

Bericht Nr. 23-29/020/02 des Bürgerrats betreffend den parlamentarischen Auftrag vom 18. Juni 2024

«Überprüfung des New Public Management bzw. der politischen Steuerung in der Bürgergemeinde der Stadt Basel»

Dem Bürgergemeinderat zugestellt am 8. Juni 2026.

Auftraggeber	Bürgergemeinde der Stadt Basel
Autoren	Nico Buschauer, Direktor Zentrale Dienste bpc bolz + partner consulting ag, Franziska Schneeberger und Tobias Beljean
Datum	21. Mai 2026
Version	Version 2.0 (BR-genehmigt)
Bildquellen	bgbasel.ch, Pixabay, iStock

Zusammenfassung

Im Mai 2024 reichten Mitglieder des Bürgergemeinderats einen parlamentarischen Auftrag zur Überprüfung des New Public Management bzw. der politischen Steuerung der Bürgergemeinde der Stadt Basel ein. Der Bürgergemeinderat überwies diesen Auftrag am 18. Juni 2024 dem Bürgerrat zur Prüfung und Berichterstattung. Zur Unterstützung bei der Analyse zog der Bürgerrat die externe Beratung bolz+partner consulting ag (bpc) bei.

Der Auftrag richtet sich auf zwei Kernfragen: Wie lässt sich die parlamentarische Mitwirkung hinsichtlich Transparenz, Aktualität, Flexibilität und Relevanz weiterentwickeln? Welche Umsetzungsoptionen kommen infrage, wenn den Institutionen weiterhin hohe Planungssicherheit sowie ausreichende operative Flexibilität erhalten bleiben sollen?

Das seit 2006 geltende Steuerungsmodell nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) wird vom Bürgerrat weiterhin als sachgerecht und zweckmässig beurteilt. Die Institutionen und die Zentralen Dienste erfüllen ihre Aufgaben auf hohem professionellem Niveau.

Die Analyse des Steuerungsmodells und der dazugehörigen Instrumente zeigt gleichwohl Bereiche, in denen es Potenzial für Weiterentwicklungen und Verbesserungen gibt (vgl. dazu Kapitel 3). Eine differenziertere Darstellung der finanziellen Informationen würde die Nachvollziehbarkeit für den Bürgergemeinderat erhöhen, während eine engere Verknüpfung zwischen den strategischen Zielen der Bürgergemeinde und den Leistungsaufträgen den übergeordneten politischen Rahmen für die operative Steuerung weiter stärken würde. Eine einheitlichere finanzielle Berichterstattung über die Institutionen hinweg würde schliesslich die Vergleichbarkeit verbessern. Diese und weitere Weiterentwicklungen lassen sich mehrheitlich im Rahmen des bestehenden Systems und mit überschaubarem Aufwand realisieren (vgl. dazu Kapitel 4).

Der Bürgerrat schlägt eine gestaffelte Umsetzung in drei Paketen vor (vgl. dazu Kapitel 5). Das erste Paket umfasst Massnahmen, die ohne Anpassung der Rechtsgrundlagen realisierbar sind. Im Vordergrund stehen eine verbesserte Transparenz der finanziellen Berichterstattung, eine Optimierung der Controllingberichte sowie gezielte Informations- und Schulungsangebote für den Bürgergemeinderat.

Das zweite Paket greift zu Beginn der nächsten Legislaturperiode ab Herbst 2029. Es sieht vor, die strategischen Ziele der Bürgergemeinde stärker mit den Leistungsaufträgen zu verknüpfen sowie die Granularität einzelner Produktgruppen zu überprüfen. Beide Massnahmen erfordern eine Anpassung der Gemeindeordnung.

Das dritte Paket ist mittel- bis langfristiger Natur. Es umfasst eine Nachführung der Gemeindeordnung mit dem Ziel, Konsistenz und Lesbarkeit der steuerungsrelevanten Bestimmungen zu verbessern sowie die Klärung der Beschlusskompetenz zur Jahresrechnung und die Einführung einer systematischen Risikoberichterstattung.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage und Auftrag	6
1.1 Parlamentarischer Auftrag	6
1.2 Vorgehen	7
1.3 Zielsetzungen	8
2 Steuerungsmodell Bürgergemeinde der Stadt Basel	9
2.1 Rechtliche Grundlagen	9
2.2 Grundprinzipien	9
2.3 Strategieprozess Bürgergemeinde 2010 – 2014	10
2.4 Organisation der Bürgergemeinde	10
2.4.1 Bürgergemeinderat und Kommissionen	10
2.4.2 Bürgerrat	11
2.4.3 Departemente	11
2.5 Steuerungsinstrumente	11
2.5.1 Instrumente des Bürgergemeinderats	12
2.5.2 Instrumente des Bürgerrats	13
3 Analyse und Bewertung aktuelles Steuerungsmodell	14
3.1 Allgemeines	14
3.2 Steuerungsinstrumente	15
3.2.1 Leistungsauftrag, Produktgruppe, Globalkredit	15
3.2.2 Produktesummenbudget, Produktesummenrechnung, finanzielle Berichterstattung	16
3.3 Fazit	17
4 Weiterentwicklung der politischen Steuerung	17
4.1 Stärkere strategische Steuerung durch Bürgergemeinderat	18
4.1.1 Legislaturziele	18
4.1.2 Beschluss Jahresrechnung und konsolidierte Sicht	19
4.2 Erhöhung Transparenz	19
4.2.1 Detailliertere Informationen zu Aufwand und Ertrag bei den Produktgruppen	19
4.2.2 Kenntnisnahme Ebene Produkte	20
4.2.3 Optimierung der Controllingberichte	20
4.2.4 Vereinheitlichung finanzielle Berichterstattung	21
4.2.5 Risikoberichterstattung an die Sachkommissionen sowie die Aufsichtskommission und im Jahresbericht	21
4.3 Inhaltliche Mitbestimmung des Parlaments erhöhen	21
4.3.1 Überprüfung Granularität einzelner Produktgruppen	21
4.3.2 Jährlicher Budgetbeschluss für Zentrale Dienste	22

4.4	Stärkung von Verständnis und Kompetenzen im Parlament	22
4.5	Nachführung Gemeindeordnung	23
4.6	Weiterentwicklung Steuerungsmodell und Einführung einer modernen Public Corporate Governance	23
5	Umsetzung	24
5.1	Massnahmenpaket 1	24
5.2	Massnahmenpaket 2	24
5.3	Massnahmenpaket 3	24
6	Anträge	25
7	Anhang	26
7.1	Historie Einführung und Entwicklung Steuerungsmodell	26
7.2	Geführte Interviews durch bolz+partner	27
7.3	Quellen	27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuerungsinstrumente und -kreislauf im Überblick.....	12
Abbildung 2: Möglicher Ablauf Erarbeitung Legislaturziele	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundprinzipien des Steuerungsmodells	10
Tabelle 2: Chronik Einführung WOV-Steuerung	27
Tabelle 3: Verzeichnis Interviews	27

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgergemeinde der Stadt Basel
AK	Aufsichtskommission
BGR	Bürgergemeinderat
bpc	bolz+partner consulting ag
BSB	Bürgerspital Basel
CMS	Christoph Merian Stiftung
Gemeindeordnung	Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 22. Oktober 1985
Waisenhaus	Bürgerliches Waisenhaus
ZD	Zentrale Dienste

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Parlamentarischer Auftrag

Am 7. Mai 2024 reichten die Bürgergemeinderäte Stefan Rommerskirchen, Alexander Gröflin und Martin Lüchinger einen parlamentarischen Auftrag mit dem Titel «Überprüfung des New Public Management beziehungsweise der politischen Steuerung in der Bürgergemeinde der Stadt Basel» ein. Der Bürgergemeinderat überwies diesen Auftrag am 18. Juni 2024 dem Bürgerrat zur Prüfung und Berichterstattung.

Die Auftragsteller hielten fest, dass sich die politische Steuerung der Geschäfte der Bürgergemeinde durch die im Jahr 2006 eingeführte wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) in einzelnen Bereichen nur teilweise bewährt habe. Sie wiesen insbesondere darauf hin, dass:

- die operativen Bereiche der Bürgergemeinde sich aufgrund fachlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen laufend verändern, was regelmässige Anpassungen von Leistungsaufträgen und Globalbudgets erforderlich mache,
- ein direkter und nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen den in den Leistungsaufträgen definierten Zielen einerseits und den dazugehörigen finanziellen Globalbudgets andererseits in der Praxis oft nur schwer erkennbar sei,
- die summarische Verabschiedung von Nettokrediten eine differenzierte Steuerung der Aufwands- und Ertragsseite erschwere,
- die jährlich zu beschliessenden Produktesummenbudgets in der Praxis weitgehend formalen Charakter aufweisen, und
- die Vermischung von Globalbudgets, Jahresbudgets und Rechnungsergebnissen sowie die starke Aggregation der Finanzzahlen zu erheblicher Intransparenz geführt hätten.

Der Auftrag verfolgt das Ziel, den Bürgergemeinderat mit einer Weiterentwicklung des Controllings stärker und zeitgerechter in die Beurteilung der Leistungsbereiche der Bürgergemeinde einzubinden. Das Parlament soll dadurch in die Lage versetzt werden, Entwicklungen in den Institutionen besser nachvollziehen und die Zielerreichung systematischer überprüfen zu können. Zu diesem Zweck soll die Transparenz sowohl hinsichtlich der qualitativen Leistungsergebnisse als auch des quantitativen Mitteleinsatzes verbessert werden. Dadurch soll der Bürgergemeinderat seine Aufsichtsfunktion wirksamer wahrnehmen können.

