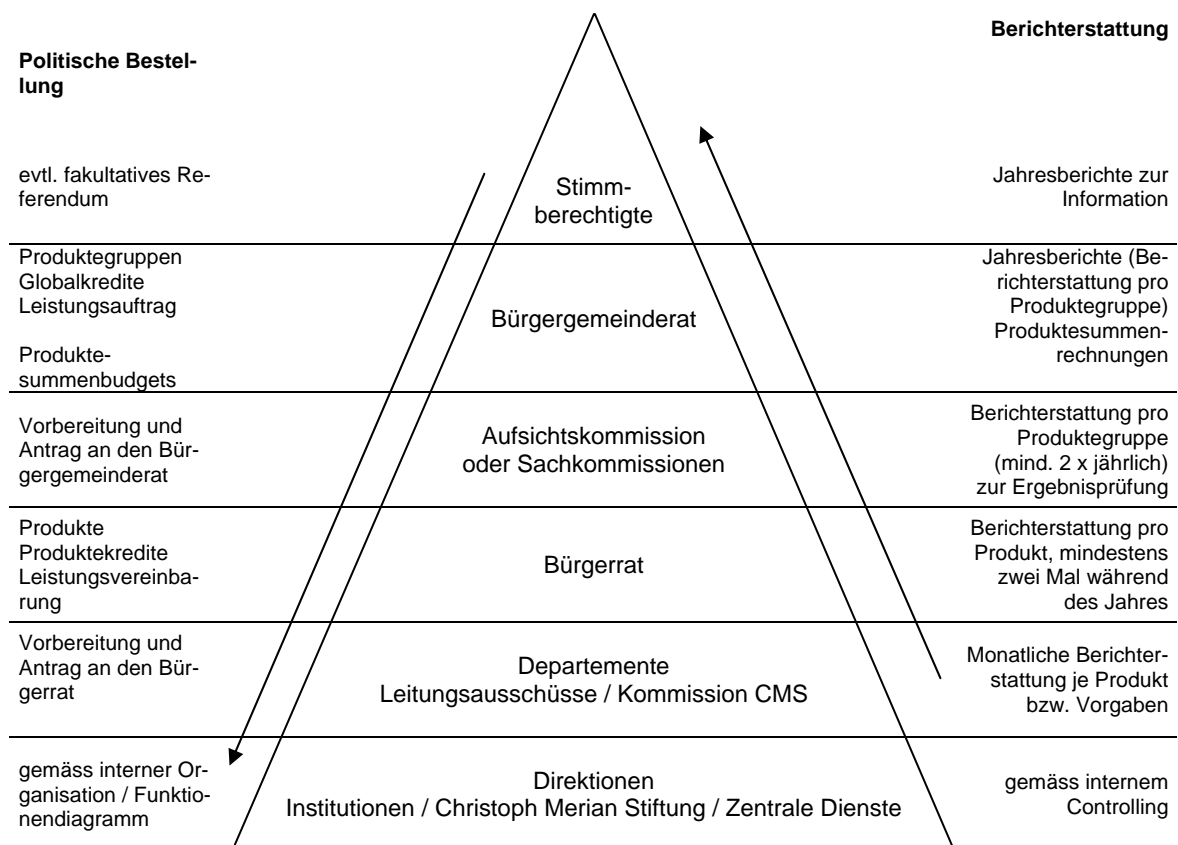
Bei der anstehenden Reform ist immer wieder darauf hinzuweisen, dass die knappen Mittel der Bürgergemeinde, das rechtliche Konstrukt der Institutionen und auch das Verhältnis zum Kanton Ursache der Komplexität der Steuerungsprozesse sind, und nicht die anstehende Reform respektive die skizzierten Lösungsansätze. Die Reform ist letztlich Garant für eine Klärung der Verhältnisse.

4. Das Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell hat Wechselwirkungen zu den politischen Strukturen und Instrumenten. Um die Zuständigkeiten im strategischen und operativen Bereich zu entflechten, bedarf es einer grundlegenden Reform der bisherigen (Ressourcen-) Steuerung. Neu soll nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden. Der mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle verbundenen Gefahr der Bürokratisierung und Überinstrumentalisierung soll von allem Anfang an begegnet werden. Das neue Steuerungsmodell soll einfach, unbürokratisch und pragmatisch umgesetzt und angewandt werden. Im Rahmen der kantonalen Vorgaben und des rechtlichen Konstrukts der Institutionen soll der Bürgergemeinderat die Strategie bestimmen. Er soll sich dabei auf Wesentliches beschränken, wobei es ab allem Anfang zu anerkennen gilt, dass die „Flughöhe“ (= Detaillierungsgrad der Vorgaben) vom Bürgergemeinderat selbst bestimmt wird. Wichtig er-

scheint in diesem Zusammenhang die Verknüpfung des Leistungsauftrags mit den vorhandenen Mitteln. Die politische „Bestellung“ kann nur soweit gehen, als die zur Verfügung stehenden Mittel dazu auch ausreichen. Ist dieser Bestellungsprozess einmal erfolgt, müssen die Vollzugsverantwortlichen Gewähr haben, dass sie ungehindert von alltagspolitisch motivierten Interventionen der politischen Organe ihren Auftrag umsetzen können. Die Politik ihrerseits muss Gewähr haben, dass die mit der operativen Umsetzung betrauten Stellen stets auf der vorgegebenen strategischen Schiene fahren und die (qualitativen, quantitativen und finanziellen) Vorgaben beachten. Die politische Führung wird periodisch – und bei Abweichung von den Vorgaben sofort - über die Produktionsdaten informiert. Aufgrund dieser Informationen können die politischen Vorgaben bei Bedarf angepasst werden.

Grafisch lässt sich der Prozess wie folgt darstellen:



Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung legen die zuständigen Organe stufengerecht fest,

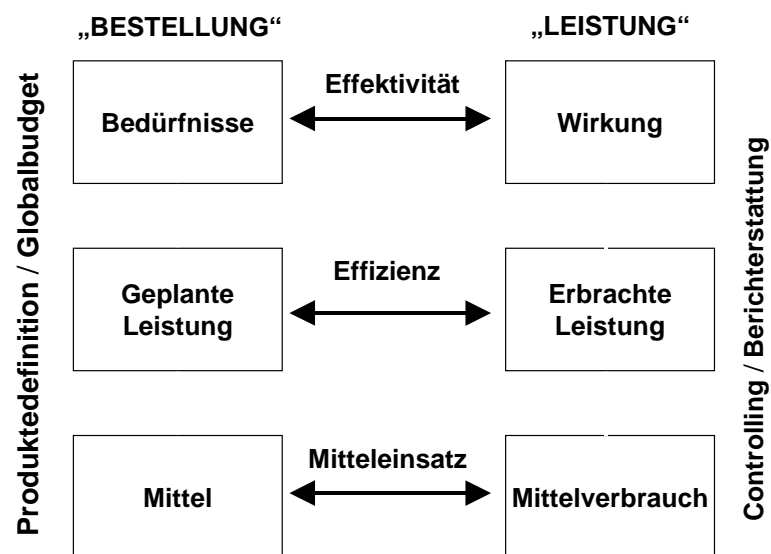
- welche Wirkungen sie mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgaben erreichen wollen (Bedürfnisse abdecken),
- welche Leistungen erbracht werden,
- welche Ressourcen eingesetzt werden können.

