

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB) vom 18. September 2014: Beratung von IAFP, Jahresbericht und Produktegruppen-Budget (2014.SR.000257)

In der Stadtratssitzung vom 18. August 2016 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt und mit SRB 2018-254 vom 3. Mai 2018 gewährte der Stadtrat dem Gemeinderat für die Erstellung des Prüfungsberichtes eine Fristverlängerung bis Ende 2018:

Gemäss der Gemeindeverordnung (GV) des Kantons Bern umfasst das Rechnungswesen von Gemeinden den Finanzplan, das Budget und die Jahresrechnung (Art. 60 Abs. 1 GV). In der Stadt Bern legt der Gemeinderat dem Stadtrat jährlich den Jahresbericht (Art. 95 Abs. 4 Bst. a Gemeindeordnung GO) und den Finanzplan (Art. 95 Abs. 3 GO) vor. Die Stimmberechtigten stimmen obligatorisch über das Produktegruppen-Budget und die Steueranlage ab (Art. 36 Bst. g GO).

Im Stadtrat werden der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), der Jahresbericht und das Produktegruppen-Budget (PGB) je separat traktandiert (IAFP im April, Jahresbericht im Juni, PGB im September). Dieses Vorgehen dürfte im Vergleich zu anderen Parlamenten eher die Ausnahme darstellen. So berät zum Beispiel der Grosse Rat des Kantons Bern jeweils in der Novembersession gleichzeitig über das Budget für das Folgejahr und den Aufgaben- und Finanzplan über die drei nachfolgenden Jahre. Auch im Bieler und im Thuner Stadtparlament werden der Finanzplan und das Budget gemeinsam beraten.

Obwohl in Bern die Stimmberechtigten über das PGB beschliessen, wäre bei einer Traktandierung im September auch in Bern eine gemeinsame Beratung von IAFP und PGB möglich. Das dürfte im Vergleich zum heutigen Vorgehen verschiedene Verbesserungen bringen. Mit der Traktandierung des IAFP über die vier nächsten Jahre im April und der Traktandierung des PGB im September wird das jeweilige Folgejahr im Stadtrat heute zwei Mal beraten. Dabei werden im April und im September oftmals identische oder zumindest vergleichbare Planungserklärungen bzw. Anträge eingereicht. Das ist zwar legitim, gleichzeitig aber wenig effizient (für den Stadtrat und die Verwaltung) und inhaltlich wenig zielführend. So dürfte eine gemeinsame Beratung von IAFP und PGB dazu beitragen, dass der IAFP als mittelfristiges Planungsinstrument und nicht als Instrument für eine vorgezogene Budgetdebatte genutzt wird. Schliesslich dürfte die gemeinsame Beratung von IAFP und PGB auch die Abläufe in der Verwaltung optimieren. Heute liegen die Termine der Beschlüsse so, dass im April zum IAFP überwiesene Planungserklärungen nur unter grösstem Zeitdruck für das PGB berücksichtigt werden können.

Vor dem Hintergrund der ausgeführten Überlegungen wird der Gemeinderat gebeten, dem Stadtrat über folgende Punkte Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Empfehlungen abzugeben:

1. Vor- und Nachteile des aktuellen Systems der Beratung von IAFP (über vier Jahre), Jahresbericht und PGB in drei Sitzungen
2. Vor- und Nachteile anderer möglicher Systeme der Beratung von IAFP (über drei oder vier Jahre), Jahresbericht und PGB (insbesondere die gemeinsame Traktandierung von IAFP und PGB ohne gleichzeitige Einschränkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte).

Bern, 18. September 2014

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz

Mitunterzeichnende: Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Franziska Grossenbacher, Regula Bühlmann, Seraina Patzen, Christine Michel, Cristina Anliker-Mansour, Mess Barry

Bericht des Gemeinderats

Wie im Bericht des Gemeinderats vom 20. September 2017 anlässlich der Beantragung der Fristverlängerung bis Ende 2018 ausgeführt, möchte der Gemeinderat, nebst der Beantwortung der im Postulat gestellten Fragen und einer Gegenüberstellung von drei verschiedenen Beratungsvarianten (Kapitel 1 dieses Berichts), dem Stadtrat auch aufzeigen, welche Gründe für eine obligatorische und welche für eine fakultative Volksabstimmung zum PGB sprechen würden (Kapitel 2 dieses Berichts).

