

Bericht Nr. 2047 der Aufsichtskommission zum Bericht 2044 des Bürgerrates betreffend der Ergebnisse aus der Strategieentwicklung der Bürgergemeinde 2010

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 22. September 2010

In Erledigung ihres Auftrags gemäss § 12d Abs. 1 Ziffer 6 der Gemeindeordnung legt die Aufsichtskommission (AK) dem Bürgergemeinderat (BGR) ihren Bericht zum Bericht 2044 des Bürgerrates (BR) betreffend der Ergebnisse aus der Strategieentwicklung der Bürgergemeinde 2010 vor.

Der Bericht ist in folgende Kapitel gegliedert:

1. Einleitung
 - 1.1. Bekenntnis zur Bürgergemeinde
 - 1.2. Strategische Ausrichtung
 - 1.3. Prozess der Aufsichtskommission
2. Kompetenzen der Organe
 - 2.1. Institutionen
 - 2.2. Einbürgerungskommission
 - 2.3. Aufsicht CMS
 - 2.4. Strategieentwicklung
3. Strukturen der Legislative und Exekutive
 - 3.1. Legislative
 - 3.2. Kommissionen/Büro
 - 3.3. Exekutive
 - 3.4. Einbürgerungskommission
 - 3.5. CMS
 - 3.6. Fraktionsansprüche
4. Gesetzliche Anpassungen
5. Antrag

Die Aufsichtskommission setzte sich wie folgt zusammen:

Dr. Dieter Werthemann, Präsident	GLP
Kurt Bachmann	parteilos
Eva Dietschy	GB
Dr. Markus Grolimund	FDP
Sereina Herzog	SP
Marcel Rünzi	CVP
Christa Zweiacker	GB + Gewerkschaften

Als Gäste wurden zur Anhörung der nicht in der AK vertretenen Fraktionen Christine Wirz respektive Balthasar Settelen (LDP), Ernst-Ulrich Katzenstein (DSP) und Oskar Herzig (SVP) zugeladen.

1 Einleitung

1.1. *Bekanntnis zur Bürgergemeinde*

Die Aufsichtskommission ist sich einig, dass die Bürgergemeinde gestützt auf §64 der Kantonsverfassung (KV) nicht nur erhalten, sondern gestärkt werden muss. Sie soll eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit sein (KV §56). Ihre Autonomie als Gemeinde ist gewährleistet (KV §59). Die Bürgergemeinde ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln.

Um als politische Institution wahrgenommen zu werden, soll die Bürgergemeinde auch in Zukunft über ein legislatives und ein exekutives Organ verfügen. Da die Bürgergemeinde über kein Steuersubstrat verfügt, sollen sich die Dienstleistungen nach dem Ertrag aus dem Bürgervermögen richten. Dies auch, um ihre finanzielle Unabhängigkeit zu bewahren.

Obige Voraussetzungen hindern jedoch nicht, sich im vorgegebenen Rahmen ständig Gedanken zur Optimierung interner Abläufe zu machen. In diesem Sinne soll diese Strategieentwicklung der Bürgergemeinde interpretiert werden.

1.2 *Strategische Ausrichtung*

Die AK unterstützt die folgende vom Bürgerrat verfolgte Strategie: Die Bürgergemeinde bleibt in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung mit ihren Institutionen Bürgerspital, Waisenhaus, Zentrale Dienste und Christoph Merian Stiftung erhalten. Sie soll zukünftig vor allem über bedarfsorientierte Angebotserweiterungen in den bestehenden Institutionen wachsen. Zusätzliches Wachstum soll in den zentralen Bereichen „Integration“ und „Soziales“ erfolgen. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (NPM) wird beibehalten. Die obersten Führungsorgane sollen professionalisiert werden. Die Wirkung und Repräsentation der Bürgergemeinde nach aussen wird intensiviert.

1.3 *Prozess der Aufsichtskommission*

Die AK behandelte das vorliegende Geschäft in acht Sitzungen. In einer allgemeinen Eintretensdebatte wurde vor allem bedauert, dass nur wenig neue Aufgaben auf die Bürgergemeinde zukommen. In einem ersten Schritt hat sich die AK Gedanken zu den Kompetenzen der einzelnen Organe gemacht. Erst nach dieser Diskussion wurden die Strukturen der Bürgergemeinde besprochen. Anschliessend befasste man sich in Form einer Detailberatung mit den gesetzlichen Anpassungen.

