



An den Grossen Rat

19.5254.01

Ratsbüro
Basel, 3. Juni 2019

Beschluss des Ratsbüros vom 3. Juni 2019

Bericht des Ratsbüros
zur Stärkung des Parlamentsdienstes

Inhalt

1. Begehren	3
2. Vorgeschichte	3
2.1 Bericht Nr. 9223 der Reformkommission I zur Schaffung eines unabhängigen Parlamentdienstes	3
2.2 Bericht Nr. 9333 des Ratsbüros zur Einführung und Organisation des Parlamentdienstes	3
3. Fazit nach 15 Jahren	4
4. Personalentwicklung	4
4.1.1 Bereich Kommissionen	4
4.1.2 Bereich Ratsdienste	4
4.1.3 Öffentlichkeitsarbeit	5
5. Die heutige Situation	5
5.1 Hohe Arbeitsbelastung in den Kommissionssekretariaten	5
5.1.1 Zunahme der Geschäfte und des Arbeitsaufwandes für die Kommissionen	5
5.1.2 Höhere Anforderungen an die Kommissionssekretariate	6
5.2 Fokus auf das operative Tagesgeschäft und hohe Überstundensaldi	6
6. Stärkung des Parlamentdienstes	6
7. Weiteres Vorgehen	7
8. Antrag	7

1. Begehren

Am 2. Juni 2004 hat der Grosse Rat den folgenden Beschluss gefasst:

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seines Büros, beschliesst den Parlamentsdienst des Grossen Rates gestützt auf § 13a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (SG 152.100) mit einem Stellenplan im Umfang von insgesamt 810 Stellenprozenten auszustatten und das Büro zu ermächtigen, diesen Stellenplan gemäss den Angaben im Bericht an den Grossen Rat umzusetzen.

Aufgrund dieses Beschlusses, ist es dem Parlamentsdienst nicht möglich, weitere Mitarbeitende anzustellen. Mit der Aufhebung dieses Beschlusses soll der Parlamentsdienst nun die Möglichkeit erhalten, bei Bedarf weitere Mitarbeitende einzustellen, um das Parlament stärker zu unterstützen.

2. Vorgeschichte

2.1 Bericht Nr. 9223 der Reformkommission I zur Schaffung eines unabhängigen Parlamentsdienstes

Die Reformkommission I (ihr Auftrag lautete im Sinne von New Public Management, Vorschläge zur Verwaltungs- und Staatsreform und ggf. die notwendigen Änderungen der Rechtsgrundlagen zu prüfen und zu erarbeiten) unterbreitete in ihrem Schlussbericht Nr. 9223¹ Vorschläge zur Schaffung eines unabhängigen Parlamentsdienstes und ging sehr detailliert darauf ein, weshalb die professionelle Unterstützung für das Parlament verbessert werden muss.

Als wichtigste Gründe nannte der Bericht schon damals die stetige Steigerung der Anforderungen und des Aufwands für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, da die Vorlagen der Verwaltung immer komplexer würden. Die vorberatenden Sachkommissionen würden für ihre Arbeit eine professionelle Unterstützung für die planerischen, administrativen und organisatorischen Arbeiten benötigen, um sich vermehrt ihrer eigentlichen politischen Aufgaben widmen zu können. Des Weiteren sollte der Internet-Auftritt des Grossen Rates einen online-Zugriff auf die Geschäfte gewährleisten. Zudem führte die Doppelunterstellung der Mitarbeitenden der Grossratskanzlei zuweilen zu Loyalitätskonflikten, wenn sich die Interessen der Regierung (als Arbeitgeberin) mit denjenigen des Parlamentes (als Auftraggeber) nicht deckten. Die Kommission beantragte deshalb dem Grossen Rat, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes zu schaffen. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag und beschloss die Gesetzesänderung am 19. März 2003.