1. Finanzberatungsprozesse

Die Erarbeitung der Finanzplanungsdaten für den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sowie Produktgruppen-Budget (PGB) nimmt viel Zeit in Anspruch. Insbesondere der Budgetprozess ist sehr aufwändig. Er beginnt im März und endet im November. In dieser Zeitspanne sind durch die Verwaltung mehrere Gemeinderatsanträge, der Budgetband mit über 600 Seiten, ein Stadtratsvortrag und eine Abstimmungsbotschaft zu erstellen. Der Gemeinderat behandelt das Budget respektive Elemente davon an zwei bis drei Sitzungen. Im parlamentarischen Entscheidungsprozess zum Budget finden bei sämtlichen Direktionen Delegationsbesuche statt. Anschliessend setzen sich sämtliche Sachkommissionen und die Finanzdelegation mit dem Budget auseinander und zuletzt berät der Stadtrat in der Regel über zwei Sitzungen hinweg das Budget. Beendet wird der Budgetprozess mit der obligatorischen Volkabstimmung Ende November.

Der Wunsch des Stadtrats nach einer Effizienzsteigerung im Bereich der Finanzberatungsprozesse ist für den Gemeinderat nachvollziehbar. Allerdings sollten seiner Ansicht nach zur Gestaltung eines möglichst effizienten und transparenten Entscheidungsprozesses auch die verwaltungsinternen Abläufe, die Prozesse zwischen Gemeinderat und Stadtrat, die Abläufe im Parlament (insbesondere die Beratung in den Kommissionen) und die Rolle der Stimmberechtigten diskutiert werden können.

1.1. Umfang und Detaillierungsgrad der heutigen Berichterstattung

Ein wesentlicher Faktor für den hohen Zeitbedarf und den Aufwand bis zur Verabschiedung des Budgets ist der sehr hohe Detaillierungsgrad der heutigen finanziellen Berichterstattung zum PGB. Eine Gegenüberstellung des Umfangs der aktuellen Finanzberichte der Stadt mit denjenigen des Kantons Bern und der Städte Biel und Thun zeigt folgendes Bild:

| Anzahl Berichtsseiten | Budget | Finanzplan | Total Seiten | Gesamtaufwand Rechnung 2017 in Franken |
|--------------------------|--------|------------|--------------|--|
| Kanton Bern | 343 | | 343 | 11'149'200'000 |
| Stadt Bern | 633 | 240 | 873 | 1'283'000'000 |
| Stadt Biel ¹⁾ | 169 | 37 | 206 | 458'000'000 |
| Stadt Thun | 111 | 84 | 195 | 259'000'000 |

1) Die Stadt Biel verfügt über keine Produktgruppen-/Produktrechnung. Es werden lediglich die Kosten- und Ertragsarten pro Direktion und Organisationseinheit rapportiert

Gemessen am Gesamtaufwand und dem Total der Seiten der Berichterstattung ist die Berichterstattung der Stadt rund 22 Mal umfangreicher als jene des Kantons. Dass die Berichterstattung auf Gemeindeebene detaillierter ausfällt als auf Kantonsebene ist grundsätzlich nachvollziehbar: Das im Vergleich zum Kanton viel kleinere Gebiet der Gemeinde führt zu einer besseren Überschaubarkeit

für die Bürgerinnen und Bürger und zu einer grösseren Wahrscheinlichkeit einer direkten Betroffenheit. Dementsprechend steigt das Informationsbedürfnis. Ein derart grosser Unterschied im Umfang der Berichterstattung im Vergleich zum Kanton lässt sich mit diesem Umstand aber nicht erklären respektive rechtfertigen, zumal der Gemeinderat dem Parlament und der Bevölkerung viele zusätzliche Informationen zur Tätigkeit der Verwaltung (z.B. spezifische [Jahres-]Berichte zu einzelnen Dienststellen) zur Verfügung stellt.