Im parlamentarischen Auftrag wird ausdrücklich betont, dass den Institutionen weiterhin eine hohe Planungssicherheit sowie ausreichende operative Flexibilität gewährleistet bleiben sollen.

Der Bürgerrat wurde mit zwei Kernaufträgen betraut:

- Überprüfung der politischen Steuerung und Identifikation von Verbesserungsbedarf bei der Mitwirkung des Bürgergemeinderats an der Entwicklung und Überwachung der Aufgaben und Leistungen der Bürgergemeinde der Stadt Basel. Dabei sind insbesondere die Aspekte Transparenz, Aktualität, Flexibilität sowie Relevanz zu berücksichtigen.
- Prüfung möglicher Umsetzungsoptionen zur Verbesserung der politischen Steuerung. Dies umfasst die bessere Nutzung bestehender Instrumente oder die Schaffung neuer

Steuerungsinstrumente, die Definition eines geeigneten Umsetzungsprozesses sowie die Abschätzung des erforderlichen Zeitbedarfs.

Exkurs bolz+partner: «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WOV) und «New Public Management» (NPM)

Im Auftrag Rommerskirchen et al. werden die beiden Konzepte «New Public Management» (NPM) und «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WOV) synonym verwendet. Die beiden Konzepte sind indessen nicht identisch.

NPM war in den 1990er-Jahren eine Bewegung in den öffentlichen Verwaltungen im anglo-amerikanischen Raum. Die öffentliche Verwaltung sollte mittels Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation beweglicher und schlanker sowie mit abgestuften Markt- und Wettbewerbsmechanismen wirtschaftlicher und wirksamer werden. Die anglo-amerikanische Philosophie des NPM brachte verschiedene Konzepte und Techniken der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung in den Bereich von Politik und öffentlichen Verwaltungen. In der Schweiz entstand einige Jahre später mit dem Steuerungsmodell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) eine Anpassung des NPM an schweizerische Gegebenheiten. Im Gegensatz zum NPM orientiert sich WOV stärker an der Wirkung (Outcome), die durch das Handeln der Verwaltung erzielt wird, anstelle der eigentlichen Leistungen (Output), die erbracht werden.

Die Bürgergemeinde wird nach WOV-Logik gesteuert. Dies war auch die Intention bei der Einführung des aktuellen Steuerungsmodells Anfang der 2000er Jahre.¹

1.2 Vorgehen

Gemäss § 28 Absatz 6 der Geschäftsordnung des Bürgergemeinderats hätte der Bürgerrat der zuständigen Kommission ursprünglich bis 18. Juni 2025 Bericht erstatten müssen. Angesichts der laufenden Geschäfte und der parallel bearbeiteten Projekte hat der Bürgerrat beim Bürgergemeinderat eine Verlängerung der Berichtsfrist um ein Jahr beantragt; diese wurde gewährt. Der vorliegende Bericht ergeht damit innerhalb der verlängerten Frist.

Der vorliegende Bericht beruht im Wesentlichen auf:

- einer Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit dem Steuerungsmodell seit 2006,
- der Analyse von wiederkehrenden Kritikpunkten aus Berichten und Beratungen im Bürgergemeinderat,
- einer Betrachtung der heute bestehenden Instrumente (Leistungsaufträge, Produktesummenbudgets, Controllingberichte usw.) und ihres Nutzens im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften.

¹ Vgl. Bericht Nr. 1955 betreffend die Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel.

Zur Unterstützung bei den Auswertungen und Analysen sowie der Erstellung des Berichts hat der Bürgerrat eine externe Beratung beigezogen (bolz+partner consulting ag, bpc). Diese hat den Entwurf dieses Berichts aus externer bzw. unabhängiger Sicht geprüft sowie die Analyse und die vorgeschlagenen Massnahmen kommentiert und ergänzt. Als Grundlage dienten die vorhandenen Materialien (insbesondere rechtliche Grundlagen und Berichterstattung) sowie Interviews mit der Direktorin und den Direktoren der Institutionen (BSB, Waisenhaus, Zentrale Dienste).

Exkurs: Christoph Merian Stiftung

Die Christoph Merian Stiftung ist aufgrund ihrer Rechtsform und -stellung nicht Bestandteil der Überlegungen dieses Berichts. Sie wird zwar in der Gemeindeordnung als Departement aufgeführt, ist jedoch eine unabhängige öffentlich-rechtliche Stiftung. Als solche untersteht sie zwar der Aufsicht der Bürgergemeinde, bzw. des Bürgerrats, allerdings ist die Stiftung in der operativen Tätigkeit dem Stiftungszweck verpflichtet und damit unabhängig von der politischen Steuerung. Deshalb beziehen sich die Analyse und die Massnahmenvorschläge in den nachfolgenden Kapiteln nur auf das BSB, das Waisenhaus und die Zentralen Dienste.

1.3 Zielsetzungen

Der Bericht greift die im parlamentarischen Auftrag formulierten Fragen auf, analysiert die Stärken und Schwächen des aktuellen Steuerungssystems und zeigt konkrete Verbesserungsmassnahmen auf, die Transparenz, Aktualität, Flexibilität und Relevanz der parlamentarischen Steuerung erhöhen sollen.

Der Bericht

- fasst das Steuerungsmodell der Bürgergemeinde im Status quo kurz zusammen (vgl. Kapitel 2),
- analysiert das Steuerungsmodell als Ganzes und seine Steuerungsinstrumente im Einzelnen (vgl. Kapitel 3),
- zeigt Massnahmen zur Weiterentwicklung auf (Kapitel 4) und
- enthält einen konkreten Umsetzungsplan (Kapitel 5).

Der Bericht versteht sich als Entscheidungsgrundlage für die politische Diskussion und die weitere Entwicklung der Steuerungsinstrumente der Bürgergemeinde. Er soll dem Bürgergemeinderat ermöglichen, auf einer fundierten Basis über gezielte Anpassungen zu entscheiden, die die Steuerungs- und Aufsichtsfunktion stärken, ohne die Planungssicherheit der Institutionen unverhältnismässig einzuschränken.

2 Steuerungsmodell Bürgergemeinde der Stadt Basel

2.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäss § 1 des Gemeindegesetzes hat der Kanton Basel-Stadt drei Einwohnergemeinden. Auf dem Gebiet jeder Einwohnergemeinde besteht eine Bürgergemeinde. § 21 des Gemeindegesetzes weist den Bürgergemeinden drei Aufgaben und Befugnisse zu: Sie erteilen das Gemeindebürgerrecht, sie verwalten ihr Vermögen und dasjenige ihrer Institutionen und sie beaufsichtigen die ihnen zugeordneten Stiftungen und Korporationen.

Die Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel (Gemeindeordnung; BaB 111.100) regelt insbesondere die Organisation und die Zuständigkeiten sowie die Führungsinstrumente der Bürgergemeinde. Im Weiteren macht das «Reglement für die Institutionen und die Zentralen Dienste» (BaB 153.200) Vorgaben zu deren Organisation und Zuständigkeiten.

2.2 Grundprinzipien

Die Strukturen und die Führung der Bürgergemeinde wurden 2003 neu geordnet. Das seither geltende Steuerungsmodell richtet sich nach den Grundsätzen von WOV.²

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung der Bürgergemeinde basiert auf mehreren zentralen Grundprinzipien, die bis heute den Rahmen für die Steuerung der Bürgergemeinde bilden:

Grundprinzipien des Steuerungsmodells der BGB
Trennung zwischen strategischer und operativer Führung
Die strategische Steuerung erfolgt durch den Bürgergemeinderat und den Bürgerrat. Sie legen fest, welche Ziele erreicht werden sollen («was») und welche finanziellen Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden («womit»). Die operative Umsetzung («wie») liegt bei den Institutionen. Diese entscheiden im Rahmen der Leistungsaufträge über die konkrete Ausgestaltung der Leistungen.
Wirkungs- und Outputorientierung
Im Zentrum steht nicht primär der Einsatz von Ressourcen, sondern die Wirkung, die erreicht werden soll. Massgebend ist somit, welche Ergebnisse erzielt werden und welchen Nutzen diese Leistungen für die Anspruchsgruppen der Bürgergemeinde haben.
Leistungsaufträge als Steuerungsinstrument
Die politische Ebene erteilt den Institutionen sogenannte Leistungsaufträge. Diese definieren die zu erbringenden Leistungen, die angestrebten Ziele, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sowie die Kriterien zur Messung der Zielerreichung.

² Bericht Nr. 1955 betreffend die Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel, Seite 5.

Globalbudgets
Die Institutionen erhalten mehrjährige Globalbudgets, die vom Bürgergemeinderat als Nettokredite beschlossen werden. Diese sollen Planungssicherheit gewährleisten und gleichzeitig Handlungsspielräume bei der Mittelverwendung ermöglichen.
Controlling und Rechenschaftslegung
Durch regelmässige Controllingberichte wird überprüft, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Bei Abweichungen können Korrekturmassnahmen eingeleitet werden.

Tabelle 1: Grundprinzipien des Steuerungsmodells

2.3 Strategieprozess Bürgergemeinde 2010 – 2014

Der letzte umfassende Strategieprozess der Bürgergemeinde liegt rund 15 Jahre zurück. Im Herbst 2010 wies der Bürgergemeinderat eine Strategievorlage (Bericht Nr. 2044) sowie die damit vorgeschlagenen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen der Bürgergemeinde an den Bürgerrat zurück, mit der Aufforderung zur Überarbeitung. Insbesondere die vorgeschlagenen strukturellen Anpassungen (bspw. Verkleinerung des Bürgergemeinderats, Verkleinerung des Bürgerrats, Verlagerung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen dem Bürgergemeinderat, dem Bürgerrat und den Institutionen) wurden kritisch beurteilt.