Dabei ist darauf zu achten, dass die Vorgaben wenn immer möglich messbar formuliert werden. Nur wenn Ziele, die es zu erreichen gilt, klar und messbar bestimmt sind, kann überprüft werden, ob sie tatsächlich auch erreicht worden sind.

Produktgruppen- und Produktdefinitionen müssen immer zusammen mit den für die Aufgabenerfüllung verantwortlichen Personen in einem iterativen Prozess erarbeitet werden. Nur realistische Ziele lassen sich erreichen. Der Dialog findet auf allen Ebenen statt - in den Leitungsausschüssen zwischen den Mitgliedern des Bürgerrates und den Direktorien sowie in den parlamentarischen Sachkommissionen zwischen den Mitgliedern des Bürgergemeinderates, des Bürgerrates und den Direktorien.

Diese Vorgaben beschliesst der Bürgergemeinderat mittels der Definition von Produktgruppen. Es dürfte sich um eine bis zwei Definitionen pro Abteilung oder Institution handeln, unter Umständen auch um mehr.

Der Bürgerrat "verfeinert" die Definition der Produktgruppen als Auftrag an die Departemente. Je Abteilung oder Institution dürfte es sich dabei um zwei bis sechs Produktdefinitionen handeln, unter Umständen auch mehr.



Die "Leistung bestellenden" Organe müssen über die Zielerreichung informiert werden. Dies geschieht im Rahmen des vorgängig beschriebenen Controllings.

5. Die Reform der politischen Strukturen

Die politischen Strukturen sollen – skizzenhaft dargestellt – wie folgt ausgestaltet werden:

5.1 Der Bürgergemeinderat

5.1.1 Bestand

Der Bürgergemeinderat wird beibehalten. Die indirektdemokratische Ausgestaltung der „Legislative“ hat sich grundsätzlich bewährt. Zudem erscheint die im Gemeindegesetz vorgesehene Alternative der Versammlungsdemokratie angesichts der Grösse der Bürgergemeinde Basel nicht praktikabel.

5.1.2 Verkleinerung

Hingegen soll die Anzahl der Mitglieder von 40 auf 30 Mitglieder verkleinert werden. Angesichts der eingegrenzten Möglichkeiten politischer Ermessensbetätigung und insbesondere angesichts fehlender Steuerhoheit erscheint ein 30-köpfiger Bürgergemeinderat gross genug, um die gesamte Bürgergemeinde mit ihren vielfältigen politischen Strömungen und Werthaltungen zu repräsentieren. Braucht es bei einem Bürgergemeinderat mit 40 Mitgliedern für einen Sitz einen Wähleranteil von 2,5%, erhöht sich der erforderliche Wähleranteil für einen Sitz bei einer Verkleinerung auf 30 Mitglieder auf 3,3%. Diese einfache Rechnung erhellt, dass es auch bei 30 Mitgliedern kleinen Parteien und Wählergruppen möglich ist, im Bürgergemeinderat vertreten zu sein.

5.1.3 Die parlamentarischen Instrumente

Neu soll das Instrument des Auftrags eingeführt werden. Der Auftrag zeichnet sich durch die folgenden Merkmale aus:

- Er kann grundsätzlich einen beliebigen Gegenstand umfassen.
- Geht es um einen Gegenstand, der im Zuständigkeitsbereich des Bürgergemeinderats liegt, kann der Auftrag verbindlich erklärt werden.
- Der Auftrag kann auch als unverbindliche Bitte um Prüfung ausgestaltet werden, wie dies bisher beim Anzug (welcher durch den Auftrag ersetzt würde) der Fall war.
- Liegt der Gegenstand des Auftrags in der Zuständigkeit des Bürgerrats, der Verwaltung oder einer Institution, kann er nicht verbindlich erklärt werden, weil sonst die Zuständigkeitsordnung (deren Starrheit im Lichte einer richtig verstandenen Gewaltentrennung Sinn macht) ausgehebelt werden könnte.
- Im Unterschied zu den in anderen Parlamenten bekannten Instrumenten der Motion und des Postulats können Aufträge im Bürgergemeinderat mit Mehrheitsbeschluss gestaltet und somit verändert werden. Ein so bereinigter Auftrag

wird der Schlussabstimmung unterstellt. Spricht sich eine Mehrheit schliesslich für den Auftrag aus, wird er – unverbindlich oder verbindlich – an den Bürgerrat überwiesen.

- Wird ein Auftrag verbindlich erklärt, so ist der Bürgerrat verpflichtet, ein entsprechendes Geschäft vorzubereiten. Wird ein Auftrag demgegenüber als unverbindliche Bitte ausgestaltet, so hat der Bürgerrat einen entsprechenden Bericht zu erarbeiten. In beiden Fällen legt der Bürgerrat das Geschäft resp. den Bericht innert Jahresfrist der zuständigen Kommission des Bürgergemeinderates vor; diese stellt dem Bürgergemeinderat Antrag.

Einer Anpassung bedarf das bisherige Budgetpostulat, weil es das sehr detaillierte Budget mit vielen Einzelpositionen nicht mehr gibt. Neu werden Leistungsaufträge lediglich noch mit Globalkrediten versehen. Es geht dabei um ein Antragsrecht im Rahmen der Beratung des Leistungsauftrags und des Globalkredits. Das Einspracherecht des Bürgerrats (mit entsprechender Bedenkzeitwirkung) soll unverändert weiter bestehen.