Die finanzielle Berichterstattung des Kantons erfolgt auf einer inhaltlich deutlich höheren Flughöhe als jene der Stadt. Sowohl die kantonale Berichterstattung als auch diejenige der Stadt Thun basieren für den Finanzplan und das Budget auf Produktegruppenniveau. Demgegenüber berichtet die Stadt im Budget auf Niveau der einzelnen Produkte. Die IAFP Berichterstattung erfolgt ebenfalls auf Produktegruppenniveau.

Soll die städtische Berichterstattung und Beratung zum IAFP und PGB ähnlich gestaltet werden wie beim Kanton oder in der Stadt Thun, ist zwingend eine Gesamtüberarbeitung der finanziellen Berichterstattung nötig. Der Umfang der Verdichtung wäre in Zusammenarbeit mit dem Stadtrat zu definieren. Weiter müssen auch die Aufgaben und Arbeitsweise der Kommissionen hinterfragt und allenfalls neu definiert werden. Sowohl beim Kanton als auch bei der Stadt Thun werden die Finanzberichte von einer spezialisierten Finanzkommission (Kanton) beziehungsweise Rechnungs- und Budgetkommission (Thun) behandelt, bevor diese dem Parlament vorgelegt werden. Dadurch kann der Beratungsprozess im Parlament verkürzt und effizienter gestaltet werden. Beispielsweise hat der Stadtrat von Thun das Budget 2018 und den Finanzplan 2018 – 2021 anlässlich seiner Sitzung vom 16. November 2017 innerhalb von weniger als zwei Stunden beraten und beschlossen (Budget) bzw. zur Kenntnis genommen (Finanzplan).

1.2. Motion Aufsichtskommission AK

Gestaltung, Inhalt und Umfang der Finanzberichterstattung sind auch Thema der Motion Aufsichtskommission (AK) (Kurt Hirsbrunner, BDP/Nicola von Greyerz, SP): PGB – Überprüfung von Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und «light»-Dienststellen. Der Gemeinderat wird deshalb im Sinne einer Weiterentwicklung der «Neuen Stadtverwaltung Bern» (NSB) Umfang, Struktur, Verständlichkeit und Aussagekraft der bestehenden finanziellen Berichterstattung zum IAFP, PGB und Rechnung (Band 1 [Rechnung HRM2] und Band 2 [PGB/Produktegruppenrechnung]) von einem externen, unabhängigen Experten kritisch hinterfragen lassen. In diese Hinterfragung werden sowohl der Stadtrat und der Gemeinderat als auch die Verwaltung einbezogen werden. Die Zeitplanung für dieses Projekt sieht vor, dass aussagekräftige Erkenntnisse dieser Analysen in Form eines Grobkonzepts mit Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung vor den Sommerferien 2019 vorliegen werden. Diese Ergebnisse sind auch für die Bearbeitung der in diesem Prüfungsbericht behandelten Themen von Relevanz, weshalb sowohl eine inhaltliche als auch eine zeitliche Abhängigkeit zwischen den beiden Geschäften besteht.

1.3. Variantenprüfung für die Beratung der finanzpolitischen Berichterstattung

Der Gemeinderat hat drei Hauptvarianten für die Beratung der finanzpolitischen Berichterstattung geprüft und miteinander verglichen:

- **Variante 1: Status quo**
Separate Beratung von IAFP (Mai), Jahresrechnung (Juni) und PGB (September)
- **Variante 2: Zusammenlegung Beratung IAFP und PGB**
Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB (September) und separate Beratung des Jahresberichts (Juni)

- **Variante 3: Zusammenlegung Beratung IAFP und Rechnung**

Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Rechnung (Juni) und separate Beratung des PGB (September)

Für jede der drei Hauptvarianten wurden vier Untervarianten (A-D) untersucht, die sich aus den möglichen Kombinationen von zwei denkbaren Genehmigungsinstanzen für das Budget (Volk oder Stadtrat) mit dem Umfang der Berichterstattung zum PGB (angepasst oder nicht) ergeben. Sämtliche Varianten sind aus der Beilage ersichtlich.

Bei der Hauptvariante 2 scheiden aus Sicht des Gemeinderats alle Untervarianten aus, die nicht eine Anpassung des Berichterstattungsumfangs vorsehen, weil die parallele Erarbeitung und Beratung von IAFP und PGB mit heutigem Berichterstattungsumfang und Detaillierungsgrad weder innerhalb der Verwaltung noch im Stadtrat bewältigt werden kann. Bei der Hauptvariante 3 sieht der Gemeinderat für keine Untervarianten einen Mehrwert.