2.2 Bericht Nr. 9333 des Ratsbüros zur Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes

Am 22. April 2004 publizierte das Ratsbüro das Organisationskonzept des neuen Parlamentsdienstes² und beantragte dem Grossen Rat für dessen Umsetzung maximal 810 Stellenprocente. Vorgesehen waren zwei Abteilungen: Einerseits der Bereich Kommissionen mit den Kommissionssekretariaten für die Kommissionen und andererseits die Leitung Kommissionen inklusive dem Rechtsdienst sowie die Ratsdienste. Im Bereich Kommissionen waren Kommissionssekretariate mit je 25% pro Sachkommission und je 50% pro Oberaufsichtskommission vorgesehen. Der Bereich Ratsdienste umfasste die Informatikunterstützung, Dokumentation und Vor- und Nachbereitung der Plenarsitzungen sowie

¹ Bericht der Reformkommission I zur Schaffung eines unabhängigen Parlamentsdienstes:
<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100124/000000124032.pdf?t=155853398820190522160628>:

² Bericht Nr. 9333 des Ratsbüros zur Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes:
<http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100152/000000152883.pdf?t=155853413220190522160852>

die Öffentlichkeitsarbeit. Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Ratsbüros und bewilligte am 2. Juni 2004 810 Stellenprozente und nahm vom Organisationskonzept Kenntnis. Der Parlamentsdienst nahm in der Folge am 1. Juli 2004 seine Arbeit auf.

3. Fazit nach 15 Jahren

Es kann festgehalten werden, dass der Parlamentsdienst eine stabile Organisation mit bisher sehr wenig Personalwechsel ist. Das Tagesgeschäft funktioniert einschliesslich der Zusammenarbeit mit der Verwaltung und insbesondere mit der Staatskanzlei gut. Die Ratsmitglieder und die Kommissionspräsidenten schätzen die Professionalität der Unterstützung, welche insbesondere nach einem Legislaturwechsel zum Tragen kommt. Eine Kurzumfrage bei den Parlamentsmitgliedern vom Sommer 2018 zeigte auf, dass die Ratsmitglieder mit den Leistungen des Parlamentsdienstes zufrieden sind.

In den letzten Jahren hat sich jedoch gezeigt, dass die Stellenprozente in den Kommissionssekretariaten zu knapp sind und diese deshalb eine grosse Anzahl von Überstunden erarbeiten, welche nicht mehr abgebaut werden können. An einem sogenannten "Team-Tag" erarbeiteten die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes Strategien und Möglichkeiten zur Verbesserung der Ressourcensituation. Diese wurden in weiteren Besprechungen unter anderem auch mit dem Büro des Grossen Rates vertieft und weiterbearbeitet und führten letztlich zu diesem Bericht.

4. Personalentwicklung

4.1.1 Bereich Kommissionen

Im Jahr 2009 hat der Parlamentsdienst eine Ressourcen- und Bedarfsabklärung durchgeführt und dem Ratsbüro über die Ergebnisse Bericht erstattet. Es zeigte sich, dass einige Kommissionen mehr Ressourcen wünschten, um weitere Aufgaben, nebst der Protokollierung, erfüllen zu können. Des Weiteren bestand auch für die Bereichsleitung Kommissionen und den Rechtsdienst Handlungsbedarf. Das Ratsbüro beschloss deshalb im April 2010 eine Ressourcenanpassung beim Parlamentsdienst und erhöhte den Stellenetat um 25 Stellenprozent auf insgesamt 745 Stellenprozente (von den maximal möglichen 810 Stellenprozenten). Dazumal erhöht wurde das Pensum der JSSK von 25 auf 40 sowie der Leitung Kommissionen und dem Rechtsdienst um zusammen 10 auf 60 Stellenprozente.

Am 11. Mai 2011 entschied der Grosse Rat – auf Antrag einer Spezialkommission – die Kommissionsgrössen der Sachkommissionen von 11 auf 13 zu erhöhen. Grund dafür war, dass möglichst alle bestehenden Fraktionen Einsitz in die Kommissionen erhalten sollen. Erhofft wurde eine effizientere Debatte im Plenum, da die Geschäfte von allen Fraktionen mitgetragen würden. Diese Änderung trat mit Beginn der Legislatur ab 1. Februar 2013 in Kraft, hatte jedoch auf den Stellenetat des Parlamentsdienstes keine Auswirkungen.