Im Februar 2014 präsentierte der Bürgerrat mit dem Bericht Nr. 2092 eine überarbeitete Vorlage. Dabei wurden vier Themenfelder bearbeitet («Leitgedanken zur Bürgergemeinde», «strategische Schwerpunkte und Ziele der Bürgergemeinde», «Produktegruppen und Produkte der Bürgergemeinde» sowie «strategiebezogene Projekte, Initiativen und Massnahmen der Bürgergemeinde»). In dieser zweiten Vorlage wurden keine rechtlichen Anpassungen oder Änderungen an der Struktur und dem Steuerungssystem der Bürgergemeinde vorgeschlagen. Der Bürgerrat legte den Fokus auf die inhaltliche Weiterentwicklung der Bürgergemeinde und ihrer Institutionen. Dieser Vorlage stimmte der Bürgergemeinderat im Frühling 2014 zu.

2.4 Organisation der Bürgergemeinde

2.4.1 Bürgergemeinderat und Kommissionen

Der Bürgergemeinderat nimmt – als oberste Behörde der Bürgergemeinde – seine strategischen Steuerungsaufgaben wahr, indem er dem Bürgerrat mehrjährige Leistungsaufträge pro Produktegruppe erteilt und mit Globalkrediten den finanziellen Rahmen für deren Erfüllung absteckt (vgl. § 11 Gemeindeordnung bzw. im Detail Unterkapitel 2.5). Die Globalkredite umfassen jeweils eine Produktegruppe und den gesamten Zeitraum des Leistungsauftrags. Sie werden vom Bürgergemeinderat während der Leistungsperiode aufgeteilt in jährliche Budgets pro Produktegruppe («Produktesummenbudgets»).

Der Bürgergemeinderat genehmigt ferner jährlich die Produktesummenrechnung und den Jahresbericht, mit denen der Bürgerrat Rechenschaft ablegt über die Umsetzung des Leistungsauftrags und die Einhaltung der finanziellen Vorgaben.

Aus den Mitgliedern des Bürgergemeinderats werden drei Kommissionen mit je sieben Mitgliedern gewählt: Die Aufsichtskommission, die Kommission Bürgerspital und die Kommission Waisenhaus. Die Kommissionen Bürgerspital und Waisenhaus (Sachkommissionen) sind zuständig für die Vorberatung und die Ergebnisprüfung der Leistungsaufträge ihrer jeweiligen Institutionen. Die Aufsichtskommission prüft alle anderen Leistungsaufträge, die Produktesummenbudgets, die Produktesummenrechnungen und Jahresberichte (§ 12d Abs. 1 Gemeindeordnung).

2.4.2 Bürgerrat

Der Bürgerrat ist die ausführende Behörde (Exekutive) und ist im Steuerungsmodell der Bürgergemeinde das Scharnier zwischen der strategischen Steuerung durch den Bürgergemeinderat und der betrieblichen bzw. operativen Führung bzw. Umsetzung durch die Institutionen bzw. die Zentralen Dienste: Der Bürgerrat erteilt ihnen Umsetzungsaufträge, mit denen er die Leistungsaufträge pro Produkt spezifiziert und die Global- bzw. Produktesummenbudgets herunterbricht (vgl. § 14 Gemeindeordnung). Ferner beschliesst der Bürgerrat über die Ergebnisse der Finanzbuchhaltung (Rechnungswesen).

2.4.3 Departemente

Die Institutionen (BSB, Waisenhaus), die Zentralen Dienste (ZD) und die Christoph Merian Stiftung (CMS) werden laut § 21a Gemeindeordnung «als Departemente geführt». Jedem Departement wird aus den Mitgliedern des Bürgerrats eine Vorsteherin bzw. ein Vorsteher sowie eine Statthalterin bzw. ein Statthalter zugewiesen.

Die Institutionen, die CMS und die Zentralen Dienste werden von Direktorinnen bzw. Direktoren geführt (§ 21f Gemeindeordnung). Den Direktionen stehen Leitungsausschüsse bzw. der CMS die Stiftungskommission vor. Diese bestehen aus der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher, der Statthalterin bzw. dem Statthalter und der Direktorin bzw. dem Direktor (§ 21d Gemeindeordnung).

2.5 Steuerungsinstrumente

Die nachstehende Grafik zeigt die Steuerungs- bzw. Führungsinstrumente der Bürgergemeinde gemäss Gemeindeordnung (§ 2b ff.) im Überblick. Sie werden nachfolgend kurz erläutert, dabei wird unterschieden zwischen Instrumenten des Bürgergemeinderats (Unterkapitel 2.5.1) und des Bürgerrats (Unterkapitel 2.5.2):

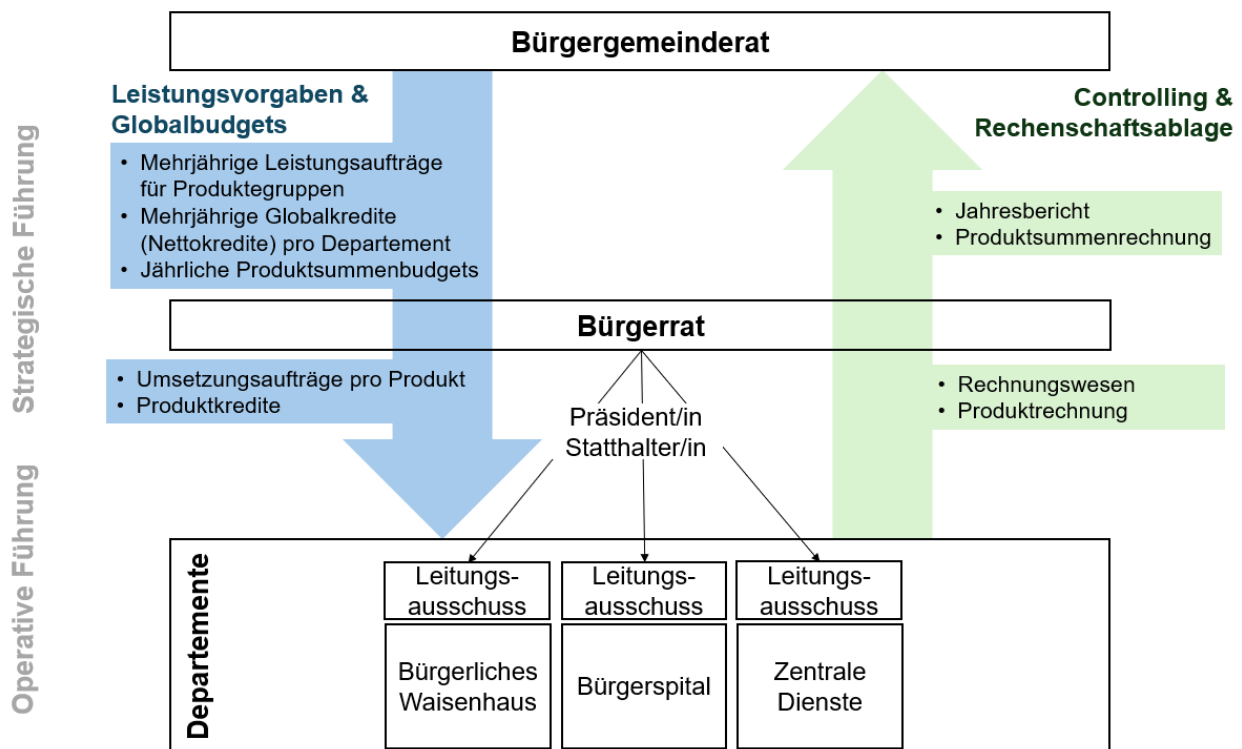


Abbildung 1: Steuerungsinstrumente und -kreislauf im Überblick

2.5.1 Instrumente des Bürgergemeinderats

Produktgruppen

In den Produktgruppen werden Leistungen bzw. Produkte der Institutionen und der Zentralen Dienste gebündelt. Sie sind die Leistungssteuerungseinheit des Bürgergemeinderats: Er bestimmt deren Inhalt und setzt übergeordnete Ziele sowie Steuerungsvorgaben (Grundzüge zu Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie der zu erzielenden Wirkungen) und den Detaillierungsgrad der Vorgaben. Die konkreten Produktgruppen (Anzahl, Bezeichnung, Inhalt) sind nicht vorgeschrieben, sie werden mit jedem Leistungsauftrag neu beschlossen.

Globalkredit

Mit den Globalkrediten setzt der Bürgergemeinderat dem Bürgerrat den finanziellen Rahmen für die Leistungserbringung pro Produktgruppe. Entsprechend enthalten Globalkredite alle Aufwendungen und Erträge, die zur Erreichung der Leistungsziele und zur Umsetzung der Steuerungsvorgaben während der Leistungsperiode nötig sind. Sowohl Aufwendungen als auch Erträge sind darzustellen. Beschlossen wird die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag (Nettokredit). Die Globalkredite können während der Geltungsdauer der Leistungsaufträge und im Rahmen deren Vorgaben auf spätere Rechnungsjahre frei übertragen werden, nach Ablauf der Leistungsperiode verfallen nicht beanspruchte Kredite.

Leistungsauftrag

Der Bürgergemeinderat erteilt dem Bürgerrat gleichzeitig mit den Produktgruppen und den Globalkrediten einen Leistungsauftrag (§ 2d Gemeindeordnung). Leistungsauftrag, Produktgruppen sowie Globalkredit bilden also aus Steuerungssicht eine Einheit.

Leistungsaufträge haben eine maximale Geltungsdauer von sechs Jahren. In der Regel werden sie auf drei Jahre erteilt. Sie dürfen nur beschlossen werden, wenn die Finanzierung der damit verbundenen Aufwendungen nachgewiesen ist.