5.2 Die Kommissionen des Bürgergemeinderats

5.2.1 Die Aufsichtskommission

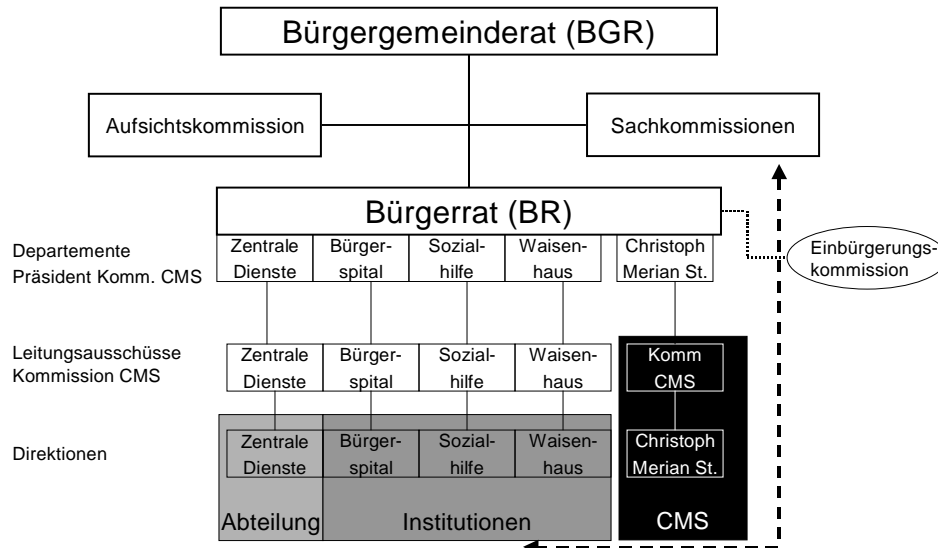
Die Prüfungs- und Finanzkommission sollen zu einer Aufsichtskommission zusammengelegt werden. Der Aufsichtskommission, bestehend aus sieben Mitgliedern, obliegen vor allem Prüfungs- und Beurteilungsaufgaben im finanztechnischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bereich, während der politische „Bestellungs- und Steuerungsprozess“ von dafür zu schaffenden bürgergemeinderätlichen Sachkommissionen begleitet werden soll. Die Aufsichtskommission nimmt alle Zuständigkeiten wahr, die nicht ausdrücklich einer Sachkommission zugewiesen werden.

Soweit es um die wirkungsorientierte Steuerung der Christoph Merian Stiftung durch den Bürgergemeinderat geht, bereitet die Aufsichtskommission die entsprechenden Geschäfte vor. Gleiches gilt im Übrigen für die Geschäfte der Zentralen Dienste.

5.2.2 Die Sachkommissionen

Pro Institution wird eine fünfköpfige (respektive für das Bürgerspital eine siebenköpfige) Sachkommission gebildet. Die Sachkommissionen setzen sich vertieft mit den operativen Prozessen und Problemstellungen der Institutionen auseinander, ohne dass ihnen hier Entscheidungsbefugnisse zustehen. Durch diese vertieften Kenntnisse sollen die Sachkommissionen in die Lage versetzt werden, den politischen Bestellprozess vorzubereiten und die nötige Überwachung der Vorgaben (Soll-/ Ist – Vergleich) vorzunehmen.

5.3 Der Bürgerrat und seine Führungsstruktur



5.3.1 Anzahl Mitglieder

Der Bürgerrat soll weiterhin aus 7 Mitgliedern bestehen. Eine Verkleinerung wäre angesichts der Belastung wohl mit einer Teilprofessionalisierung verbunden, was aus politischen wie auch aus finanziellen Gründen nicht in Frage kommt. Zudem erscheint die politische und gesellschaftliche Abstützung mit 7 Mitgliedern besser gewährleistet, als dies mit 5 Mitgliedern der Fall wäre.

5.3.2 Das Präsidium

Das Präsidium des Bürgerrats soll weiterhin ausschliesslich milizmässig wahrgenommen werden und jährlich wechseln. Die Zuständigkeiten des Präsidiums beschränken sich auf die Sitzungsleitung und auf repräsentative Aufgaben.

5.3.3 Die Departemente und die Christoph Merian Stiftung

Die Institutionen Bürgerspital, Sozialhilfe und Waisenhaus, die Zentralen Dienste sowie die Christoph Merian Stiftung werden je von einem Mitglied des Bürgerrats als Departemente geführt. Die Aufteilung richtet sich nach der Aufgabenstruktur.

Kommen zukünftig neue Aufgaben hinzu, können Departemente erweitert oder zusätzlich neue Departemente gebildet werden.

5.3.4 Die Einbürgerungskommission

An der Zusammensetzung wie auch an der Grösse der Einbürgerungskommission soll sich nichts ändern.

5.3.5 Die Leitungsausschüsse

Die Vorsteherinnen respektive Vorsteher der Departemente bilden zusammen mit deren Statthalterin respektive Statthalter und der Direktion für die entsprechende Institution / Abteilung einen Leitungsausschuss, welcher die führungsmässige Schnittstelle zwischen Politik und operativer Umsetzung darstellt. Die Kommission der Christoph Merian Stiftung nimmt diese Funktion für die Belange der Christoph Merian Stiftung wahr.

6. Die Anpassung der Rechtsgrundlagen

6.1 Änderungen in verschiedenen Erlassen

Die neuen Strukturen und das neue Führungsmodell werden schwergewichtig in der Gemeindeordnung abgebildet. Während die Führungsinstrumente in einem Block verfasst werden (§ 2a - 2l Gemeindeordnung), werden die Änderungen der einzelnen Organe und deren neuen Zuständigkeiten bei der bisherigen Regelung dieser Organe eingefügt. Das Instrumentarium des Bürgergemeinderats wird in der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderats geregelt. Verschiedene Bestimmungen in verschiedenen Erlassen werden gestrichen. Die Änderungen werden in allen Erlassen grau hinterlegt und mit dem Korrekturmodus versehen, damit auf den ersten Blick ersichtlich ist, was geändert wird.

6.2 Bemerkungen zu den Änderungen der Gemeindeordnung

6.2.1 Führungsinstrumente

Produktgruppenrahmen (§ 2a): Hier werden alle Produktgruppen aufgelistet. Um eine gewisse Rechtsbeständigkeit zu gewährleisten, soll diese Auflistung in Erlassform auf Stufe des Bürgergemeinderates (Ordnung) erfolgen. Dies soll insbesondere auch verhindern, dass gewisse Produktgruppen allzu leichtfertig aus taktisch-politischen Gründen zusammengelegt oder auseinander genommen werden können.