Im Jahr 2015 fand dann die letzte Pensenerhöhung statt. Das Pensum der Petitionskommission wurde von 20 auf 25 Stellenprozente erhöht, jenes der Regiokommission von 25 auf 30 sowie das der Begnadigungskommission von 5 auf 10 Stellenprozente.

4.1.2 Bereich Ratsdienste

Der Bereich Ratsdienste umfasste zu Beginn 250 Stellenprozente. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde mit 20 Stellenprozenten miteingerechnet, was aber in der Zwischenzeit auch wieder geändert wurde. Als Stabsstelle untersteht seither die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit direkt dem Leiter des Parlamentsdienstes und wurde aus dem Bereich Ratsdienste herausgelöst. Da die Digitalisierung für die Ratsstätigkeit immer wichtiger und die Webseite des Grossen Rates stets weiter ausgebaut worden ist, musste die Stelle Webmaster / Informatikverantwortlicher im Jahr

2006 um 15 auf 75 Stellenprozent erhöht werden. Zur gleichen Zeit wurde das Pensum der Leiterin Ratsdienste von 90 auf 80 Stellenprozent reduziert.

Seither arbeiten die Ratsdienste mit einem Stellenetat von 235 Stellenprozent. Dabei ist zu beachten, dass der Parlamentsdienst aufgrund seiner Unabhängigkeit von der Verwaltung einen eigenen Informatikverantwortlichen benötigt, welcher für das Team sowie die Grossratsitzungen den IT-Support sicherstellt und die Grossrats-Webseite betreut.

4.1.3 Öffentlichkeitsarbeit

Der Bereich Öffentlichkeitsarbeit umfasst im Parlamentsdienst die klassische Medienarbeit sowie die politische Bildung mit dem Schwerpunkt auf 15 – 19 jährige Schülerinnen und Schüler aus dem Kanton Basel-Stadt. Sämtliche Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit wurden in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut und umfassen heute 40 Stellenprozent. Damit werden aktuell eine Vielzahl von Medienmitteilungen sowie Social Media Posts erstellt. Voraussichtlich werden im Jahr 2019 erstmals mehr als 1'000 Schülerinnen und Schüler im Bildungsprogramm „Staatskunde live“ im Rathaus begrüsst werden können.

5. Die heutige Situation

Die Unterstützung der Kommissionen durch die Kommissionssekretariate ist unerlässlich für die Kommissions- und Parlamentsarbeit. Sie unterstützt die Arbeit der Kommissionspräsidien und ermöglicht die fundierte Prüfung und effiziente Vorberatung der Geschäfte in den Kommissionen. Die steigenden Ansprüche an die Parlamentsmitglieder, Erwerbsarbeit und Parlamentsmandat zu vereinbaren, macht die Arbeit der Kommissionssekretariate in einem Milizsystem noch unverzichtbarer. Die professionelle Unterstützung der Kommissionen ist zudem in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung und externen Stellen von grosser Bedeutung.

Aufgrund der personellen Wechsel der Kommissionsmitglieder ist es für die Parlamentsarbeit unerlässlich, dass in den Kommissionssekretariaten das Wissen erhalten bleibt und damit Konstanz und Verlässlichkeit sichergestellt werden können.

5.1 Hohe Arbeitsbelastung in den Kommissionssekretariaten

5.1.1 Zunahme der Geschäfte und des Arbeitsaufwandes für die Kommissionen

Die Kommissionssekretariate haben in den letzten Jahren festgestellt, dass die Erwartungen an ihre Funktionen zunehmen und dass die Unterstützung der Kommission gemäss Pflichtenheft innerhalb der verfügbaren Zeit nicht mehr zufriedenstellend möglich ist. Die zunehmenden Ansprüche an Professionalität und Qualität der Parlamentsarbeit ist angesichts der wachsenden Komplexität der Geschäfte und Professionalität der Verwaltung nachvollziehbar. Diverse Rückmeldungen haben die Geschäftsleitung des Parlamentsdienstes nun dazu bewogen, zu erfassen, wie sich das Arbeitsvolumen in den Kommissionssekretariaten in den letzten drei Jahren entwickelt hat.