Der Bürgergemeinderat ist während der Geltungsdauer von Leistungsaufträgen grundsätzlich an seine Vorgaben gebunden. Will er während einer Leistungsperiode zusätzliche Leistungen beschliessen, muss er dem Bürgerrat die dazu erforderlichen Mittel mittels Nachkredit (d.h. einer Aufstockung des Globalkredits) bereitstellen.

Zeichnet sich ab, dass ein Leistungsauftrag (Produktgruppe inkl. Globalkredit) nicht eingehalten werden kann, kann der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat während der Leistungsperiode eine Anpassung beantragen.

Produktesummenbudget

Die Produktesummenbudgets sind der Zusammenschluss aller im Folgejahr anfallenden Nettokredite zur Erfüllung der Vorgaben des Leistungsauftrags. Sie werden wie die Globalkredite pro Produktgruppe spezifiziert. Der Bürgergemeinderat ist dabei an seine Beschlüsse zu den Leistungsaufträgen (Produktgruppen und Globalkredit) gebunden.

Der Bürgergemeinderat beschliesst die Produktesummenbudgets jährlich. Hintergrund dieses Beschlusses ist § 8 Gemeindegesetz, der bestimmt, dass das Gemeindeparlament jährlich wenigstens zweimal zur Behandlung der wiederkehrenden Geschäfte (wie Budget, Rechnung und Verwaltungsbericht) im Einvernehmen mit dem Gemeinderat durch den Parlamentspräsidenten einberufen wird.

2.5.2 Instrumente des Bürgerrats

Produkte mit Produktkrediten

Mit den Produkten konkretisiert bzw. differenziert der Bürgerrat die Vorgaben (Menge, Qualität, Wirkung) des Bürgergemeinderats innerhalb der Produktgruppen zu Handen der Departemente. Er kann den Globalkredit mit Produktkrediten auf die Produkte aufteilen.

Jahresbericht

Der Bürgerrat stellt im Jahresbericht zu Handen des Bürgergemeinderats dar, wie die Ziele erreicht, die Vorgaben erfüllt und welche Mittel dazu eingesetzt wurden. Der Detaillierungsgrad richtet sich nach demjenigen der Steuerungsvorgaben. Abweichungen werden ausgewiesen und begründet. Der Jahresbericht ist das zentrale Instrument der Rechenschaftsablage des Bürgerrats. Er wird vom Bürgergemeinderat beschlossen bzw. genehmigt.

Produktesummenrechnung

Die jährlichen Ergebnisse pro Produktgruppe werden in den Produktesummenrechnungen zusammengefasst und dem Bürgergemeinderat zur Beschlussfassung bzw. zur Genehmigung

unterbreitet. Art der Rechnungslegung und Detaillierungsgrad richten sich nach dem Produktesummenbudget. Gleichzeitig beschliesst der Bürgergemeinderat die Bilanzen.

Controllingberichte

Die Gemeindeordnung verlangt, dass mit einem Controlling die Erfassung aller wesentlichen Daten über Wirkung, Leistung, Aufwendungen und Erträge sichergestellt wird und über Abweichungen zwischen Zielen und Vorgaben und deren Erreichung und Umsetzung informiert wird. Im Sinne eines zyklischen Steuerungsverständnisses sind die Controllingberichte sowohl Instrument der Rechenschaftsablage als auch Grundlage für politische Steuerungsentscheide.

3 Analyse und Bewertung aktuelles Steuerungsmodell

3.1 Allgemeines

Das aktuelle Steuerungsmodell umfasst Bereiche, die sehr unterschiedliche Funktionen erfüllen und unterschiedlich positioniert sind: Die Institutionen (Waisenhaus und BSB) sind am Markt tätig. Wirtschaftlich sind sowohl sie als auch die Zentralen Dienste selbsttragend und bewirtschaften ihr Vermögen selbst, d.h. sie erhalten keine öffentlichen bzw. steuerfinanzierten Mittel. Im Reglement für die Institutionen und die Zentralen Dienste wird den Institutionen überdies eine eigene Rechtspersönlichkeit zugewiesen, das heisst sie sind als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten partei- und prozessfähig. Sie unterscheiden sich damit deutlich von «Verwaltungseinheiten» von Einwohnergemeinden, die «öffentliche Leistungen» erbringen und weitgehend steuerfinanziert sind. Gewisse Verwaltungsaufgaben im eigentlichen Sinn nehmen in der BGB lediglich die Zentralen Dienste wahr, namentlich im Bereich der Einbürgerungen und der Supportleistungen zu Gunsten der Politik.

Eine klassische bzw. reine Inputsteuerung wäre für das BSB, das Waisenhaus und die ZD daher eine konzeptionelle Fehlkonstruktion. Erstens muss das Steuerungsmodell die klassische Funktion der Zuteilung (knapper) finanzieller Mittel gemäss politischer Präferenzen gar nicht erfüllen, weil sich die Departemente selbst finanzieren. Zweitens steht aus politisch-strategischer Sicht im Zentrum, welche Leistungen die Institutionen erbringen und ob sie diese Leistungen effizient erbringen – eine Steuerung über den Input würde also zu kurz greifen.

Vor diesem Hintergrund ist der Wechsel von einer klassischen Inputsteuerung hin zu einem WOV-Modell auch aus heutiger Sicht als sinnvoll und richtig zu beurteilen. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Institutionen und die Zentralen Dienste der Bürgergemeinde ihre Aufgaben effizient und auf einem hohen und professionellen Niveau erfüllen. Dies zeigt sich sowohl in der Qualität der Leistungen als auch in der positiven Wahrnehmung durch Partnerinstitutionen, Auftraggeber und Leistungsbezüger.

Die Trennung zwischen politischer Steuerung durch Parlament und Bürgerrat sowie operativer Umsetzung durch die Institutionen im Rahmen einer Steuerung nach WOV entspricht weiterhin aktuellen Führungsgrundsätzen. Die teilweise unbefriedigenden Erfahrungen, die öffentliche Verwaltungen in der Schweiz mit der WOV-Steuerung gemacht haben, betreffen meist die Steuerung klassischer öffentlicher Aufgaben, bei denen sich die Messung der Wirkung und ihre praktische Operationalisierung schwierig gestaltet. Diese Probleme stellen sich bei den Institutionen der

BGB weniger, da sie Leistungen am Markt erbringen (*Leistungen im öffentlichen Interesse, aber nicht öffentliche Leistungen*).

Exkurs bolz+partner: Public Corporate Governance (PCG)

Die teilweise durchgezogenen Erfahrungen mit WOV in öffentlichen Verwaltungen haben unter anderem eine Weiterentwicklung des Steuerungsinstrumentariums hin zu einer «Führung im Konzern» bewirkt. Dabei steuert die öffentliche Hand Einheiten, die nicht zur Kernverwaltung gehören, ähnlich wie ein Konzern seine Tochtergesellschaften. Dabei geht es um strategische Steuerung auf Distanz. Die öffentliche Hand legt die Rahmenbedingungen, den Auftrag und die Ziele fest. Die Einheiten entscheiden selbst, wie sie den Auftrag erfüllen und die Ziele erreichen. Unter dem Titel «Public Corporate Governance» (PCG) wurden Regeln und Instrumente entwickelt, mit denen die öffentliche Hand ausgelagerte Einheiten bzw. Organisationen steuert, beaufsichtigt und kontrolliert. Der Grundgedanke dahinter ist, dass die Art der Aufgaben die Aufgabenerfüllung bestimmt: Hoheitliche Aufgaben (Ministerialaufgaben) sollen in der zentralen Verwaltung wahrgenommen werden. Dienstleistungen am Markt, Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht können ausgelagert werden. Dabei haben sich bei Bund, Kantonen und Städten Best Practices entwickelt. PCG ist mittlerweile ein anerkanntes und breit erprobtes Konzept für die Organisation, Steuerung und Aufsicht von ausgelagerten Einheiten.

Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass das Steuerungsmodell der BGB aufgrund ihrer Besonderheiten und insbesondere auch ihrer Unterschiede zu klassischen Verwaltungseinheiten in einem Spannungsfeld zwischen Autonomie und politischer Steuerung steht. Dies gilt ganz besonders in Bezug auf die Institutionen, die Dienstleistungen am Markt erbringen und keine klassischen Verwaltungsaufgaben (hoheitliche Aufgaben) erfüllen, aber auch für viele Bereiche der Zentralen Dienste. Dieses Spannungsfeld ist bereits in den Formulierungen der rechtlichen Grundlagen ersichtlich: Einerseits sind die Institutionen selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (vgl. § 1 Abs. 1 des Reglements für die Institutionen und die Zentralen Dienste), andererseits werden sie aber «als Departemente geführt» (§ 21a Abs. 1 Gemeindeordnung bzw. § 5 Abs. 1 des Reglements).

3.2 Steuerungsinstrumente

3.2.1 Leistungsauftrag, Produktgruppe, Globalkredit

Die mehrjährigen Leistungsaufträge schaffen für die Institutionen und die Zentralen Dienste eine verlässliche Planungsgrundlage. Dies ist insbesondere im Personalbereich sowie bei Investitionsprojekten von grosser Bedeutung. Auf der anderen Seite gibt dieses Modell dem Bürgergemeinderat lediglich alle drei oder vier Jahre die Möglichkeit, in die inhaltliche Steuerung der Institutionen und der Zentralen Dienste eingebunden zu werden.