Produktgruppen (§ 2b): Da nicht zum voraus und in generell-abstrakter Weise der Inhalt von Produktgruppen festgelegt werden kann (wie dies etwas bei den Ausgabenzuständigkeiten der Fall ist), kann einzig festgelegt werden, welches Organ den Detaillierungsgrad der Vorgaben (= Flughöhe) festlegen kann. Diese Zuständigkeit liegt selbstverständlich beim Bürgergemeinderat. Da Begriffe wie „strategisch“ und „operativ“ aus zuständigkeitsrechtlicher Sicht nicht justiziabel sind, liegt die

Vermutung der Zuständigkeit im Zweifel immer beim Parlament. Gleichzeitig muss sich der Bürgergemeinderat stets darum bemühen, sich auf Wesentliches zu beschränken. Die operative Verantwortung liegt ausschliesslich beim Bürgerrat und den übrigen Organen mit Exekutivfunktion.

Globalkredite (§ 2c): Die politische Steuerung erfolgt nicht mehr über sehr detaillierte Voranschlagszahlen, sondern vielmehr über inhaltliche Vorgaben zur Aufgabenerfüllung. Die Zahlenvorgaben beschränken sich auf einen Nettokredit (Differenz zwischen Aufwand und Ertrag). Die Aufwendungen und Erträge werden nicht beschlossen, aber als Information dargestellt.

Leistungsaufträge (§ 2d): Der Bürgergemeinderat weist dem Bürgerrat zusammen mit der beschlossenen Produktegruppe und dem dazugehörigen Globalkredit den entsprechenden Leistungsauftrag zu. Damit ist die Verknüpfung von Bestellung und Finanzierung sichergestellt. Liegt kein rechtskräftiger Leistungsauftrag vor (zum Beispiel wegen einem ergriffenen Referendum), dürfen nur die unumgänglichen Verpflichtungen eingegangen werden. Diese Formulierung erlaubt Ausgaben, die etwas weiter gefasst werden, als dies bei gebundenen Ausgaben der Fall ist. So ist beispielsweise ein Abschiedsgeschenk für eine Mitarbeiterin, die nach langen Jahren die Bürgergemeinde verlässt, zwar nicht gebunden, aber sicher unumgänglich. Es versteht sich aber von selbst, dass in diesem Fall Ausgaben nur äusserst restriktiv beschlossen werden dürfen.

Geltungsdauer der Leistungsaufträge (§ 2e): Die maximale Dauer von sechs Jahren bezieht sich auf das Bürgerspital, weil hier die Dauer der mit dem Kanton und anderen Alters- und Pflegeeinrichtungen abgeschlossenen Verträge (VAP-Verträge) sechs Jahre beträgt. Es besteht kein Zusammenhang zu der zufällig ebenfalls sechsjährigen Legislaturperiode. Die Dauer der Leistungsaufträge wird in der Regel kürzer sein. Gleich wie bei der „Flughöhe“ muss auch hier der Bürgergemeinderat bestimmen, für welche Dauer ein Leistungsauftrag Geltung beanspruchen soll.

Finanzierungsvorbehalt (§ 2f): Bekanntlich kann die Bürgergemeinde der Stadt Basel keine Steuern erheben. Bei Gemeinwesen mit eigener Steuerhoheit findet sich ein entsprechender Vorbehalt insofern nicht, als hier bei beschlossenen Mehraufwendungen entsprechend die Steuern erhöht werden müssen, wenn die Mehrausgaben nicht durch Minderaufwendungen kompensiert werden können. Die Bürgergemeinde darf Leistungsaufträge nur dann beschliessen, wenn die dazu erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen und auch ausgewiesen werden.

Kreditübertragung (§ 2g): In einem frühen Stadium der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurde propagiert, nicht verwendete Kredite nicht verfallen zu lassen, sondern als Belohnung für tüchtige Arbeit den Verantwortlichen für zusätzliche Leistungen oder auch zur Ausrichtung von „Boni“ zur Verfügung zu stellen. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass sich dieser theoretische Ansatz in der Praxis kaum verwirklichen lässt. Einmal gibt es zwischen den verschiedenen Produktegruppen erhebliche Unterschiede bezüglich der „Gewinnchancen“. Zudem ist es oft der Zufall, und nicht die Tüchtigkeit, weshalb Kredite nicht ausgeschöpft werden. Letztlich müsste man – wollte man in diesem Punkt die Privatwirtschaft vollständig

simulieren – die Kreditverantwortlichen bei Nachkrediten persönlich in die Pflicht nehmen, was wohl unter politischen und rechtlichen Gesichtspunkten zu weit gehen würde. Immerhin verfallen die Kredite nicht wie bisher jährlich, sondern erst bei Ablauf der Dauer des Leistungsauftrags. Der Bürgerrat bestimmt, welche Kredite im Rahmen der Vorgaben des Globalkredits und des Leistungsauftrags jährlich zur Verfügung stehen.

Produktesummenbudgets (§ 2h): Aufgrund der kantonalen Gemeindegesetzgebung müssen die Gemeinden – und somit auch die Bürgergemeinde der Stadt Basel – jährlich über einen Voranschlag verfügen. Anders als beim mehrjährigen Leistungsauftrag mit entsprechendem Globalkredit handelt es sich beim „klassischen“ Voranschlag um die finanzielle Planung des nächsten Jahres. Es dürfte heute weitgehend unbestritten sein, dass diese jährliche Bereitstellung der Mittel für die politische Planung und Steuerung zu kurzfristig ist. Um dem Gemeindegesetz zu genügen, werden die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge der Produktegruppen pro Institution, für die Zentralen Dienste und für die Christoph Merian Stiftung, je zusammengezogen und durch den Bürgergemeinderat verabschiedet. Es gilt aber zu beachten, dass der Bürgergemeinderat an seine – in der Regel mehrjährigen – Vorgaben (Leistungsaufträge) gebunden ist. Er kann nur unter bestimmten Voraussetzungen von seinen Beschlüssen abweichen (siehe hinten die Ausführungen zu § 12a). Die Beschlüsse über die Produktesummenbudgets haben primär informativen Charakter. Zur politischen Steuerung sind sie nicht geeignet.

Jahresberichte (§ 2i): Die Jahresberichte sind die Darstellung des Soll-/ Ist-Vergleichs. Es ist die jährliche Rechenschaftslegung über den Stand der Zielerreichung, und zwar sowohl bezüglich der vereinbarten Aufgabenerfüllung (Quantität, Qualität), wie auch bezüglich der bereitgestellten und tatsächlich verwendeten Mittel. Sind Anpassungen erforderlich, stellt der Bürgerrat Antrag, welcher von den vorberatenden Sachkommissionen zu behandeln ist. Die Sachkommissionen behandeln den Jahresbericht und nehmen in jedem Fall zuhanden des Bürgergemeinderats von sich aus Stellung.