Die Dichte der Geschäfte und Traktanden, welche in Kommissionen bearbeitet werden, ist variabel. So kann das Arbeitsvolumen einer Kommission von einem zum nächsten Jahr grösseren Schwankungen unterliegen. Zu beobachten war dies bspw. im Falle der GSK, in welcher im letzten Jahr mit der Spitalfusion ein Geschäft beraten wurde, welches für die Kommission ein ausserordentlich grosses Arbeitsvolumen bedeutete. Solche Schwankungen sind normal und sollten zu einem Teil durch die Jahresarbeitszeit der Kommissionssekretariate sowie innerhalb des Teams ausgeglichen werden können, wenn dies die Ressourcen erlauben.

Eine Analyse, welche bei jeder Kommission erhoben wurde zeigt, dass der Arbeitsaufwand in allen Kommissionen in den letzten beiden Jahren im Schnitt um 20% zugenommen hat (Tabelle 1).

	2016	2017	2018	Zunahme 16 - 18
# Sitzungen	268	288	317	18.3%
# Traktanden	1153	1177	1383	19.9%
# Berichte	61	45	69	13.1%
# Geschäfte	104	105	134	28.8%
Daten Protokoll	25'616'076	30'483'485	37'798'566	47.6%
Summe Pensum	420	420	420	0.0%

Tabelle 1 Gesamthafte Entwicklung in allen Kommissionssekretariaten

5.1.2 Höhere Anforderungen an die Kommissionssekretariate

Die Art und der Umfang der Unterstützung einer Kommission können sehr individuell ausfallen. Zum einen kann beobachtet werden, wie die beruflichen Anforderungen im Erwerbsleben der Parlamentarierinnen und Parlamentarier steigen, während gleichzeitig die Bereitschaft der Arbeitgeber sinkt, ihre Mitarbeitenden in der Ausübung ihres politischen Mandats zu unterstützen. Zum anderen führen familiäre Verpflichtungen, insbesondere von Personen mit Betreuungsaufgaben, zu weniger zeitlicher Flexibilität. Die Arbeit des Parlamentsdienstes soll jedoch helfen, die steigenden Ansprüche an die Kommissionspräsidenten und die Kommissionen auszugleichen. Zudem steigen die Ansprüche an die Professionalität der Arbeit des Parlamentes ebenfalls.

Da die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes oft mehrere Kommissionen betreuen, kann aktuell nicht genau gesagt werden, welches Pensum welcher Kommission zur Verfügung steht. Die hohe Arbeitsbelastung in den Kommissionssekretariaten führte jedoch immer wieder dazu, dass die Kommissionspräsidenten aktiv beim Ratsbüro oder dem Parlamentsdienst nach mehr Ressourcen angefragt haben.

5.2 Fokus auf das operative Tagesgeschäft und hohe Überstundensaldi

Die Kommissionen erwarten, dass die Bewältigung des operativen Tagesgeschäfts höchste Priorität hat. Dieses umfasst vor allem das Organisieren der Kommissionssitzungen und die Erstellung qualitativ hochstehender Protokolle und Kommissionsberichte. Aufgrund des steigenden Arbeitsaufkommens ist es den Kommissionssekretariaten jedoch oftmals nicht möglich, ihre Arbeit in der zur Verfügung stehenden Zeit zu erledigen. Die Folge davon ist eine grosse Anzahl von Überstunden, welche nicht mehr abgebaut werden kann und den Mitarbeitenden in unregelmässigen Abständen ausbezahlt wird. Zudem bedeutet dies auch eine Konzentration auf das Kerngeschäft und damit eine Vernachlässigung weiterer notwendiger Arbeiten. Dazu gehören insbesondere die inhaltliche Unterstützung der Kommissionspräsidenten, die Ablage und Dokumentation sowie die Archivierung.