Zwar fasst der Bürgergemeinderat trotz mehrjähriger Leistungsaufträge jährlich einen Beschluss zum Budget der Institutionen und der Zentralen Dienste (Produktesummenbudgets), allerdings

hat dies vor dem Hintergrund von laufenden Leistungsaufträgen weitgehend formellen Charakter und bietet dem Bürgergemeinderat nur begrenzte Möglichkeiten zur Einflussnahme. Strukturelle oder budgetäre Anpassungen sind oft nur über formelle Änderungen von Leistungsaufträgen möglich. Innerhalb einer laufenden Leistungsauftragsperiode kann der Bürgergemeinderat faktisch nur mit Nachtragskrediten und Änderung des Leistungsauftrags auf neue Entwicklungen reagieren. Dies kann aus Sicht des Bürgergemeinderats als umständlich und wenig flexibel beurteilt werden. Die (jährliche) Genehmigung eines Budgets ist indessen eine vom kantonalen Gemeindegesetz vorgeschriebene Aufgabe des Bürgergemeinderats (§ 9 Abs. 1 Ziff. 4).

Die Gliederung der Leistungsaufträge in Produktgruppen erweist sich grundsätzlich als zweckmässig. Sie ermöglicht eine nachvollziehbare Strukturierung der vielfältigen Aufgaben der Bürgergemeinde und erleichtert die politische Steuerung auf strategischer Ebene. Die Produktgruppen in den einzelnen Leistungsaufträgen sind teilweise sehr heterogen und setzen sich aus vielen verschiedenen Komponenten zusammen. Das Aggregationsniveau der Produktgruppen ist relativ hoch. Der Bürgerrat hingegen kann sich ein vertiefteres Bild über die einzelnen Bereiche der Bürgergemeinde verschaffen, da er die einzelnen Produkte und die dazugehörigen Produktkredite berät und beschliesst.

Die Leistungsaufträge bzw. die Produktgruppen werden durch den Bürgergemeinderat zusammen mit den entsprechenden Globalkrediten beschlossen. Für den Globalkredit gilt dabei das Nettoprinzip (Saldo zwischen Aufwand und Ertrag). Für den Bürgergemeinderat ist damit die Entwicklung von Aufwand und Ertrag innerhalb einer Produktgruppe nur begrenzt nachvollziehbar; die starke Aggregation der Zahlen kann eine inhaltlich fundierte Diskussion erschweren, weil die tatsächlichen Finanzvolumina («brutto») nicht ersichtlich sind.

3.2.2 Produktesummenbudget, Produktesummenrechnung, finanzielle Berichterstattung

Der jährliche Beschluss zu den Produktesummenbudgets hat hinsichtlich der Leistungssteuerung eine untergeordnete Bedeutung (vgl. Unterkapitel 3.2.1). Die finanzielle Berichterstattung erfolgt in Form von Produktesummenrechnungen. Dabei werden dem Bürgergemeinderat das Total von Aufwand und Ertrag gezeigt, eine Gegenüberstellung von Budget und Ist-Zahlen gibt es nicht. Im Gegensatz zum Jahresbericht bzw. den Leistungen (Ziele) müssen gemäss Gemeindeordnung die finanziellen Abweichungen weder ausgewiesen noch begründet werden. Dem Bürgergemeinderat ist es durch diese summarische Berichterstattung erschwert, sich ein umfassendes Bild zu den Finanzen der Institutionen und der Zentralen Dienste zu machen und finanzielle Risiken zeitgerecht zu identifizieren.

Der Bürgergemeinderat fasst keinen Beschluss zur Jahresrechnung der Bürgergemeinde oder der einzelnen Institutionen und der Zentralen Dienste. Diese Aufgabe obliegt dem Bürgerrat (§ 14 Abs. 2, Ziff. 7b). Üblicherweise liegt die Beschlusskompetenz zur Jahresrechnung einer Gebietskörperschaft bei der Legislative. Der Bürgerrat schlägt vor, diese Kompetenzlücke im Rahmen von Massnahmenpaket 3 zu schliessen (vgl. Unterkapitel 5.3).

Im Jahresbericht der Bürgergemeinde werden für die Zentralen Dienste und die Institutionen jeweils die Erfolgsrechnung und die Bilanz gezeigt. Die Geldflussrechnung wird für das BSB und die ZD ausgewiesen. Eine Verbindung zwischen Ergebnis der Erfolgsrechnung und der

Produktesummenrechnung kann nicht ohne Weiteres hergestellt werden. Eine einheitlichere und transparentere Darstellung wäre für den Bürgergemeinderat vorteilhaft.

Eine konsolidierte finanzielle Berichterstattung aller Bereiche der Bürgergemeinde, welche auf einen Blick ein komplettes Bild über die finanzielle Lage bzw. der Vermögen und Verbindlichkeiten der Bürgergemeinde vermittelt, wird derzeit nicht erstellt.

3.3 Fazit

Mit der Einführung von WOV in der Bürgergemeinde vor rund 20 Jahren hat sich die Rolle des Bürgergemeinderats stärker in Richtung Aufsicht und Controlling verschoben. Die Steuerung der einzelnen Bereiche mittels mehrjährigen Leistungsaufträgen und Globalkrediten entspricht der WOV-Idee und hat sich bewährt. Sie ist im Grundsatz nicht zu beanstanden.

Die konkrete Umsetzung in der Bürgergemeinde zeigt allerdings Optimierungspotenzial. Mit detaillierteren Informationen könnte der Bürgergemeinderat seine Funktion und seine Aufgaben gezielter wahrnehmen (vgl. vorangehende Unterkapitel 3.2).

Bezüglich der mittel- bis langfristigen Weiterentwicklung des bestehenden Steuerungsmodells kann das Modell «Führung im Konzern» bzw. Public Corporate Governance als Orientierungsrahmen dienen.

Eine weitere mittel- bis langfristige Option ist, bei einer sich bietenden Gelegenheit gewisse historisch gewachsene begriffliche Inkonsistenzen in der Gemeindeordnung in Bezug auf das Steuerungsmodell zu bereinigen. Damit könnte das gemeinsame Verständnis zur WOV-Steuerung gestärkt werden.

4 Weiterentwicklung der politischen Steuerung

Nachfolgend werden aufgrund der Erkenntnisse aus Kapitel 3 verschiedene mögliche Massnahmen zur Weiterentwicklung der WOV-Steuerung der Bürgergemeinde aufgezeigt. Sie lassen sich zu fünf Stossrichtungen zusammenfassen:

- Stärkung der strategischen Steuerung durch den Bürgergemeinderat (vgl. Unterkapitel 4.1)
- Erhöhung der Transparenz zu Handen des Bürgergemeinderats (vgl. Unterkapitel 4.2)
- Vermehrte inhaltliche Mitbestimmung durch den Bürgergemeinderat (vgl. Unterkapitel 4.2.5)
- Stärkung von Verständnis und Kompetenzen im Bürgergemeinderat (vgl. Unterkapitel 4.4)
- Nachführung der Gemeindeordnung, im Sinne einer mittel- bis langfristigen Option bei einer sich bietenden Gelegenheit (vgl. Unterkapitel 4.5)

Pro Massnahme wird jeweils auch der erwartete Nutzen sowie der Umsetzungsaufwand eingeschätzt.

Einschätzung bolz+partner:

Wie in der Gesamtwürdigung des Steuerungsmodells in Kapitel 3 ausgeführt, ist alternativ zur Optimierung des WOV-Modells als längerfristige Entwicklungsperspektive auch eine grundsätzliche Neupositionierung des Steuerungsmodells mit vermehrter Orientierung an modernen PCG-Grundsätzen denkbar (vgl. Unterkapitel 4.6).

4.1 Stärkere strategische Steuerung durch Bürgergemeinderat

4.1.1 Legislaturziele

Die strategische Ausrichtung der Bürgergemeinde wird heute primär im Rahmen der Leistungsaufträge festgelegt. Eine übergeordnete, parlamentarisch beschlossene strategische Leitlinie über die gesamte Legislaturperiode und die Bürgergemeinde als Ganzes besteht bisher nicht. Bereits im Jahr 2006 regte die Aufsichtskommission an, strategische Legislaturziele in die Zuständigkeit des Bürgergemeinderats zu überführen. Eine formelle Umsetzung dieses Anliegens erfolgte bisher nicht.

Der Bürgergemeinderat soll daher künftig pro Legislatur kurze, überblickbare strategische Ziele für die Bürgergemeinde beschliessen, die direkt an die bestehenden Produktgruppen und Leistungsaufträge anknüpfen. Diese Legislaturziele sollen den übergeordneten politischen Rahmen für die Leistungsaufträge bilden bzw. strategische Leitlinien vorgeben. Sie sollen möglichst konkret und gleichzeitig schlank formuliert werden.