2. Kompetenzen der Organe

2.1. *Institutionen*

Die AK-Mitglieder sind sich einig, dass die Definition der Produktgruppen (inkl. Leistungsauftrag und Globalbudget) weiterhin in der Kompetenz des Bürgergemeinderates liegen muss. Auch das Controlling soll wie bis anhin über eine parlamentarische Kommission erfolgen. Ebenso fallen die Lohn- und die Anstellungsordnung in die Kompetenz des Bürgergemeinderates (gerade auch wegen des Bekenntnisses des Bürgerrates, dass ein einheitliches Recht für alle Mitarbeitenden gelten soll). Zum Headcount ist die AK der Meinung, dass dieser nach wie vor bei der Exekutive bleiben soll (unternehmerischer Spielraum innerhalb Globalbudget). Zur Lohnrunde ist eine Mehrheit der Meinung, dass diese in die Kompetenz der Exekutive zu delegieren ist, denn ein allfällig vom Antrag des Bürgerrates abweichender Entscheid des Bürgergemeinderates käme

einer Übersteuerung gleich, was (NPM)-systemwidrig wäre. Andere Mitglieder wollen den status quo beibehalten, da die Lohnrunde eine der wenigen politischen Diskussionen im Parlament darstellt.

Empfehlung: *Dem Antrag des Bürgerrates zu den Änderungen in der Lohnordnung folgen.*

Zu § 12a der Gemeindeordnung diskutierte die AK, ob Umwidmungen (Zuordnung von Vermögenswerten in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen) nicht in die Kompetenz des Parlaments gehören. Auch wenn es in der Bürgergemeinde nicht um die gleichen Beträge wie beim Kanton geht, und auch wenn nachvollziehbar ist, dass diese Kompetenz der Exekutive mehr Spielraum und rascheres Handeln ermöglicht, sind die Meinungen geteilt. Die AK ist mehrheitlich der Meinung, dass die Kompetenz für Umwidmungen beim Bürgergemeinderat liegen soll.

Empfehlung: *Umwidmungen sollen in der Kompetenz des Bürgergemeinderates liegen.*

2.2. Einbürgerungskommission

Da der Bereich „Einbürgerungen“ eine zentrale und wesentliche Aufgabe der Bürgergemeinde darstellt, ist auch dessen Wirkung nach aussen Rechnung zu tragen. Die Legitimation ist zudem aus rechtlichen Gründen sehr hoch. Der Vorschlag, alle Entscheide zu Bürgerrechtsgesuchen der Exekutive zu übertragen, wird sehr kontrovers diskutiert. Auch wird die Frage aufgeworfen, ob es richtig ist, dass Exekutivmitglieder in der Einbürgerungskommission sind und diese präsidieren. Man könnte sich vorstellen, dass dies zwar weiterhin so sein kann, aber allenfalls ohne Stimmrecht der beiden Bürgerratsmitglieder? Hierzu herrschen geteilte Meinungen.

Trotz möglicherweise verkleinertem Parlament soll nach Ansicht einer Mehrheit der AK der Bürgergemeinderat weiterhin zuständig für die Einbürgerungen ohne Rechtsanspruch sein. Es besteht im gesamten Strategieprozess die Tendenz, dass der Bürgerrat Kompetenzen von der Legislative zur Exekutive verlagert. Wenn der Bürgerrat neu allein zuständig sein soll für die Einbürgerungen, würde dies ein Stück Demokratieverlust bedeuten. Das Einbürgerungsgeschäft hat eine zentrale Bedeutung für die Bürgergemeinden. Die Entscheidzuständigkeit soll der Bedeutung angemessen bei der Legislative liegen. Die Zuständigkeit für Einbürgerungsgesuche „mit Rechtsanspruch“ soll hingegen weiterhin bei der Exekutive bleiben.

Empfehlung: *Beibehaltung des „status quo“, Bürgerrechtsbegehren ohne Rechtsanspruch sollen in der Kompetenz des Bürgergemeinderates bleiben.*

Bezüglich der Wahlkompetenz für Mitglieder der Einbürgerungskommission besteht in der AK Einigkeit, dass der Bürgergemeinderat die Mitglieder der EBK wählen soll und nicht der Bürgerrat (siehe auch Kap. 3.4.), und dass nach Möglichkeit nur Mitglieder des Bürgergemeinderats in der EBK Einsitz nehmen sollen und nicht Externe, wobei Ausnahmen möglich sein müssen.