Produktesummenrechnungen (§ 2j): Das Pendant zu den Produktesummenbudgets sind die Produktesummenrechnungen. Hier werden die rechnerischen Ergebnisse – in der gleichen „Dichte“ wie die Globalkredite und die Produktesummenbudgets – pro Institution, für die Zentralen Dienste und die Christoph Merian Stiftung zusammengefasst und dem Bürgergemeinderat zum Beschluss unterbreitet. Dieser Beschluss hat politisch eine eher geringe Bedeutung. Viel wichtiger ist der Jahresbericht, in welchem die (finanziellen) Ergebnisse pro Produktegruppe ausgewiesen werden. Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Produktesummenrechnungen werden die Bilanzen beschlossen.

Produkte mit Produktkrediten (§ 2k): Der Bürgerrat ist für die Umsetzung der beschlossenen Leistungsaufträge verantwortlich. Er kann die beschlossenen Produktegruppen mit den entsprechenden Globalkrediten bei Bedarf (er muss nicht) in Produkte mit den entsprechenden Produktkrediten aufteilen. Er beauftragt die Dienstleister (Institutionen, Zentrale Dienste, Christoph Merian Stiftung) mit der Umsetzung der Vorgaben. Diese Kontrakte werden nicht etwa mit Personen (z.B. mit der Direktion) abgeschlossen, sondern vielmehr mit organisatorischen Einheiten

(z.B. mit den Zentralen Diensten). Die bürgerrätliche Steuerung erfolgt jährlich. So ist gewährleistet, dass auch während der Dauer eines mehrjährigen Leistungsauftrags die „Politik“ ihren Einfluss jederzeit wahren kann. Gleichzeitig ist der Bürgerrat bei dieser jährlichen Steuerung gehalten, die für erfolgreiches Verhalten erforderlichen Handlungsspielräume der Dienstleister zu beachten.

Controlling (§ 2l): Das in der Gemeindeordnung verfasste Controlling dient primär der politischen Steuerung. Die Institutionen, die Zentralen Dienste und die Christoph Merian Stiftung entscheiden selbständig, wie sie das betriebliche Controlling ausgestalten wollen und müssen, um erfolgreich zu sein. Das im Zusammenhang mit der politischen Steuerung geforderte Controlling dient dem „Zielsetzung - Erfassen – Berichten – Korrigieren“ – Kreislauf. Es stellt insbesondere sicher, dass die wichtigsten Kenndaten rechtzeitig bekannt gemacht werden, damit die politisch Verantwortlichen rechtzeitig reagieren können. Neben Informationen zur Art der Aufgabenerfüllung wird auch Rechenschaft über den finanziellen Soll- /Ist- Vergleich abgelegt. Zudem sind Angaben über die Art der Finanzierung zu machen, d.h. es gilt die Frage zu beantworten, woher das Geld kommt.

6.2.2 Organisation und Zuständigkeiten

6.2.2.1 Der Bürgergemeinderat (§§ 8 - 12b)

Zuständigkeiten (§ 11): Die aus dem neuen Steuerungs- und Führungsmodell fließenden Zuständigkeiten werden zu den bestehenden Zuständigkeiten des Bürgergemeinderats hinzugefügt. Die Zuständigkeiten des Bürgergemeinderats müssen enumerativ aufgezählt werden, damit die Zuständigkeiten und damit auch die Verantwortlichkeiten eindeutig zugewiesen sind. Hier gilt es festzulegen, welche Beschlüsse des Bürgergemeinderats dem fakultativen Referendum unterstehen. Aufgrund des Gemeindegesetzes (GG §§ 9 und 11) wie auch der Gemeindeordnung (GO § 11) sind die Beschlüsse über Budget, Rechnung und Jahresbericht dem fakultativen Referendum nicht unterstellt. Somit beschliesst der Bürgergemeinderat abschliessend über die Geschäfte nach § 11 Ziff. 3c, 3d und 3e GO. Aufgrund von § 9 Ziff. 6 GG muss der Erlass der Ordnung über die Produktgruppenrahmen (§ 11 Ziff. 3a GO) dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Auch das Geschäft nach § 11 Ziff. 3b GO (Leistungsauftrag) muss in Anbetracht von § 9 Ziff. 9 GG dem fakultativen Referendum unterstellt werden, weil es angesichts der Mehrjährigkeit der Beschlüsse um wiederkehrende Ausgaben in der Zuständigkeit des Bürgergemeinderats geht. Die Bildung weiterer Departemente und Direktionen (§ 11 Ziff. 11b GO) untersteht nicht dem fakultativen Referendum; sie erfolgt mit einfachem Beschluss.

Einflussnahme (§ 12a): Hier wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen der Bürgergemeinderat während der laufenden Dauer eines beschlossenen Leistungsauftrages Einfluss nehmen kann. An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei Abweichungen von den Vorgaben der Bürgergemeinderat jederzeit, vor allem aber beim Beschluss über den Jahresbericht, Korrekturentscheide fällen kann. Die Regelung in § 12a handelt aber nicht von diesem Fall; hier geht es vielmehr um Änderungen, die aufgrund neuer politischer „Befindlichkeiten“ zur Diskus-

sion stehen. Dass Änderungen gegenüber den beschlossenen Eckwerten nicht ohne weiteres möglich sein sollen, erscheint nahe liegend, wird doch sonst erfolgreiches Verhalten der „Umsetzer“, welche auf Vorausssehbarkeit und Berechenbarkeit angewiesen sind, zum Vornherein verunmöglicht. Grundsätzlich ist somit der Bürgergemeinderat an seine Vorgaben gebunden. Zusätzliche Leistungen kann der Bürgergemeinderat dann „bestellen“, wenn die Finanzierung der damit verbundenen Aufwendungen gesichert und ausgewiesen ist. Im gegenseitigen Einvernehmen mit dem Bürgerrat können jederzeit Änderungen vorgenommen werden. Hier geht es nicht primär um die Bestellung zusätzlicher Leistungen, sondern ganz grundsätzlich um Anpassungen der Leistungsaufträge, betreffe dies nun die Qualität, die Quantität oder die Kosten. Der Bürgergemeinderat kann die den Leistungsauftrag bestimmenden Parameter nur dann gegen den Willen des Bürgerrats verändern, wenn sich die Verhältnisse grundlegend geändert haben, ohne dass dies beim Beschluss über den Leistungsauftrag bereits absehbar war. Dieser Regelung ist die Lehre von der "clausula rebus sic stantibus" des Obligationenrechts Pate gestanden, wonach auch im zivilen Leben Verträge nur unter ganz bestimmten, eingeschränkten Voraussetzungen einseitig geändert werden können.