Das Verfahren könnte wie folgt ausgestaltet werden:

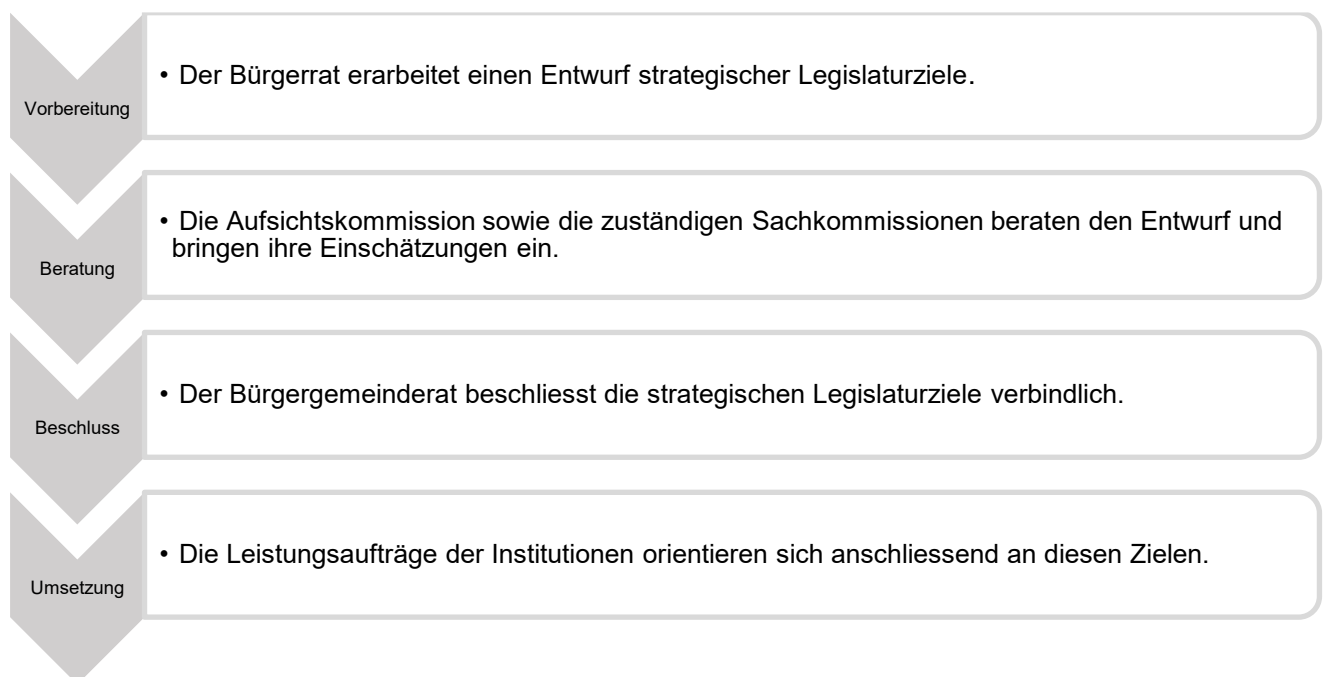


Abbildung 2: Möglicher Ablauf Erarbeitung Legislaturziele

Die Legislaturziele dienen dem Bürgergemeinderat gleichzeitig als Referenzrahmen für die Beratung von Leistungsaufträgen, Budgets und Controllingberichten, ohne zusätzliche Steuerungsinstrumente zu schaffen oder operative Detailvorgaben zu machen.

Durch strategische Legislaturziele wird die Rolle des Parlaments in der strategischen Steuerung gestärkt. Gleichzeitig erhalten die Institutionen klare und langfristige Orientierung. Die Verbindung zwischen parlamentarischer Zielsetzung und operativer Umsetzung wird transparent.

Der zusätzliche Aufwand bleibt gering. Strategische Grundsatzdiskussionen finden bereits heute statt und werden künftig lediglich systematisiert und verbindlich verankert. Die Umsetzung erfordert eine Anpassung der Gemeindeordnung zur Festlegung der Zuständigkeit.

4.1.2 Beschluss Jahresrechnung und konsolidierte Sicht

Der Bürgergemeinderat könnte zukünftig nicht nur Beschluss zu den Produktesummenrechnungen fassen, sondern zur Jahresrechnung der einzelnen Departemente oder ggf. zu einer konsolidierten Jahresrechnung der Bürgergemeinde. Dies entspricht der gängigen Kompetenz der Legislative bzw. des Parlaments in Gemeinden und Städten. Damit würde die Steuerungs- und Aufsichtsfunktion des Bürgergemeinderats gestärkt. Ausserdem würde es dadurch möglich, dass sich der Bürgergemeinderat (und auch der Bürgerrat) ein vollständiges Bild zur finanziellen Lage der Bürgergemeinde als Einheit machen kann. Bei der konsolidierten Rechnung ist allerdings das Verhältnis von Aufwand und Nutzen im Auge zu behalten: Die Erstellung einer konsolidierten Jahresrechnung ist vor allem initial mit beträchtlichem Aufwand verbunden, welcher dem Nutzen für den Bürgergemeinderat gegenübergestellt werden muss.

Diese Massnahme würde eine Änderung der Gemeindeordnung bedingen.

4.2 Erhöhung Transparenz

4.2.1 Detailliertere Informationen zu Aufwand und Ertrag bei den Produktgruppen

Der Bürgergemeinderat beschliesst die Produktesummenbudgets und -rechnungen als Differenz zwischen Aufwand und Ertrag. Dadurch ist der tatsächliche Umfang der eingesetzten finanziellen Mittel nur eingeschränkt erkennbar und die Entwicklung von Aufwand und Ertrag innerhalb einer Produktgruppe lässt sich nicht nachvollziehen. Die finanzielle Berichterstattung nimmt keinen Bezug zum Budget, es ist nicht ersichtlich, ob das Budget erreicht wurde oder nicht. Hinzu kommt, dass die Verbindung zwischen den im Jahresbericht publizierten Erfolgsrechnungen der Institutionen sowie der Zentralen Dienste und den Produktgruppen bzw. Leistungsaufträgen nicht ohne Weiteres herzustellen ist.

Um die Transparenz für die vorberatenden Kommissionen (Sachkommissionen und Aufsichtskommission) zu erhöhen, können ihnen sowohl im Rahmen des Beschlusses zu den Produktesummenbudgets als auch des Beschlusses zu den Produktesummenrechnungen die Erfolgsrechnung (zweistufig) gezeigt werden. Pro Produktgruppe würden die Aufwände und Erträge gezeigt, so dass die Kommissionen nicht nur die Totalbeträge von Aufwand und Ertrag sehen, sondern auch die zugrundeliegenden Hauptkomponenten (Personalaufwand, Sachaufwand, Abschreibungen, Erträge aus Leistungen, usw.). Zusätzlich würden bei der Jahresrechnung das Budget und die Abweichungen zum Rechnungsabschluss gezeigt. Dies würde die

Nachvollziehbarkeit bzw. die Transparenz für die Mitglieder der Kommissionen deutlich erhöhen. Die erforderlichen Daten liegen bereits in der Finanzbuchhaltung der Institutionen und der Zentralen Dienste vor; es handelt sich primär um eine Anpassung der Darstellung und um die Erarbeitung standardisierter Übersichten je Produktegruppe.

Die Massnahme kann umgehend umgesetzt werden und erfordert soweit ersichtlich keine Anpassung der Gemeindeordnung. Sie hat allerdings einen Konnex zur Massnahme 4.1.2 bzw. ist sie der erste Schritt für die Umsetzung dieser Massnahme.

Der Nettokredit bleibt als formelle Beschlussgrösse bestehen. Zusätzliche, nur für WOV erstellte Rechnungsdarstellungen sollen wo immer möglich vermieden werden; stattdessen wird die «Übersetzung» von Rechnung zu Produktegruppe klar und nachvollziehbar dokumentiert.

4.2.2 Kenntnisnahme Ebene Produkte

Im Rahmen der Verabschiedung des Leistungsauftrags könnten dem Bürgergemeinderat auch die Nettokredite der Produkte gezeigt werden, um die Transparenz zu erhöhen. Die Beschlusskompetenz des Bürgergemeinderats verbleibt gleichwohl auf Ebene Produktegruppe.

Dasselbe könnte im Rahmen des Beschlusses zu den Produktesummenbudgets sowie des Beschlusses zu den Produktesummenrechnungen umgesetzt werden. Dem Bürgergemeinderat werden die Informationen auf Ebene der Produkte im Sinne der Transparenz zur Kenntnis gebracht. Die Beschlusskompetenz des Bürgergemeinderats verbleibt auf Ebene Produktegruppe.

Eine Variante wäre auch, diese Informationen den Sachkommissionen und der Aufsichtskommission zukommen zu lassen und nicht dem gesamten Bürgergemeinderat.

Die Massnahme erfordert keinen zusätzlichen Aufwand seitens Institutionen und Zentrale Dienste, sie kann umgehend mit dem nächsten Rechnungsjahr umgesetzt werden.

4.2.3 Optimierung der Controllingberichte

Die vorhandenen Controllingberichte werden unterschiedlich genutzt; ihr Potenzial zur politischen Steuerung wird nicht in allen Bereichen ausgeschöpft.

Die bestehenden Controllingberichte sollen daher inhaltlich gestrafft und stärker auf politisch relevante Informationen ausgerichtet werden. Ziel ist es, die Berichte als Steuerungsinstrumente des Bürgergemeinderats zu stärken, indem sie:

- für jede Produktegruppe wenige, aussagekräftige Kennzahlen (Leistung, Wirkung, Finanzen) enthalten,
- einen kompakten Soll-Ist-Vergleich mit kurzer Kommentierung durch den Bürgerrat bzw. die Institutionen bieten,
- wesentliche Abweichungen und daraus abgeleitete Massnahmen klar benennen.

Das Controlling soll konsequent auf steuerungsrelevante Informationen ausgerichtet sein. Standardberichte sollen verschlankt und mit übersichtlichen Kennzahlen ergänzt werden. Detailberichte erfolgen nur bei wesentlichen Abweichungen (Management by Exception).

Die Massnahme stärkt die Steuerungswirkung des Controllings und reduziert gleichzeitig den administrativen Aufwand. Die Berichte werden aussagekräftiger und praxisnäher.

Die Optimierung erfolgt im Rahmen der bestehenden Controlling-Zyklen und ohne zusätzliche Berichtspflichten für die Institutionen. Die angepassten Berichte können ab dem nächsten Controlling-Zyklus angewendet und der Aufsichtskommission zur Beurteilung unterbreitet werden.

