

Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des stadträtlichen Kommissionenwesens: Teilrevision der Gemeindeordnung

Die Fachbegriffe	4
Das Wichtigste in Kürze	5
Die Ausgangslage	6
Die Inhalte der Vorlage	8
Die Teilrevision der Gemeindeordnung	10
Das sagt der Stadtrat	13
Antrag und Abstimmungsfrage	14

Die Fachbegriffe

New Public Management (NPM)

Als New Public Management (NPM) wird eine Reform der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, die auf der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken beruht. Zentral dabei ist das Denken in Produkten. Beispiele von Produkten sind Strassen, Bibliotheken und Schwimmbäder aber auch Dienstleistungen, welche die Stadt für die Bevölkerung anbietet. NPM zeichnet sich ausserdem durch eine Trennung der strategischen Ebene (Gemeinderat) von der operativen Ebene (Verwaltung) aus. Dadurch erhält die Verwaltung mehr Spielraum in ihrer Aufgabenerfüllung. Schliesslich soll die Verwaltungstätigkeit effektiv und effizient sein, weshalb eine Wirkungsprüfung stattfinden muss.

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) gibt einen Überblick über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushalts in den kommenden vier Planjahren. Er ist ein wichtiges Instrument des Gemeinderats, um die Tragbarkeit von geplanten Investitionen und anderen Massnahmen beurteilen zu können. Der IAFP umfasst auch die Mittelfristige Investitionsplanung (MIP).

Produktgruppen-Budget (PGB)

Die Stadt Bern erstellt jedes Jahr ein sogenanntes Produktgruppen-Budget (PGB). Darin werden die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge für ein Rechnungsjahr nach Direktionen, Dienststellen, Produktgruppen und Produkten möglichst genau bestimmt, um grösstmögliche Transparenz über die Verwaltungstätigkeit schaffen zu können. Das PGB ist Teil der kurzfristigen Finanzplanung.

Jahresbericht

Zurzeit besteht der Jahresbericht der Stadt Bern aus drei Bänden. Band 1 enthält die Jahresrechnung der Gemeinde mit der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sowie

verschiedene Finanzkennzahlen. Band 2 enthält die Produktgruppen-Rechnung und in Band 3 sind Statistiken aufgeführt.

Gemeindeordnung (GO)

Die Gemeindeordnung (GO) regelt die Grundzüge der Organisation, der Zuständigkeiten sowie der Mitwirkung der Stimmberechtigten und legt die wichtigsten Aufgaben und Themen fest, denen sich die Stadt widmen will. Über Änderungen der Gemeindeordnung befinden zwingend die Stimmberechtigten.

Planungserklärung

Mitglieder des Stadtrats, die Kommissionen sowie die Fraktionen können Planungserklärungen zu Berichten des Gemeinderats einreichen. Sie sind für den Gemeinderat verbindlich. Das bedeutet, dass er dem Stadtrat gegenüber begründungspflichtig wird, sollte er das Begehren einer Planungserklärung nicht erfüllen.

Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)

Bei Vorkommnissen in der Stadtverwaltung von grosser Tragweite kann der Stadtrat eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen, welche die Sachverhalte ermittelt und weitere Beurteilungsgrundlagen beschafft. Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission. Die PUK erstattet dem Stadtrat Bericht und stellt ihm die nötigen Anträge.

Sachkommissionen und Finanzdelegation

Sachkommissionen beraten unter anderem die Geschäfte der ihnen zugewiesenen Direktionen und Dienststellen zuhanden des Stadtrats vor. Die Finanzdelegation prüft im Sinne einer Gesamtbeurteilung das Produktgruppen-Budget, den Jahresbericht sowie den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan inklusive der Investitionsplanung.

Das Wichtigste in Kürze

Das bestehende System der finanziellen Steuerung und Berichterstattung der Stadt Bern soll überarbeitet werden. Gleichzeitig bedarf das stadträtliche Kommissionenwesen einer Neuorganisation. Die Stimmberechtigten befinden mit dieser Vorlage über eine Teilrevision der Gemeindeordnung, welche Voraussetzung für die beiden Vorhaben ist.

Im Jahr 2004 führte die Stadt Bern die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein. Das finanzielle Steuerungs- und Berichterstattungssystem wurde dabei grundlegend reformiert. Dazu wurden neue Instrumente eingeführt. Namentlich gibt es heute den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), das Produktegruppen-Budget (PGB) sowie den Jahresbericht mit der Jahresrechnung.