Insbesondere die grosse Anzahl Überstunden ist aus Sicht der Mitarbeitenden wie auch aus Sicht der Leitung des Parlamentsdienstes nicht akzeptabel. Die Mitarbeitenden leisten einerseits Arbeit, die nicht ausbezahlt wird, andererseits müssen die Lohnkosten als Rückstellungen trotzdem der Jahresrechnung belastet werden. Bei allfälligen Kündigungen besteht zudem die Gefahr, dass die Mitarbeitenden trotz dreimonatiger Kündigungsfrist die Stelle unmittelbar verlassen, was einen grossen Know-how Verlust bedeutet und eine geordnete Dossier-Übergabe verunmöglicht.

6. Stärkung des Parlamentsdienstes

Der Parlamentsdienst soll so gestärkt werden, dass eine qualitativ hochwertige Unterstützung der Kommissionspräsidenten und der Kommissionsmitglieder möglich wird. Erreicht werden soll dies primär durch eine Anpassung der Pensen der Kommissionssekretariate. Damit wird eine

Flexibilität geschaffen, um insbesondere auch einen Ausgleich/Stellvertretung zwischen den Kommissionen zu ermöglichen und die Kommissionsarbeit gemäss den aktuellen Erwartungen unterstützen zu können. Zudem sollen durch diese Massnahmen keine individuellen Überstunden in der Kommissionsarbeit mehr notwendig sein.

Aktuell betragen die Pensen in den Kommissionssekretariaten insgesamt 420 Stellenprozent. Dazu kommen rund 30 Stellenprozent als Überstunden, sowie 30 Stellenprozent für die extern verfassten Plenumsprotokolle. Insgesamt ergeben sich mit den Stellenprozent des Leiters Parlamentsdienste (ParlD), Öffentlichkeitsarbeit und Ratsdiensten aktuell bereits 855 Stellenprozent. Diese Basis kann aufgrund des Grossratsbeschlusses vom 2. Juni 2004 jedoch nicht weiter erhöht werden, da die Stellenprozent auf 810 limitiert sind. Aus diesem Grund konnten das Tagesgeschäft und ausserordentliche Belastungen lediglich mit Überstunden und Temporär-Aushilfen sichergestellt werden. Mit 590 Stellenprozent sollen die Kommissionssekretariate künftig so ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgaben wie geschildert erfüllen können.

	Aktuell	Zukünftig
Leiter ParlD	100	100
Öffentlichkeitsarbeit	40	40
Plenumsprotokolle (extern) ³	30	30
Ratsdienste	235	235
Kommissionssekretariate	420	590
Überstunden ⁴	30	0
Total	855	995

Tabelle 1 Gesamthafte Entwicklung in allen Kommissionssekretariate der Stellenprozent

7. Weiteres Vorgehen

Bei Zustimmung zum vorliegenden Grossratsbeschluss wird das Ratsbüro beantragen, für 2020 das Personalkostenbudget entsprechend zu erhöhen. Die beantragte Aufhebung des GRB von 2004 ermöglicht es dem Ratsbüro zukünftig, die Organisation des Parlamentsdienstes den jeweiligen Anforderungen anzupassen. Der Grosse Rat behält jedoch über das Budget die Möglichkeit, den Headcount zu steuern.

8. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

Im Namen des Ratsbüros



Dr. Heiner Vischer
Präsident

Beilage: Grossratsbeschluss

³ Bisher nicht in die 810 Stellenprozent eingerechnet

⁴ Bisher nicht in die 810 Stellenprozent eingerechnet

Grossratsbeschluss

betreffend

Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes

Aufhebung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Ratsbüros Nr. 19.5254.01 vom 3. Juni 2019, beschliesst:

Der Grossratsbeschluss betreffend Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes vom 2. Juni 2004 wird aufgehoben.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.