4.2.4 Vereinheitlichung finanzielle Berichterstattung

Die finanzielle Berichterstattung im Jahresbericht ist uneinheitlich. Beispielsweise wird für das Waisenhaus im Vergleich zum BSB und den ZD keine Geldflussrechnung gezeigt. Die Erfolgsrechnung ist beim Waisenhaus weniger detailliert als beim BSB. Die Anhänge zur Jahresrechnung enthalten für denselben Sachverhalt (bspw. IKS) unterschiedliche Aussagen, obwohl die rechtlichen Grundlagen – Gemeindeordnung und Reglement – dieselben sind.

Eine einheitliche Berichterstattung, die für die Institutionen und die Zentralen Dienste dieselbe Granularität aufweist, würde die Transparenz und die Vergleichbarkeit erhöhen.

Diese Massnahme könnte sofort umgesetzt werden und erfordert keine Anpassung von Rechts-erlassen.

4.2.5 Risikoberichterstattung an die Sachkommissionen sowie die Aufsichtskommission und im Jahresbericht

Die Bürgergemeinde ist insbesondere aufgrund der beiden Institutionen (und der CMS) eine Organisation von bedeutender Grösse und erheblichen finanziellen Mitteln. Weder in den Leistungsaufträgen, den Controllingberichten oder Jahresberichten wird das Thema «Risiken» erwähnt. Um es dem Bürgergemeinderat zu ermöglichen, sich ein besseres Bild über die wesentlichen Risiken innerhalb der Bürgergemeinde sowie ihren Institutionen und den Umgang mit diesen Risiken zu machen, soll die Risikoberichterstattung systematisiert werden.

Die Leitungsausschüsse des BSB und der ZD nehmen bereits jährlich eine Risikobeurteilung vor. Dies könnte auch für das Waisenhaus eingeführt werden. Diese Risikobeurteilung kann dem Bürgerrat und den Sachkommissionen sowie der Aufsichtskommission zukünftig ebenfalls zur Kenntnis gebracht werden. Zusätzlich könnte im Jahresbericht bei den Institutionen und den ZD ein Kapitel zu den Risiken eingefügt werden, das die wichtigsten Erkenntnisse der internen Risikobeurteilung umfasst. Der Umsetzungsaufwand ist überschaubar. Ausser der Einführung eines Kapitels im Jahresbericht werden keine neuen Gefässe oder Reportings geschaffen. Es bedarf auch keiner Anpassung der Gemeindeordnung (könnte aber bei Gelegenheit dennoch darin verankert werden).

4.3 Inhaltliche Mitbestimmung des Parlaments erhöhen

4.3.1 Überprüfung Granularität einzelner Produktgruppen

Einzelne Produktgruppen sind teilweise sehr heterogen. Um die Steuerungstiefe durch den Bürgergemeinderat zu erhöhen, könnte die Granularität bei einzelnen Produktgruppen erhöht werden. Dadurch würden mehr Produktgruppen entstehen, was eine noch differenziertere Steuerung durch den Bürgergemeinderat erlauben würde.

Da die einzelnen Produktgruppen rechtlich nicht festgelegt sind, kann diese Massnahme ohne Anpassung der Rechtsgrundlagen umgesetzt werden. Die Massnahme bedeutet für alle Beteiligten einen Initialaufwand, um die einzelnen Produktgruppen vertieft zu analysieren und sie weiter zu differenzieren.

4.3.2 Jährlicher Budgetbeschluss für Zentrale Dienste

Wie in Unterkapitel 3.1 erwähnt, erfüllen die Zentralen Dienste in einzelnen Bereichen auch Verwaltungsaufgaben bzw. hoheitliche Aufgaben. Es wäre deshalb denkbar, dass sie wie andere Gemeindeverwaltungen mit jährlichen Budgets gesteuert werden, und nicht mit mehrjährigen Leistungsaufträgen. Der Bürgergemeinderat würde jedes Jahr für die Zentralen Dienste die Leistungen und das Budget beschliessen und damit zu einer jährlichen Steuerung übergehen. Er hätte dadurch jährlich und nicht nur einmal pro Leistungsauftragsperiode die Möglichkeit, Einfluss auf die Leistungen und Finanzen der ZD zu nehmen.

Im Bericht Nr. 1955 betreffend die Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 10. April 2003 steht Folgendes: *«Dabei ist besonders wichtig, dass nicht alles über den gleichen Leisten geschlagen wird. Unterschiedliche Bedürfnisse und Problemstellungen sollen unterschiedlichen Lösungen zugeführt werden.»* Da sich die Zentralen Dienste in ihrer Funktion und ihrem Leistungsangebot von den Institutionen unterscheiden (vgl. Unterkapitel 3.1), ist es denkbar, dass sie auch unterschiedlich durch die Organe der Bürgergemeinde gesteuert werden.

Diese Massnahme würde eine Anpassung der Gemeindeordnung nötig machen. Der Aufwand in der Bürgergemeinde selbst würde sich nicht signifikant erhöhen, da sich der Bürgergemeinderat bereits heute jährlich mit den Produktesummenbudgets befasst und die Zentralen Dienste ebenfalls bereits jährlich ein detailliertes Budget erstellen.

4.4 Stärkung von Verständnis und Kompetenzen im Parlament

Die strategische Steuerung im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung stellt hohe Anforderungen an die Mitglieder des Bürgergemeinderats. Um die Rolle des Bürgergemeinderats im Steuerungs- und Controllingprozess zu stärken, sind gezielte Informations- und Schulungsangebote erforderlich.

Für Mitglieder des Bürgergemeinderats und der Kommissionen sollen gezielte Informations- und Schulungsangebote geschaffen werden. Diese umfassen insbesondere:

- eine verständliche Darstellung der wichtigsten Steuerungsinstrumente (Leistungsaufträge, Produktgruppen, Globalbudgets, Controllingberichte) in geeigneter Form,
- Einführungs- und Auffrischungsangebote zu Beginn einer Legislatur und bei Bedarf,
- bei wichtigen Vorlagen kurze, aufbereitete Erläuterungen zu den finanz- und steuerungsrelevanten Kernthemen.

Zu Beginn jeder Legislaturperiode soll ein strukturiertes Einführungsprogramm durchgeführt werden. Ergänzend werden regelmässig Vertiefungsangebote sowie ein Leitfaden zu den Steuerungsinstrumenten bereitgestellt.

Die Massnahme stärkt das Rollenverständnis und unterstützt eine wirksame parlamentarische Steuerung. Das Verständnis der Steuerungsinstrumente wird erhöht, die Diskussionsqualität in Kommissionen und Parlament verbessert.

Die Angebote richten sich an Mitglieder des Bürgergemeinderats und der Kommissionen und werden von den Zentralen Diensten in Zusammenarbeit mit dem Bürgerrat vorbereitet. Der zusätzliche Aufwand bleibt gering und kann mit internen Ressourcen umgesetzt werden.

4.5 Nachführung Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung wurde in den letzten 20 Jahren mehrmals geändert. Dadurch ist sie in ihrer Struktur unübersichtlich geworden und die Lesbarkeit sowie Verständlichkeit haben abgenommen. Um das gemeinsame Verständnis über die Funktionsweise, Rollen, Kompetenzen und Instrumente von Bürgergemeinderat, Bürgerrat, Institutionen sowie die Zentralen Dienste zu stärken, ist eine Nachführung der Gemeindeordnung bei den Bestimmungen zum Steuerungsmodell bei einer sich bietenden Gelegenheit eine prüfenswerte Massnahme. Dabei würden ein besonderes Augenmerk auf Konsistenz und Verständlichkeit gelegt sowie Begrifflichkeiten geklärt und einheitlich angewendet. Eine entsprechende Revision der Gemeindeordnung würde die Chance bieten, dank einer vertieften Auseinandersetzung mit den Grundlagen der Steuerung das gemeinsame Verständnis zu stärken.

4.6 Weiterentwicklung Steuerungsmodell und Einführung einer modernen Public Corporate Governance

Die obigen Massnahmen stellen die WOV-Steuerung nicht grundsätzlich infrage. Die Auslegung zum Steuerungsmodell kann aber auch zum Anlass genommen werden, das Steuerungsmodell etwas grundsätzlicher zur Diskussion zu stellen. Diese Massnahme umfasst deshalb die Klärung der Frage nach der rechtlichen Form der Institutionen und damit einhergehend ihre Organisation und Steuerung.

Staatliche Organisationen, die Leistungen am Markt erbringen, werden oft in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgelagert. Beispiele sind die Spitäler des Kantons Basel-Stadt oder die Basler Verkehrs-Betriebe. Die Steuerung durch die öffentliche Hand als Eigentümerin erfolgt mittels Rechtserlass. Dieser legt insbesondere die Rahmenbedingungen und Organisation fest. Im Fall des BSB und des Waisenhauses würde der Bürgergemeinderat je ein Reglement beschliessen und darin die Eckwerte für die Steuerung festlegen. Er würde jedes Jahr die Jahresrechnung der Institutionen beschliessen. Die strategische Steuerung würde einem neu zu schaffenden Verwaltungsrat übergeben, in welchem auch Mitglieder des Bürgerrats in Vertretung der Eigentümerschaft Einsitz nehmen würden. Durch diese Konstruktion wären die Institutionen weiterhin sehr nahe an ihre Eigentümerin, die Bürgergemeinde, gebunden, würden aber gleichzeitig mehr Flexibilität erhalten, um weiterhin erfolgreich am Markt bestehen zu können.

Diese Einführung einer modernen Public Corporate Governance würde eine Anpassung der Gemeindeordnung und den Erlass von separaten Reglementen für die Institutionen bedingen.