Überprüfung des Systems gefordert

Seither wurde das System aufgrund der gemachten Erfahrungen zwar punktuell angepasst, jedoch nie ganzheitlich. Eine Motion aus dem Jahr 2014 forderte schliesslich eine Überprüfung und Weiterentwicklung des Systems durch den Gemeinderat. In der Folge lancierte dieser ein Projekt, welches die politische Steuerung durch den Gemeinderat und den Stadtrat namentlich in der mittelfristigen Finanzplanung verbessern soll.

Grundlegende Überarbeitung nötig

Analysen des bestehenden finanziellen Steuerungs- und Berichterstattungssystems ergaben, dass dieses grundlegend reformbedürftig ist. Unter anderem sind die bestehenden Instrumente zu entschlacken und Prozesse zu optimieren. Die Berichterstattung soll sodann adressatengerechter und verständlicher werden. Eine vom Stadtrat eingesetzte Sonderkommission begleitete das Projekt und überprüfte dabei die Organisation, die Aufgaben und die Schnittstellen der Finanzdelegation. Sie befand, dass

auch das stadträtliche Kommissionenwesen angepasst werden muss.

Mehr Einfluss für den Stadtrat

Für die Weiterentwicklung des bestehenden Systems der finanziellen Steuerung und Berichterstattung soll unter anderem die Erarbeitung einzelner Instrumente zusammengelegt werden. Die Berichterstattung soll auf die mittelfristige Finanzplanung abgestimmt werden und eine neue Kompetenzordnung soll dem Stadtrat mehr Einfluss auf Schlüsselbereiche der Finanzplanung geben.

Neuorganisation des Kommissionenwesens

Im Bereich des Kommissionenwesens soll eine neue Finanzkommission die Aufsicht über den städtischen Finanzhaushalt übernehmen, weshalb die Finanzdelegation aufgehoben wird. Daneben soll es eine Geschäftsprüfungskommission sowie drei ständige vorberatende Sachkommissionen geben.

Teilrevision der Gemeindeordnung

Sowohl die inhaltlichen Festlegungen des neuen finanziellen Steuerungs- und Berichterstattungssystems als auch jene der Neuorganisation des stadträtlichen Kommissionenwesens werden vom Stadtrat beschlossen. Allerdings bedarf es zu diesem Zweck einer Anpassung der Gemeindeordnung. Die Stimmberechtigten befinden mit dieser Vorlage über die entsprechende Teilrevision derselben.



Abstimmungsempfehlung des Stadtrats

Der Stadtrat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen.

Die Ausgangslage

Das bestehende System der finanziellen Steuerung und Berichterstattung der Stadt Bern soll grundlegend überarbeitet werden. Im Rahmen des Projekts FISBE kam eine Sonderkommission zudem zum Schluss, dass gleichzeitig das stadträtliche Kommissionenwesen neu organisiert werden muss.

Als eine der ersten Städte in der Schweiz führte die Stadt Bern im Jahr 2004 New Public Management (NPM; siehe Fachbegriffe) ein. Die Reform hin zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurde Neue Stadtverwaltung Bern (NSB) genannt. Dabei wurde das finanzielle Steuerungs- und Berichterstattungssystem grundlegend neu organisiert. Konkret wurden neue Instrumente etabliert und die Berichterstattung neu festgelegt.

Verschiedene Instrumente

Das heutige System kennt folgende zentrale Planungs- und Steuerungsinstrumente (siehe jeweils Fachbegriffe):

- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) inklusive Mittelfristige Investitionsplanung (MIP)
- Produktgruppen-Budget (PGB)
- Jahresbericht inklusive Jahresrechnung

Überprüfung und Anpassungen gefordert

Seit der Einführung von NPM wurden im Rahmen der jährlichen Budgetberatungen im Stadtrat verschiedene Probleme im bestehenden System festgestellt. Teile des PGB beispielsweise wurden zwar punktuell, allerdings nie gesamtheitlich überarbeitet. Im Jahr 2016 beauf-

tragte der Stadtrat den Gemeinderat mittels einer Motion, das System zu prüfen und Empfehlungen zu dessen Weiterentwicklung abzugeben.

Projekt FISBE lanciert

In der Folge lancierte der Gemeinderat das Projekt «Finanzielle Steuerung und Berichterstattung der Stadt Bern (FISBE)» zur Weiterentwicklung von NSB. Es hat das übergeordnete Ziel, die politische Steuerung durch den Gemeinderat und den Stadtrat zu verbessern, namentlich in der mittelfristigen Finanzplanung. Dazu wurden der Umfang, die Struktur, die Verständlichkeit und die Aussagekraft der bestehenden Berichterstattung im Rahmen des IAFP, des PGB und der Jahresrechnung analysiert. Ebenfalls überprüft wurden die Erarbeitungs- und Beratungsprozesse dieser Instrumente.