Empfehlung: *Wahl der Mitglieder der Einbürgerungskommission wie bis anhin durch den Bürgergemeinderat.*

Zur Frage, ob die EBK weiterhin von der Exekutive präsiert werden soll, meint eine Minderheit der AK einerseits, dass die derzeitige Lösung als pragmatisch und tragfähig anzusehen ist. Andererseits findet eine überwiegende Mehrheit der AK, dass, wenn das Parlament die Mitglieder der EBK selbst bestellt, es dann von der Logik her nahe liegend wäre, wenn der Bürgerrat die EBK nicht mehr präsiert. Der Bürgergemeinderat würde aus seiner Mitte selbst ein Präsidium wählen,

so wie bei anderen parlamentarischen Kommissionen auch. Vertretungen des Bürgerrats könnten aber Einsitz nehmen, jedoch ohne Stimmrecht; insbesondere dort ohne Stimmrecht, wo der Bürgergemeinderat allein für die Einbürgerung zuständig ist (→ ohne Rechtsanspruch).

Empfehlung: *Wahl des Präsidiums und der Statthalterschaft auch durch den Bürgergemeinderat. Die Einbürgerungskommission soll zu einer parlamentarischen Kommission werden.*

2.3. CMS

Laut Zusatzabkommen IV liegt die Oberaufsicht über die CMS bei den Behörden der Bürgergemeinde. Über die Vermögensverwaltung und die Ertragsverteilung der Einwohnergemeinde hat der Bürgerrat die Oberaufsicht; über die Ertragsverteilung der Bürgergemeinde hat der Bürgergemeinderat die Oberaufsicht. Ob diese Teilung der Aufsicht zweckmässig ist, darf zumindest in Frage gestellt werden. Die Studie von Arn/Strecker (3. Januar 2005) kommt zum Schluss: „Auch aus der Ausgestaltung der CMS als selbständige Stiftung kann nicht eine Schranke im Sinne einer besonderen Autonomie der Stiftung gegenüber der Politik abgeleitet werden.“ Die Politik ist also frei, die Aufsichtsverhältnisse ihren Bedürfnissen anzupassen, so lange dies nicht dem Testament entgegenläuft.

Die CMS ist für die Bürgergemeinde eine sehr wichtige Institution. Es darf und soll darüber diskutiert werden, ob die Aufsicht und die Kompetenzen auch anders aussehen können. Da es sich aber um ein komplexes Thema handelt, das der Bürgerrat zudem in seinem Strategiebericht (wohl bewusst) nicht aufgenommen hat, würde es den Rahmen der Behandlung des Berichts wohl sprengen. Andererseits besteht bei einer Aufschiebung des Themas die Gefahr, dass es gar nicht mehr oder nur zögerlich aufgenommen wird (neue Legislatur ab 2011). Die AK beschliesst daher, das Thema Aufsicht über die CMS und Kompetenzen zum jetzigen Zeitpunkt im Rahmen der Behandlung des Strategieberichts nicht aufzunehmen. Die AK will aber darauf hinweisen, dass sie sich dieses Themas annehmen wird.

2.4. Strategien der Bürgergemeinde

Die AK diskutiert einmal mehr, dass die Festlegung der wesentlichen Ziele (Strategie) eigentlich in der Kompetenz des Bürgergemeinderates liegen müsste. Wohl soll der Bürgerrat diese Ziele erarbeiten, sie müssten aber konsequenterweise vom Parlament verabschiedet und nicht nur zur Kenntnis genommen werden. In § 11 der Gemeindeordnung soll deshalb ein weiterer Punkt aufgenommen werden, der lautet „Genehmigung der wesentlichen Ziele der Bürgergemeinde“. § 14, Abs. 2, Punkt 2., muss demzufolge in „Erarbeiten der wesentlichen Ziele der Bürgergemeinde zu Händen des Bürgergemeinderates“ abgeändert werden.