Aus diesen Gründen werden nachfolgend die Vor- und Nachteile der Variante 1A (heutiges System), der Variante 2B (Zusammenlegung IAFP und PGB mit Anpassung Berichterstattungsumfang PGB und Beibehaltung obligatorische Budgetabstimmung) sowie der Hauptvariante 3 (Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Rechnung und separate Beratung des PGB ohne Differenzierung nach Untervarianten) aufgezeigt:

Variante 1A: Status quo (Beibehaltung heutiges System)

Vorteile: Dem IAFP (inklusive der mittelfristigen Investitionsplanung [MIP]) kommt eine sehr hohe strategische Bedeutung zu, zeigt er doch die Entwicklung von Aufwand und Ertrag sowie die geplanten Investitionen über die nächsten vier Jahre auf. Mittels Planungserklärungen kann der Stadtrat Einfluss auf die mittelfristige Entwicklung nehmen und Prioritäten setzen. Von diesem Instrument hat er in den letzten Jahren vermehrt Gebrauch gemacht. Die Anzahl gleichlautender Planungserklärungen respektive Anträge, welche sowohl zum IAFP als auch zum PGB eingereicht werden, hat spürbar abgenommen. Mit der separaten Behandlung im Stadtrat würde der IAFP seine grosse strategische Bedeutung behalten. Das zweistufige Verfahren bietet verwaltungsintern Vorteile bei der Steuerung des Budgets. Die Erkenntnisse aus dem IAFP werden auf die Globalvorgabe für das Budget übertragen. In der Budgetberatung hat der Stadtrat, unabhängig von den Entscheidungen im Rahmen der IAFP-Beratung, immer die Möglichkeit, Änderungen vorzunehmen.

Nachteile: Mit dem separaten IAFP-Prozess werden einige Themen innert kurzer Zeit – anlässlich der IAFP-Debatte Ende Mai/Anfang Juni und der Budgetdebatte im September – zwei Mal behandelt. Auch die Verwaltung ist in der arbeitsintensiven Zeit um den Jahreswechsel parallel zu den Abschlussarbeiten mit dem IAFP belastet. Hinzu kommt, dass bei der Beratung des IAFP im Stadtrat das Budget bereits fertiggestellt ist. Um Doppelspurigkeiten bei den Beratungen zu vermeiden, ist auf allen involvierten Stufen eine periodenübergreifende Denk- und Arbeitsweise erforderlich, was nicht immer gelingt.

Variante 2B: Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB (Anpassung Berichterstattungsumfang PGB und Beibehaltung obligatorische Budgetabstimmung)

Vorteile: Eines der Hauptanliegen des vorliegenden Postulats ist es, im Stadtrat lediglich zwei Finanzdebatten pro Jahr zu führen. Mit dieser Variante werden die kurz- und mittelfristigen Finanzplanungsprozesse zusammengelegt, was diesem Anliegen entspricht. Diese Vorgehensweise ergibt eine sinnvolle finanzielle Gesamtsicht und hat sich auf Stufe Kanton Bern bewährt.

Nachteile: Es besteht die Gefahr, dass mit der Zusammenlegung von IAFP und PGB die strategische Bedeutung des IAFP geschwächt wird (langfristige Finanzpolitik) und sich das Parlament anlässlich der Debatte zu stark auf das PGB fokussiert (kurzfristige Finanzpolitik). Die gemeinsame Beratung

von IAFP und Budget im Stadtrat müsste daher modifiziert werden. Sowohl die beiden Planungsprozesse als auch die Berichterstattung dazu müssten grundlegend überarbeitet und angepasst werden, weil sie ohne Anpassung des Berichterstattungsumfangs aus zeitlichen Gründen weder verwaltungsintern noch im Stadtrat und in seinen Kommissionen parallel verarbeitet werden könnten. Weil die Entscheidungskompetenz für PGB (Stadtrat/Stimmberechtigte) und IAFP (Gemeinderat) in dieser Variante nicht dem gleichen Organ zugeordnet wäre, müssten weiterhin zwei separate, umfangmässig aber deutlich reduzierte Berichtsteile erstellt werden. Für die Umsetzung muss mit einer Realisierungsdauer von mehreren Jahren gerechnet werden.