Grundlegender Reformbedarf

Die Analysen ergaben einen grundlegenden Reformbedarf des Systems der finanziellen Steuerung und Berichterstattung. So sind unter anderem die Planungs- und Steuerungsinstrumente zu entschlacken und Prozesse zu optimieren, beispielsweise durch eine bessere zeitliche Abstimmung der Behandlung der Instrumente.



Schliesslich soll die Berichterstattung adressatengerechter und verständlicher werden.

Überprüfung des Kommissionenwesens

Der Stadtrat setzte eine Sonderkommission ein, die das Projekt FISBE einerseits beratend begleitete. Andererseits überprüfte sie die Organisationsstruktur sowie die Aufgaben der Finanzdelegation (siehe Fachbegriffe) und arbeitete Vorschläge zur Optimierung aus. Im Rahmen dieser Arbeiten kam die Sonderkommission zum Schluss, dass das gesamte stadträtliche Kommissionenwesen grundsätzlich angepasst werden muss.

Kommissionenwesen doppelt geregelt

Einerseits ist das Kommissionenwesen heute verhältnismässig ausführlich in der Gemeindeordnung (siehe Fachbegriffe) geregelt, andererseits werden die entsprechenden Bestimmungen im Geschäftsreglement des Stadtrats grösstenteils wiederholt. Dies führt zu Doppelspurigkeiten und ist nicht zweckmässig. Gemäss übergeordnetem kantonalem Recht müssen in der Gemeindeordnung nur die politischen Grundstrukturen geregelt werden, also die Grundzüge der städtischen Organisation und das Zusammenwirken der obersten Organe.

Künftige Regelung im Geschäftsreglement

Welche Kommissionen der Stadtrat zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzt und wie viele Mitglieder diese haben, sind Fragen der Zweckmässigkeit. Die Antworten auf diese können sich mit der Zeit verändern. Da Revisionen der Gemeindeordnung zwingend von den Stimmberechtigten beschlossen werden müssen, ist heute bei jeder Änderung oder Neueinsetzung einer Kommission eine Volksabstimmung nötig. Das stadträtliche Kommissionenwesen soll künftig soweit möglich im Geschäftsreglement des Stadtrats geregelt werden.

Teilrevision der Gemeindeordnung

Die inhaltlichen Festlegungen sowohl eines neuen Systems der finanziellen Steuerung und Berichterstattung als auch einer Neuorganisation des stadträtlichen Kommissionenwesens fallen

in die Entscheidkompetenz des Stadtrats. Voraussetzung für die beiden in engem Zusammenhang stehenden Vorhaben ist jedoch eine Anpassung der Gemeindeordnung. Die Stimmberechtigten befinden mit dieser Vorlage über die entsprechende Teilrevision derselben.

Die Inhalte der Vorlage

Das System der finanziellen Steuerung und Berichterstattung sowie das stadt­rätliche Kommissionenwesen werden überarbeitet. Die konkreten inhaltlichen Neuerungen werden durch den Stadtrat beschlossen. Voraussetzung dafür ist jedoch die vorliegende Anpassung der Gemeindeordnung der Stadt Bern.

Das Projekt «Finanzielle Steuerung und Berichterstattung der Stadt Bern (FISBE)» sieht folgende Massnahmen vor, wobei das neue System ab dem Budgetjahr 2024 zur Anwendung gelangen soll:

- Überarbeitung der Planungs- und Steuerungsinstrumente
- Überarbeitung der Erarbeitungs- und Berichterstattungsprozesse
- Erarbeitung einer neuen Kompetenzordnung

Das zweite Vorhaben, für das mittels der vorliegenden Teilrevision der Gemeindeordnung die Voraussetzung geschaffen wird, ist die Neuordnung des stadt­rätlichen Kommissionenwesens.

Änderung der Gemeindeordnung

Die konkrete inhaltliche Umsetzung der FISBE-Massnahmen und der Neuorganisation des stadt­rätlichen Kommissionenwesens obliegt dem Stadtrat. In den folgenden Abschnitten werden die Grundsätze der beiden Vorhaben aufgezeigt. Die Stimmberechtigten entscheiden mit dieser Vorlage jedoch ausschliesslich über die dafür nötige Teilrevision der Gemeindeordnung. Hauptsächlich werden im Rahmen dieser Teilrevision bestehende Bestimmungen präzisiert. Betreffend des stadt­rätlichen Kommissionenwesens ist in der Gemeindeordnung fortan nur noch das Minimum geregelt.