Empfehlung: *Genehmigung der wesentlichen Ziele durch den Bürgergemeinderat (nicht nur Kenntnisnahme)*

3. Strukturen der Legislative und der Exekutive

3.1. Legislative

Zum Vorschlag des Bürgerrates, den Bürgergemeinderat auf 20 Mitglieder zu reduzieren, werden sehr unterschiedliche Meinungen vertreten:

- Ein Parlament mit nur 20 Mitgliedern ist kein Parlament mehr.
- Die Bürgergemeinde soll gestärkt werden, das Potential ist vorhanden, die Übernahme oder der Aufbau neuer Aufgaben bedingt Mehrarbeit, die nicht von weniger Leuten geleistet werden kann.
- Die Bürgergemeinde wird über ihre Institutionen wahrgenommen, nicht über die Grösse des Parlaments.
- Die Idee, das Parlament zu reduzieren und somit jedem Mitglied des Bürgergemeinderates Kommissionsarbeit zu ermöglichen, ist einleuchtend und vernünftig.
- Die Bürgergemeinde Basel ist die einzige Bürgergemeinde mit einem Parlament; man könnte dieses „Unikat“ auch abschaffen.
- Ist ein Mandat in der Bürgergemeinde ohne Mandat in einer Kommission überhaupt attraktiv?
- Das Parlament soll nicht ohne Not verkleinert werden; die aktuellen Strukturen bewähren sich, es kann etwas erreicht werden.
- Die Bürgergemeinde Basel kann nicht mit anderen Bürgergemeinden verglichen werden, weil in Basel eben alles speziell und einzigartig ist.
- Ist eine Verkleinerung der Legislative nicht auch als „Auflösung der Bürgergemeinde auf Raten“ zu deuten?

Zusammenfassend gliedert sich die Meinung der 7 AK-Mitglieder wie folgt:

3 AK-Mitglieder sprechen sich für die Beibehaltung von 40 Mitgliedern des Bürgergemeinderates aus.

2 AK-Mitglieder befürworten eine Verkleinerung des Parlaments.

2 AK-Mitglieder enthalten sich der Stimme.

3.2. Kommissionen/Büro

Der Bürgerrat schlägt vor, die AK, die Sachkommissionen und die Wahlprüfungskommission zu einer „Gesamtkommission“ zusammenzuführen. Folgende Argumente/Anregungen gegen resp. für den Vorschlag werden vorgebracht:

- Die Sachkommissionen sollen beibehalten werden, vor allem dann, wenn das Parlament weiterhin aus 40 Mitgliedern besteht.
- Die Gesamtkommission könnte auch 9 Mitglieder haben; eine einzige Kommission für alles ist sinnvoll und effizient; die Kommission hätte einen Gesamtüberblick über alles.
- Die Sachkommissionen haben mit NPM vor allem die Aufgabe, die Leistungsaufträge und das Controlling zu behandeln.
- Der Einfluss der Sachkommissionen ist marginal; die Erarbeitung von Leistungsaufträgen wird kaum aktiv angegangen, obwohl die Kompetenzen dazu vorhanden sind; gibt es hier Handlungsbedarf?
- Ist der Aufwand (vor allem zeitlich, aber auch inhaltlich) für nur eine Kommission nicht zu hoch? Je nach Geschäft ist die Kommissionsarbeit anspruchsvoll.
- Die Arbeit in Kommissionen steht und fällt mit ihren Mitgliedern, hängt vom Engagement jedes Einzelnen ab.

- In einer Gesamtkommissionen können Delegationen für die Institutionen oder für einzelne Geschäfte gebildet werden (analog ehemaliger Finanz- und Prüfungskommission).

Die AK beschliesst Folgendes:

2 AK-Mitglieder möchten den status quo beibehalten.

2 AK-Mitglieder befürworten eine Gesamtkommission.

2 AK-Mitglieder sind unentschlossen.

1 AK-Mitglied schlägt als Kompromiss vor, die Sachkommission Waisenhaus abzuschaffen, die Aufsichtskommission und die Sachkommission Bürgerspital beizubehalten.