Es erscheint selbstverständlich und bedarf daher keiner ausdrücklichen Regelung, dass eine Einflussnahme nur insoweit erfolgen kann, als die „Umsetzer“ aufgrund ihrer Ressourcen (Personal, Sachmittel, Know How, etc.) wirklich auch in der Lage sind, die zusätzlich bestellten Leistungen fachgerecht zu erstellen.

Vereinbarungen mit langer Dauer (§ 12b): Der Bürgergemeinderat ermächtigt und verpflichtet den Bürgerrat und die Beauftragten, während der Dauer des beschlossenen Leistungsauftrages die festgelegten Vorgaben umzusetzen. Einerseits ist der Bürgergemeinderat während der Dauer des Leistungsauftrages grundsätzlich an seinen eigenen Entscheid gebunden. Andererseits müssen die politischen Handlungsspielräume für die Zeit nach Ablauf des Leistungsauftrages möglichst erhalten bleiben. Aus diesem Grund bedürfen Vereinbarungen mit langer Dauer, die in der Zuständigkeit des Bürgerrates oder von Organen der „Umsetzer“ liegen, der Zustimmung des Bürgergemeinderats, damit nicht durch entsprechende Rechtsgeschäfte zuhanden der Diskussion um neue Leistungsaufträge ein fait à compli geschaffen wird. Zu denken ist an den Abschluss von langjährigen Miet- oder Pachtverträgen, an den Abschluss von Leasingverträgen oder auch an den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit Dritten (z.B. mit dem Kanton).

6.2.2.2 Die Kommissionen des Bürgergemeinderats (§§ 12c - 12g)

Die Aufsichtskommission (§§ 12c und 12d): Mit der Änderung der Rechtsgrundlagen zur Umsetzung des neuen Steuerungs- und Führungsmodells werden die Prüfungs- und Finanzkommission zu einer Aufsichtskommission zusammengelegt. Diese besteht zwingend aus Mitgliedern des Bürgergemeinderats und zählt 7 Mitglieder. Sie beurteilen grundsätzliche Fragen betreffend die Ressourcen (Personal, Finanzen, Recht), nehmen also vorwiegend Querschnittaufgaben wahr. Zudem sind sie dann mit dem Funktionieren des neuen Steuerungs- und Führungsmodell befasst, wenn keine Sachkommission zur Verfügung steht. Es handelt sich – aus heutiger Sicht – um die Geschäfte der Zentralen Dienste und der Christoph Merian Stiftung, soweit Zuständigkeiten des Bürgergemeinderats betroffen sind. Die Auf-

sichtskommission kann Akten einsehen, soweit dies zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist. Sie stellt dem Bürgergemeinderat Antrag. Bei komplexen Fragestellungen kann die Aufsichtskommission in eigener Zuständigkeit ausnahmsweise Sachverständige beiziehen. Die dafür nötigen Mittel kann sie selber beschliessen.

Die Sachkommissionen (§§ 12e und 12f): Die Mitglieder der Sachkommissionen gehören ebenfalls zwingend dem Bürgergemeinderat an. Für die Sachkommission Bürgerspital sind 7 Mitglieder vorgesehen, für die beiden anderen Sachkommissionen je 5. Die Sachkommissionen setzen sich einlässlich mit dem operativen Alltag der Institutionen und deren gesellschaftlichem und politischem Umfeld auseinander. Die Zuständigkeiten beschränken sich aber auf die Vorbereitung der diese Institutionen betreffenden Geschäfte des Bürgergemeinderats. Im operativen Bereich haben die Sachkommissionen keine Entscheidungsbefugnisse. Bei besonderen Feststellungen können die Sachkommissionen mit den zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumenten jederzeit ein Thema aufnehmen und der Diskussion im Bürgergemeinderat zuführen. Die Sachkommissionen sind zudem immer das „Nadelöhr“ für Beschlüsse in der Zuständigkeit des Bürgergemeinderates, soweit es um die betreffende Institution geht. Es wird davon ausgegangen, die Zusammenarbeit mit den Institutionen erfolge primär über die Leitungsausschüsse, weil so auch der Bürgerrat (Departementsvorstehende, Statthalter-/in) miteinbezogen ist. Gleich wie die Aufsichtskommission können auch die Sachkommissionen ausnahmsweise Sachverständige beiziehen, wenn externes Fachwissen unerlässlich erscheint.

6.2.2.3 Der Bürgerrat (§ 13 - 15)

Die Zuständigkeiten des Bürgerrats (§ 14) ergeben sich weitgehend aus dem neuen Steuerungs- und Führungsmodell. Die Stellenbewirtschaftung im Sinne der Dotation (Soll- und Ist-Bestand) obliegt nicht mehr dem Bürgerrat, sondern vielmehr den „Auftragnehmern“ (Bürgerspital, Sozialhilfe, Waisenhaus, Zentrale Dienste), welche im Rahmen der Vorgaben des Personalrechts und der zur Verfügung stehenden Mittel (Globalkredite) das erforderliche Personal anstellen. Der Bürgerrat gewährleistet jedoch nach wie vor die einheitliche Anwendung des Personalrechts - insbesondere entscheidet er wie bisher über die Schaffung bzw. Veränderung von Musterfunktionen sowie die Einreihung der Stellen in Musterfunktionen und Lohnbereiche. Der Bürgerrat kann die Produktgruppen in verschiedene Produkte mit den entsprechenden Produktkrediten aufteilen (muss aber nicht). Er schliesst pro Produkt mit den "Umsetzern" Leistungsverträge über die vom Bürgergemeinderat beschlossene Dauer ab. Es obliegt somit dem Bürgerrat, die Ausgaben „feingesteuert“ den Departementen zuzuweisen. Die jährliche Steuerung, einschliesslich der Freigabe der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel, obliegt ebenfalls dem Bürgerrat. Der Bürgerrat ist Empfänger sämtlicher Daten des politischen Controlling und kann gegenüber den bürgergemeinderätlichen Kommissionen und dem Bürgergemeinderat stets Stellung nehmen und Antrag stellen. Der Bürgerrat beschliesst die jährlichen Ergebnisse der detaillierten Rechnungslegung (Finanzbuchhaltung). Die Zuständigkeiten der Departemente und der Leitungsausschüsse bestimmt der Bürgerrat mittels Reglement. Weitergehende Zuständigkeits- oder Organisationsvorgaben auf Stufe Direktion oder „Betrieb“ macht der Bürgerrat nicht, damit die stufengerechte Regulierung der Abläufe gewahrt bleibt.