5 Umsetzung

Basierend auf der Auslegeordnung möglicher Massnahmen in Kapitel 4 plant der Bürgerrat eine gestaffelte bzw. paketweise Umsetzung innerhalb der bestehenden Planungs- und Berichtszyklen. Dadurch können die Massnahmen mit vertretbarem Aufwand eingeführt, erprobt und bei Bedarf angepasst werden. Die Umsetzung soll voraussichtlich ohne eigenständige Projektorganisation erfolgen, stattdessen werden vorhandene Gremien und Abläufe genutzt.

Die nachfolgenden Massnahmenpakete werden zur Umsetzung vorgeschlagen. Der Bürgerrat stellt unter der Federführung der Zentralen Dienste die Umsetzung sicher.

5.1 Massnahmenpaket 1

Die nachfolgenden Massnahmen können ohne Anpassungen der Rechtsgrundlagen realisiert werden:

- Überarbeitung der Controllingberichte.
- Vereinheitlichung der finanziellen Berichterstattung im Jahresbericht.
- Erarbeitung einer kompakten Informations- und Schulungsunterlage zum Steuerungsmodell und den Steuerungsinstrumenten. Erste Informationsveranstaltung für Kommissionen und interessierte Mitglieder des Bürgergemeinderats.
- Dem Bürgergemeinderat wird jeweils auch die Ebene der Produkte zur Kenntnis gebracht.
- Detailliertere Informationen zu Aufwand und Ertrag bei den Produktgruppen an die Kommissionen.

5.2 Massnahmenpaket 2

Diese Massnahmen werden frühestens nach Beginn der nächsten Legislaturperiode, ab Herbst 2029, umgesetzt:

- Formulierung und Beschluss der Legislaturziele.
- Ausrichtung der Leistungsaufträge an den Legislaturzielen im Rahmen der regulären Erneuerung der Leistungsaufträge.
- Überprüfung der Granularität der Produktgruppen.

5.3 Massnahmenpaket 3

Die nachfolgenden Massnahmen betreffend Gemeindeordnung und Risikomanagement sind mittel- bis langfristiger Natur.

Die Gemeindeordnung und das Reglement für die Institutionen und die Zentralen Dienste werden unter der Federführung der Zentralen Dienste (Rechtsdienst) überarbeitet. Folgende Themen sollen dabei zur Diskussion gestellt werden (vgl. die entsprechenden Massnahmen in Kapitel 4):

- Die Gemeindeordnung wird im Allgemeinen verständlicher formuliert. Es wird eine einheitliche Verwendung der verschiedenen Begrifflichkeiten umgesetzt. Damit kann auch

das Verständnis seitens Bürgergemeinderat für das Steuerungsmodell im Allgemeinen und die Steuerungsinstrumente im Speziellen erhöht werden.

- Verankerung der Beschlusskompetenz des Bürgergemeinderats bezüglich der Legislaturziele.
- Einführung der Beschlusskompetenz des Bürgergemeinderats zur Jahresrechnung.
- Umstellung auf eine jährliche Steuerung mittels Budgetbeschluss für die Zentralen Dienste.

Es wird die Einführung einer auf die Bürgergemeinde angepassten Risikoberichterstattung geprüft. Die Federführung liegt bei den Zentralen Diensten, unter engem Einbezug der Institutionen.

6 Anträge

Der Bürgerrat stellt dem Bürgergemeinderat die folgenden Anträge:

1. Der vorliegende Bericht sei zur Kenntnis zu nehmen und der Auftrag Rommerskirchen et al. vom 7. Mai 2024 als erfüllt zu erklären.
2. Der Bürgerrat sei zu beauftragen, die Massnahmen gemäss Massnahmenpaket 1 (Unterkapitel 5.1) umzusetzen.
3. Die mittel- und längerfristigen Massnahmen seien gemäss Massnahmenpaketen 2 und 3 (Unterkapitel 5.2 und 5.3) als Orientierungsrahmen zur Kenntnis zu nehmen.

7 Anhang

7.1 Historie Einführung und Entwicklung Steuerungsmodell

Übersicht Entwicklung Steuerungsmodell BGB	
Bis 2003	<p>Konzeptentwicklung</p> <p>Im Jahr 2001 setzte der Bürgerrat einen Projektausschuss unter der Leitung von Bürgerrat Felix Moppert ein. Dieser erarbeitete gemeinsam mit externen Fachberatern ein umfassendes Konzept zur Neuordnung der Strukturen und Führungsinstrumente der Bürgergemeinde³.</p>
2003	<p>Politische Beschlussfassung</p> <p>Am 10. April 2003 unterbreitete der Bürgerrat dem Bürgergemeinderat den Bericht Nr. 1955 betreffend die Neuordnung der Strukturen und der Führung der Bürgergemeinde der Stadt Basel. Der Bericht sah insbesondere folgende Reformelemente vor:⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung nach modernen Steuerungsmodellen • Steuerung der Leistungen über Produktgruppen und Globalbudgets • Klare Trennung zwischen strategischer Steuerung durch Parlament und Bürgerrat einerseits und operativer Umsetzung durch die Institutionen andererseits • Anpassung der Kommissionsstruktur durch Zusammenlegung bestehender Gremien und Schaffung von Sachkommissionen • Einführung von Leistungsaufträgen als zentrales Steuerungsinstrument <p>Bereits damals betonte der Bürgerrat ausdrücklich, dass eine übermässige Bürokratisierung vermieden werden solle. Ziel war ein pragmatisches und handhabbares Steuerungssystem.</p>
2006	<p>Mit dem Inkrafttreten der revidierten Gemeindeordnung am 1. Januar 2006 wurde die Bürgergemeinde der Stadt Basel offiziell auf das neue Steuerungssystem umgestellt.⁵ Das Jahr 2006 bildete damit das erste vollständige Berichtsjahr unter der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.</p>
2006-2007	<p>Erste Anpassungen</p> <p>Bereits kurz nach der Einführung zeigte sich erster Optimierungsbedarf. Im Juni 2006 reichte die Aufsichtskommission einen parlamentarischen Auftrag ein, wonach strategische Legislaturziele künftig durch den Bürgergemeinderat festgelegt werden sollten. Die Kommission begründete dies damit, dass das Parlament seine strategische Steuerungsfunktion nur dann effektiv wahrnehmen könne, wenn es die übergeordneten Zielsetzungen selbst definiere.⁶</p> <p>Der Bürgergemeinderat erklärte diesen Auftrag für erheblich und beauftragte den Bürgerrat mit der Umsetzung. Dieser Auftrag wurde jedoch bis heute nicht umgesetzt.</p> <p>Im Juni 2007 legte die Aufsichtskommission ihren Bericht zum ersten Betriebsjahr des neuen Steuerungssystems vor. Darin wurde festgehalten, dass weiterhin erhebliches</p>

³ Bericht Nr. 1955 (2003).

⁴ Bericht Nr. 1955 (2003).

⁵ Festlegung Ziele und Auftrag, 2006

⁶ Auftrag der Aufsichtskommission (Juni 2006).

	Verbesserungspotenzial bestehe. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass das Rollenverständnis der politischen Gremien weiter gestärkt werden müsse und dass die Darstellung der Finanzdaten transparenter gestaltet werden sollte. ⁷
2008-2024	<p>Konsolidierung ohne grundlegende Weiterentwicklung</p> <p>In den folgenden Jahren wurde das Steuerungssystem weitgehend unverändert weitergeführt. Hinweise auf eine systematische Evaluation oder eine umfassende Weiterentwicklung des Systems liegen für diesen Zeitraum nicht vor.</p> <p>Der Fokus lag dabei primär auf der inhaltlichen Weiterentwicklung der Leistungen und weniger auf der Weiterentwicklung des Steuerungssystems selbst.</p>

Tabelle 2: Chronik Einführung WOV-Steuerung

7.2 Geführte Interviews durch bolz+partner

Interviewpartnerin / Interviewpartner	Datum
Anita Conrad, Institutionsleiterin Bürgerliches Waisenhaus Basel (Waisenhaus)	16.04.2026
Daniel Stolz, Direktor BSB (Bürgerspital Basel)	17.04.2026
Nico Buschauer, Direktor Bürgergemeinde der Stadt Basel	16.04.2026

Tabelle 3: Verzeichnis Interviews

7.3 Quellen

Bericht Nr. 23-29/046/01 zu den Produktesummenbudgets 2026 vom 15. Oktober 2025

Bericht Nr. 2092 betreffend Strategie der Bürgergemeinde vom 26. Februar 2014

Bericht Nr. 2252 des BSB zum Leistungsauftrag für die Periode 2024-26 vom 1. November 2023

Bericht Nr. 2255 der Sachkommission BSB zu Bericht Nr. 2251 des BSB zum Leistungsauftrag 2024-2026 und Globalbudget

Controllingbericht Produkte 2025 Zentrale Dienste zu Handen Bürgerrat

Gemeindegesezt vom 17. Oktober 1984 (170.100)

Gemeindeordnung der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 22. Oktober 1985 (BaB 111.100)

Jahresbericht der Bürgergemeinde der Stadt Basel, 2024

Legislaturziele des Bürgerrats 2023 – 2029 vom 5. November 2024

Leistungsauftrag für das Bürgerliche Waisenhaus 2026 – 2028

Leistungsauftrag der Zentralen Dienste für die Jahre 2025 bis 2026

Produktesummenbudgets 2026 Zentrale Dienste zu Handen Bürgergemeinderat

Produktekreditbudgets 2026 Zentrale Dienste zu Handen Bürgergemeinderat

Reglement für die Institutionen und die Zentralen Dienste vom 24. Mai 2005 (BaB 153.200)

⁷ Bericht der Aufsichtskommission zum Jahresbericht 2007.