Empfehlung: *Das Büro soll beibehalten werden wie bis anhin. Ebenso wäre die Grösse der Kommissionen beizubehalten, falls nicht eine Gesamtkommission gebildet wird.*

3.3. Exekutive

Der Bürgerrat schlägt vor, seine Mitglieder auf fünf zu reduzieren. Folgende Argumente und Anregungen gegen resp. für den Vorschlag werden vorgebracht:

- Die Bürgergemeinde soll eine offene Strategie fahren, weshalb es im Bürgerrat eher mehr Mitglieder braucht als weniger.
- Es könnte die Problematik entstehen, Personen zu finden, die bereit sind sich zu engagieren, wenn der Aufwand allenfalls höher wird, ohne entsprechend entschädigt zu werden.
- Wie sieht die Aufteilung der Verantwortlichkeiten bei sieben Mitgliedern aus? Ist jeweils eine Stellvertretung vorgesehen?
- Der Bürgerrat könnte (für die Institutionen, die Zentralen Dienste und die CMS) auf fünf Mitglieder reduziert werden; für ein Engagement in den Bereichen „Neue Aufgaben“ und „Aussenminister“ würde es aber wieder zwei Mitglieder zusätzlich brauchen.
- Das Milizsystem ist in der Bürgergemeinde beizubehalten.

Empfehlung: *Die AK spricht sich mehrheitlich für die Beibehaltung von sieben Bürgerratsmitgliedern aus. Die Aufgabenteilung innerhalb der Exekutive bleibt dem Bürgerrat überlassen.*

3.4. Einbürgerungskommission

In Kap. 2.2 ist die Ansicht der AK beschrieben. Die Wahl der Mitglieder soll durch den Bürgergemeinderat erfolgen, ebenso die Wahl von Präsidium und Statthalterschaft. Zwei Exekutivmitglieder sollen ohne Stimmrecht der Kommission beisitzen.

Die Grösse der Einbürgerungskommission (EBK) soll beibehalten werden, um die Aufteilung in zwei Kammern zu ermöglichen. Die AK empfiehlt dem Parlament:

- Mit 6 gegen 1 Stimme, 11 Mitglieder vom Bürgergemeinderat in die EBK wählen zu lassen (vgl. 2.2).
- Mehrheitlich empfiehlt die AK, dass Präsidium und Statthalterschaft von Mitgliedern des Bürgergemeinderates ausgeübt werden und nicht von Externen (vgl. 2.2).

3.5. CMS

Die AK hält fest, dass analog der Wahl der Mitglieder der Einbürgerungskommission konsequenterweise die Mitglieder der Stiftungskommission CMS auch vom Bürgergemeinderat gewählt werden müssten. Sie stellt jedoch fest, dass dies dem Testament widersprechen könnte, und verzichtet deshalb auf einen entsprechenden Antrag. Die AK beschliesst mehrheitlich, beim status quo zu bleiben.

3.6. Fraktionsansprüche

Die AK diskutiert die Frage, ob bei einer Parlamentsgrösse von 20 Mitgliedern ein Fraktionsanspruch überhaupt noch Sinn macht. Es darf auch überlegt werden, ob Fraktionen im Bürgergemeinderat grundsätzlich sinnvoll sind, da die Aufgaben der Bürgergemeinde mit Ausnahme der Einbürgerungen keine politischen Geschäfte bilden. Bei allen Engagements ist der Sachverstand von Legislativmitgliedern wichtiger als das Parteibuch.

Empfehlung: *Bei einer Reduktion des Bürgergemeinderates auf 20 Mitglieder machen Fraktionen und ihre Ansprüche keinen Sinn.*

Bleibt es beim status quo (40 Mitglieder), sind die Fraktionen und ihre Ansprüche beizubehalten wie bis anhin.

Beschliesst der Bürgergemeinderat eine andere Anzahl Mitglieder des Parlaments, so ist die Frage von Fraktionen und deren Ansprüchen neu zu diskutieren.

4. Gesetzliche Anpassungen

Die gesetzlichen Anpassungen, welche durch die Empfehlungen und Anträge der AK notwendig werden, sind in einer Synopsis, die diesem Bericht beiliegt und integrierender Bestandteil dieses Berichtes ist, dargestellt.

5. Antrag

Die AK beantragt dem Bürgergemeinderat, die in diesem Bericht beschriebenen Empfehlungen der AK bei der Gesetzesrevision zu berücksichtigen und den entsprechenden Anträgen der AK in der beiliegenden Synopse zu folgen.

Namens der Aufsichtskommission
Der Präsident: Dr. Dieter Werthemann

14.9.2010