Neues Instrument: Finanzstrategie

Als neues Planungs- und Steuerungsinstrument wird eine Finanzstrategie eingeführt, welche den finanziellen Rahmen für die Umsetzung der Legislaturziele und den Aufgaben- und Finanzplan (siehe folgender Abschnitt) vorgibt. Die Finanzstrategie wird vom Gemeinderat beschlossen und dem Stadtrat zur Kenntnisnahme

unterbreitet. Zudem kann der Stadtrat künftig fakultativ die aus der Finanzstrategie abgeleiteten Eckwerte der Finanzplanung beschliessen. Dadurch erhält er die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen auf Schlüsselbereiche der Finanzplanung, wie beispielsweise die Reserven beziehungsweise die Verschuldung oder Investitionen.

Gleichzeitige Erarbeitung von AFP und PGB

Der bisherige Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird umbenannt in Aufgaben- und Finanzplan (AFP). Neu umfasst das Dokument das Produktegruppen-Budget (PGB) sowie die drei darauffolgenden Planjahre. Heute werden jeweils der IAFP im Herbst und das PGB im Frühling erarbeitet. Das Zusammenlegen der beiden Instrumente hat den Vorteil, dass die Finanzplanungsarbeiten später aufgenommen werden können, wodurch die Informationen aus dem Abschluss des Vorjahres zu Beginn der Arbeiten bereits vorliegen. Im AFP wird ausserdem den Investitionen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Investitionsplanung wird denn auch optimiert, namentlich mit der Möglichkeit zur Festlegung der strategischen Eckwerte.

AFP-Beschluss weiterhin durch Gemeinderat

Der AFP wird weiterhin vom Gemeinderat beschlossen und vom Stadtrat zur Kenntnis genommen, so wie es in den meisten grossen deutschschweizer Städten der Fall ist. Mittels Planungserklärungen (siehe Fachbegriffe) stehen dem Stadtrat aber wirksame Möglichkeiten zur Einflussnahme zur Verfügung. Im Zuge der Kenntnisnahme des AFP werden die Globalkredite der Verwaltungsdienststellen für das Folgejahr vom Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten beschlossen. Diese behalten die Beschlusskompetenz für das PGB. Das Budget

des folgenden Jahres gelangt nach wie vor jeweils im November obligatorisch zur Abstimmung.

Berichterstattung mittels Jahresbericht

Die finanzielle Berichterstattung erfolgt weiterhin anhand des bestehenden Instruments des Jahresberichts. Neu wird dieser aber auf den AFP abgestimmt. Damit erhalten der Gemeinderat und der Stadtrat im Frühling mit dem Jahresbericht und im Herbst mit dem AFP eine in sich konsistente Übersicht über die Aufgaben und Finanzen der Stadt Bern sowie über deren Entwicklung. Der Jahresbericht inklusive Jahresrechnung wird weiterhin durch den Gemeinderat beschlossen und dem Stadtrat zur Genehmigung unterbreitet. Neu legt der Gemeinderat im Jahresbericht gegenüber dem Stadtrat Rechenschaft ab über die Verwendung des vom Gemeinderat bewilligten Investitionsbudgets für die wesentlichen Projekte. Dadurch kann die Planungsqualität verbessert werden.

Kommissionenwesen neu geregelt

In Bezug auf das stadtörtliche Kommissionenwesen soll die Gemeindeordnung entschlackt werden und sich auf wenige Grundsätze beschränken, die insbesondere das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat betreffen. So bleibt beispielsweise die Organisation der parlamentarischen Untersuchungskommission (siehe Fachbegriffe) in der Gemeindeordnung geregelt. Die übrigen Bestimmungen finden sich künftig im Geschäftsreglement des Stadtrats.