Die „Konsumaufwendungen“ werden künftig in Form von – in der Regel mehrjährigen Globalkrediten – beschlossen. Nach wie vor „traditionell“ werden hingegen die „Investitionen“ (Ausgaben, die zu Gütern mit mehrjähriger Nutzungsdauer führen) beschlossen. Hier soll die bisherige Ausgabenkompetenz des Bürgerrates (§ 15 Abs. 2) von Fr. 500 000.-- auf Fr. 1 000 000.-- erhöht werden. Der bisherige Betrag von Fr. 500 000.-- wurde letztmals vor 20 Jahren angepasst. Der Bürgerrat kann wie bisher diese Ausgabenzuständigkeit - in beschränktem Ausmass - delegieren. Investitionen über Fr. 1 000 000.-- beschliesst der Bürgergemeinderat. An dieser Stelle ist auf das Problem hinzuweisen, wonach das baselstädtische Recht praktisch keine Finanzhaushaltbestimmungen für die gemeinderechtlichen Körperschaften enthält. Bezüglich des Finanzhaushalts der Bürgergemeinde besteht diesbezüglich Regelungsbedarf (Begriffsbestimmungen, Zuständigkeiten, etc.), welcher aber nicht mit der vorliegenden rechtlichen Umsetzung der neuen Strukturen gedeckt werden kann. Diese Pendeuz wird zu gegebener Zeit zu erledigen sein.

6.2.2.4 Die Departemente (§§ 21a und 21b)

Sämtliche Aktivitäten der Bürgergemeinde werden gegliedert einem Departement zugewiesen. Während die Departemente in der Gemeindeordnung verfasst werden, obliegt die Zuweisung der Aufgaben im Detail dem Bürgerrat. Die Gliederung der verschiedenen „Politikbereiche“ in Departemente ändert am rechtlichen Status der entsprechenden Aufgabenerfüller (Umsetzer) nichts. So bleiben die Institutionen und die Christoph Merian Stiftung rechtlich im Rahmen der Rechtsgrundlagen der Bürgergemeinde und der vorbestehenden Rechtstitel (z.B. Testament des Christoph Merian) selbständig. Die Vorsteherinnen und Vorsteher der Departemente sind zwingend Mitglieder des Bürgerrats, deren Statthalterinnen oder Statthalter ebenfalls. Diese Personen vertreten die Geschäfte ihres Departements im Bürgerrat und im Bürgergemeinderat. Da sie gleichzeitig im Leitungsausschuss respektive in der Kommission der Christoph Merian Stiftung vertreten sind, ist die Nähe zu den „Umsetzern“ und damit auch der nötige Sachverstand gewährleistet. Der Bürgerrat kann den Departementen mittels Reglement weitere Zuständigkeiten zuweisen.

6.2.2.5 Die Kommission der Christoph Merian Stiftung (§ 21c)

Während bei den Institutionen und bei den Zentralen Diensten die Schnittstelle zwischen Politik und Umsetzung (Verwaltung) von den Leitungsausschüssen sichergestellt wird, obliegt diese Funktion bei der Christoph Merian Stiftung der Stiftungskommission. Aufgrund der testamentarischen Bestimmungen kommen der Kommission der Christoph Merian Stiftung im Bereich der Bewirtschaftung des Vermögens einschliesslich des Grundstückhandels weitgehende Befugnisse zu.

6.2.2.6 Die Leitungsausschüsse (§§ 21d und 21e)

Die Leitungsausschüsse bestehen aus den Departementsvorstehenden, deren Statthalter oder Statthalterinnen und der Direktorin oder dem Direktor. Diese Dreiergremien können allenfalls ergänzt werden, wenn dies vertraglich mit einem Dritten (zu denken ist hier vorab an den Kanton) so vereinbart wird. So kann Dritten ein unmittelbarer Einfluss auf die Entscheidungsfindung an der Schnittstelle zwischen Strategie (Politik) und Operation (Umsetzung, Verwaltung) gewährt werden. Die Kommission der Christoph Merian Stiftung nimmt für die Belange dieser Stiftung die Zuständigkeiten des Leitungsausschusses wahr. Für die Sozialhilfe besteht nebst dem Leitungsausschuss ein Verwaltungsrat i.S. der §§ 21h ff.

Die Leitungsausschüsse und die Kommission der Christoph Merian Stiftung bereiten die Geschäfte zuhanden des Bürgerrats und des Bürgergemeinderats vor. Zudem erlassen sie die organisatorischen und zuständigkeitsrechtlichen Vorgaben zuhanden der Direktionen. Bei der Sozialhilfe nimmt der Leitungsausschuss diejenigen Zuständigkeiten wahr, die nicht dem Verwaltungsrat übertragen sind (namentlich die Behandlung personalpolitischer Fragen). Die Vorgaben der Leitungsausschüsse beschränken sich auf den Direktionsbereich. Die Festlegung der Organisation und der Zuständigkeiten unterhalb der Direktion liegt – unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Lenkungsausschüsse respektive durch die Kommission der Christoph Merian Stiftung - in der Zuständigkeit der Direktorin oder des Direktors.

6.2.2.7 Die Direktionen (§ 21f und 21g)

Die Direktion ist gleichbedeutend mit der Direktorin oder dem Direktor. Damit diese die von den Organen der Bürgergemeinde erlassenen Vorgaben erfolgreich umsetzen können, implementieren sie alle erforderlichen Führungsinstrumente. Diese betreffen einerseits die betriebliche, andererseits auch die politische Ebene. Es wird davon ausgegangen, dass der Kommunikation mit der Politik (Departement, Bürgerrat, Kommission, Bürgergemeinderat) ein sehr hoher Stellenwert beigemessen wird. Die erforderlichen Handlungsspielräume im operativen Bereich stehen nur dann zur Verfügung, wenn bei den politischen Organen das Vertrauen herrscht, dass mögliche Fehlentwicklungen sofort erkannt werden und dass erhebliche politische Gestaltungsspielräume den politischen Organen zur Kenntnis gebracht werden können, damit diese Entscheide rechtzeitig auf der politischen Ebene gefällt werden können. Die Zuständigkeits-Generalklausel liegt bei der Direktion. Mit anderen Worten: Fehlende oder unklare Zuständigkeitsregelungen begründen immer die Verantwortlichkeit der Direktion. Die Organisation und die Zuständigkeiten der Institutionen, der Zentralen Dienste und der Christoph Merian Stiftung obliegen den betreffenden Direktionen. Der Lenkungsausschuss respektive die Kommission der Christoph Merian Stiftung müssen diese Festlegungen genehmigen.