Neue Finanzkommission

Die Aufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und der Stadtverwaltung hat weiterhin die Aufsichtskommission inne, neu aber unter dem Namen Geschäftsprüfungskommission (GPK). Für die Aufsicht über den Finanzhaushalt wird neu eine Finanzkommission (FIKO) eingesetzt. Neben den beiden Aufsichtskommissionen gibt es drei ständige Sachkommissionen (siehe Fachbegriffe): die Kommission für Ressourcen, Wirtschaft, Sicherheit und Umwelt (RWSU), die Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) sowie die Kommission für Soziales,

Bildung und Kultur (SBK). Die FIKO teilt sich mit den Sachkommissionen die Zuständigkeit zur Vorbereitung der Finanzgeschäfte und berät namentlich den AFP inklusive PGB und die Jahresrechnung zuhanden des Stadtrats vor. Die bestehende Finanzdelegation wird zugunsten der neuen FIKO aufgehoben. Ebenfalls aufgehoben wird die Agglomerationskommission, welche zuständig ist für die Förderung der politischen Zusammenarbeit in der Region Bern. Ihre Aufgaben werden künftig entweder den drei ständigen Sachkommissionen oder angepassten Gremien zugewiesen.

Nicht mehr Kommissionen als heute

In Zukunft gibt es also weiterhin fünf ständige Kommissionen. Bereits heute haben rund 75 Prozent der Ratsmitglieder neben dem Stadtratsmandat ein zusätzliches Kommissionsmandat inne. Für Milizparlamentarier ist dies eine zeitliche Herausforderung. Ausserdem sprechen Gründe des Minderheitenschutzes gegen einen Ausbau des Kommissionensystems. Gerade für kleine Fraktionen ist es bereits bei fünf ständigen Kommissionen nicht einfach, genügend Personen für die Besetzung der Kommissionssitze zu finden.

Die Teilrevision der Gemeindeordnung

I.

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern
vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1)
wird wie folgt geändert (Änderungen
kursiv):

Artikel xx xxx

1 ...

Entwurf

Entwurf

Entwurf

Das sagt der Stadtrat

Argumente aus der Stadtratsdebatte

Für die Vorlage

+ Minores deum Asterigem colunt. Horum omnium audacissimi sunt minores, propterea quod a cultu atque humanitate conclavis.

+ Magistrorum longissime absunt minimeque ad eos magistri saepe commeant atque ea, quae ad erudiendos animos pertinent, important proximique sunt maioribus, qui ante portas in angulo fumatorum et sub tecto vitreo stant, quibuscum continenter bellum gerunt.

+ Qua de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt.

+ Huius sunt plurima simulacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis ducem. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velut delirant isti Romani vel non cogito, ergo in schola sum.

+ Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.

Gegen die Vorlage

- Zept hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in verba iurant atque dictis eorum libentissime utuntur, velu da Romani vel non cogito, ergo in schola sum. Leibnitii Schola sunt est partes tres.

- Vera de causa septani quoque reliquos minores virtute praecedunt, quod fere cotidianis proeliis cum ceteris contendunt, cum aut suis finibus eos prohibent aut ipsi in eorum finibus bellum gerunt. Huius simullacra, hunc et omnium inventorem artium ferunt, hunc Latinitatis ducem. Post hunc Obeligem et Miraculigem. Horum in ver iurant aqae dictis libentissime utuntur, velut delirant isti.

- Leibnitii Schola est omnis divisa in partes tres, quarum unam incolunt maiores, tertiam qui lingua magistri docti, ceterorum vexatore.



Abstimmungsergebnis im Stadtrat

- x Ja
- x Nein
- x Enthaltungen

Das vollständige Protokoll der Stadtratssitzung vom XX. XX. XXXX ist einsehbar unter www.bern.ch/stadtrat/sitzungen.

Antrag und Abstimmungsfrage

Antrag des Stadtrats vom ...

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern beschliessen die Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 betreffend Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des stadrätlichen Kommissionenwesens.

Der Stadtratspräsident:
Kurt Rügsegger

Die Ratssekretärin:
Nadja Bischoff

Abstimmungsfrage

Wollen Sie die Vorlage «Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des stadrätlichen Kommissionenwesens: Teilrevision der Gemeindeordnung» annehmen?

Haben Sie Fragen zur Vorlage?
Auskunft erteilen das

Generalsekretariat der
Direktion für Finanzen,
Personal und Informatik
Bundesgasse 33
3011 Bern
Telefon: 031 321 65 76
E-Mail: fpi@bern.ch

und das

Ratssekretariat des Stadtrats
Predigergasse 12
3011 Bern
Telefon: 031 321 79 20
E-Mail: ratssekretariat@bern.ch

Hinweis: Die vorliegende Abstimmungsbotschaft beschränkt sich bewusst auf die wichtigsten Inhalte der Vorlage. Für weiterführende Informationen wenden Sie sich bitte an die nebenstehenden Auskunftsstellen.

Entwurf

Entwurf