6.2.2.8 Die Gemeindeverwaltung (§§ 22 bis 25)

Die Aufgaben der einzelnen Institutionen werden in den Produktgruppen (Leistungsaufträgen) festgelegt. Die §§ 22 - 25 müssen folgerichtig aufgehoben werden.

6.2.3 Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 37 und 38)

Inkrafttreten / Übergang vom alten zum neuen Modell (§ 37 und 38 Abs. 1 bis 3): Die neuen Strukturen und die neue Führung treten grundsätzlich auf die neue Legislatur, d.h. auf den 6.9.2005 in Kraft. Die Behörden werden demzufolge ab 6.9.2005 nach neuem Recht tätig. Das für das Jahr 2005 beschlossene Budget gilt jedoch bis Ende 2005. Jahresrechnung und Verwaltungsbericht des Jahres 2005 werden ebenfalls nach altem Recht abgelegt und von den zuständigen Organen beschlossen. Da die Umsetzung und die Vorbereitungsarbeiten für die Geschäfte ab 2006 erheblich Zeit in Anspruch nehmen, sollen die revidierten Rechtsgrundlagen soweit nötig bereits nach dem Ablauf der Referendumsfrist respektive nach einem durchgeführten Referendum in Kraft treten. Geführt wird die Bürgergemeinde bis zum Ende der laufenden Legislatur zwar noch im Rahmen des bestehenden Rechts, parallel dazu wird aber die (finanzielle) Steuerung ab dem Jahr 2006 bereits nach neuem Recht vorbereitet. Die für 2006 geltenden Beschlüsse werden bereits im Jahr 2005 gefällt, was bedingt, dass die entsprechenden Rechtsgrundlagen in diesem Punkt bereits anzuwenden sind.

Die vorbereitenden Kommissionen (§ 38 Abs. 4 und 5): Die Aufsichtskommission und die Sachkommissionen werden aus Mitgliedern des Bürgergemeinderats gebildet. Die Wahl dieser Kommissionen soll erst erfolgen, wenn der Bürgergemeinderat neu bestellt worden ist, also zu Beginn der neuen Legislaturperiode 2005 - 2010. Es macht keinen Sinn, wenn der Bürgergemeinderat zu Beginn des Jahres 2005 für knappe 8 Monate diese Kommissionen wählt. In den Übergangsbestimmungen wird deshalb festgelegt, wer die Zuständigkeiten dieser Kommissionen wahrnimmt. Bei der Aufsichtskommission sind dies 7 aus der Mitte der Mitglieder der Prüfungs- und Finanzkommission gewählte Mitglieder, welche vom Büro des Bürgergemeinderats gewählt werden. Sie bereiten namentlich die Leistungsaufträge der Christoph Merian Stiftung und der Zentralen Dienste vor. Die Zuständigkeiten der künftigen Sachkommissionen werden von den bestehenden Kommissionen „Bürgerspital“, „Beratungsausschuss Sozialhilfe“ und „Beirat Waisenhaus“ wahrgenommen, wobei die diesen Kommissionen angehörenden Mitglieder des Bürgerrats nicht mitwirken. Die Präsidien der Kommissionen gemäss § 38 Abs. 3 werden vom Büro gewählt.

Wahl des Bürgergemeinderates (§ 38 Abs. 6): Die Reduktion der Mitgliederzahl des Bürgergemeinderates muss bereits bei der Wahl im Juni 2005 berücksichtigt werden.

6.3 Bemerkungen zu den Änderungen der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (§§ 28 und 30)

Siehe dazu die Ausführungen zu den parlamentarischen Instrumenten (Seite 8f).

Einer Anpassung bedarf das bisherige Budgetpostulat, weil es das sehr detaillierte Budget mit vielen Einzelpositionen nicht mehr gibt. Neu werden Leistungsaufträge lediglich noch mit Globalkrediten versehen. Es geht dabei um ein Antragsrecht im Rahmen der Beratung des Leistungsauftrags und des Globalkredits. Das Einspracherecht des Bürgerrats (mit entsprechender Bedenkzeitwirkung) soll unverändert weiter bestehen.

6.4 Bemerkungen zu den Änderungen in der Geschäftsordnung des Bürgerrates

Wie bereits erwähnt, werden die Aufgaben der einzelnen Institutionen in den Produktgruppen (Leistungsaufträgen) definiert. Die Bestimmungen zur Gemeindeverwaltung (Ziff. VI, §§ 32 bis 36) erübrigen sich daher mit Ausnahme von § 33 betreffend den Bürgerratsschreiber respektive die Bürgerratsschreiberin. Hier soll die Gelegenheit der Revision genutzt werden, um die Wahlvoraussetzungen (Basler Bürgerrecht und Wohnsitzpflicht) zu lockern. Der Bürgerrat erachtet die bisherige restriktive Regelung als unnötige Einschränkung bei einer künftigen Stellenbesetzung. Die Statuierung der Wohnsitzpflicht ist zudem aus rechtlicher Sicht mit Blick auf die in der Bundesverfassung garantierte Niederlassungsfreiheit problematisch. Schliesslich bleibt es dem Bürgerrat auch nach der Lockerung dieser Erfordernisse im Gesetz unbenommen, die bisherigen Kriterien anlässlich einer konkreten Wahl angemessen zu berücksichtigen.

6.5 Bemerkungen zur Änderung weiterer Erlasse

Die oben beschriebenen Änderungen haben Anpassungen in den Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (Anpassung der parlamentarischen Instrumente Anzug und Budgetpostulat) und in den Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgerrates zur Folge.

7. Antrag

Demgemäss beantragt der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat, folgende

Beschlüsse

zu fassen:

1. Der Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel wird zugestimmt.
2. Die Rechtsgrundlagen (Gemeindeordnung, Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates, Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates, Geschäftsordnung des Bürgerrates und Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgerrates) werden entsprechend angepasst und soweit nötig dem Referendum unterstellt.
3. Der Bürgerrat wird mit der Umsetzung beauftragt.

NAMENS DES BÜRGERRATES

Der Präsident:
Felix Riedtmann

Der Bürgerratsschreiber:
Dr. Rudolf Grüninger

12.10.04

Beilagen:

- Gemeindeordnung (BaB 111.100)
- Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (BaB 152.100)
- Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgergemeinderates (BaB 152.110)
- Geschäftsordnung des Bürgerrates (BaB 153.100)
- Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung des Bürgerrates (BaB 153.110)