Variante 3: Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Rechnung (Juni) und separate Beratung des PGB (September)

Vorteile: Auch mit der Zusammenlegung von IAFP und Rechnung im Juni gäbe es im Stadtrat nur noch zwei Finanzdebatten. Die Bedeutung der IAFP-Debatte wäre in Verbindung mit dem Jahresbericht grösser als bei einer Zusammenlegung mit dem PGB. Da gegenüber den heutigen Prozessen und Berichten nahezu keine Anpassungen erforderlich wären, könnte diese Variante rascher umgesetzt werden. Der IAFP könnte dem Parlament einige Wochen später abgegeben werden, was die anspruchsvollen Terminpläne im ersten Quartal für die Verwaltung etwas entlasten würde.

Nachteile: Eine Zusammenlegung der Beratungsprozesse zum IAFP und zum Jahresbericht ergibt inhaltlich keinen Mehrwert. Es würden zwei voneinander unabhängige Finanzprozesse zusammengeführt. Der IAFP würde nach wie vor als Vorlauf zum PGB dienen, weshalb sich verwaltungsintern auf der Zeitachse keine erheblichen Zeit- und Informationsvorteile ergeben würden. Da der Jahresbericht aufgrund der kantonalen Vorgaben spätestens Ende Juni vom zuständigen Organ genehmigt sein muss, muss auch die IAFP-Beratung bis Ende Juni abgeschlossen sein. Eine Verknüpfung der beiden Berichte miteinander liegt nicht auf der Hand. Die parlamentarische Beratung würde einige Herausforderungen beinhalten. Um einigermaßen effizient arbeiten zu können, müssten Fragen zum IAFP bei den Delegationsbesuchen der Kommissionen direkt mit den Fragen zum Jahresbericht behandelt werden, was aber eine entsprechend umfassendere Organisation und Vorbearbeitung in den Stadtratskommissionen bedingt.

2. Obligatorische Budgetabstimmung

In seinem Bericht an den Stadtrat vom 20. September 2017 anlässlich der Beantragung einer Fristverlängerung hat der Gemeinderat dem Stadtrat in Aussicht gestellt, dass er ihm aufzeigen will, welche Gründe für eine obligatorische und welche für eine fakultative Volksabstimmung zum PGB sprechen würden.

Dass die Stadt Bern eine der wenigen Gemeinden im Kanton Bern mit Parlament ist, welche das Budget obligatorisch den Stimmberechtigten vorlegen muss, ist auf die schwierige finanzielle Lage der Stadt in den 1990er und 2000er Jahren zurückzuführen. Seit 1998 enthält das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) klare Vorgaben zur Haushaltsführung der Gemeinden, welche die Entstehung vergleichbarer Bilanzfehlbeträge, wie sie die Stadt in den 1990er Jahren angehäuft hat, verhindern. Entsprechend regelt das Gemeindegesetz in den Artikeln 73 ff. die Gestaltung des Finanzhaushalts und den Umgang mit einem allfälligen Bilanzfehlbetrag klar und restriktiv. So darf ein Budget nur dann einen Ausgabenüberschuss ausweisen, wenn dieser mit einem entsprechenden Bilanzüberschuss gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung besteht (Art. 73 und 74 GG). Ist ein budgetiertes Defizit nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt, muss der Gemeinderat im Finanzplan ausweisen, wie der Bilanzfehlbetrag auszugleichen ist. Der Finanzplan ist dem für die Beschlussfassung über das Budget zuständigen Organ und der zuständigen Stelle der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vorgängig zur Kenntnis zu bringen (Art. 74 Abs. 3 GG).

Der Stadt Bern ist es seit dem Jahr 2000 gelungen, den per Ende 1999 bestehenden Bilanzfehlbetrag von 371 Mio. Franken abzubauen und bis Ende 2017 im Allgemeinen Haushalt einen Bilanzüberschuss von 104 Mio. Franken zu bilden. Zudem konnten bis Ende 2017 aus erzielten Überschüssen zwei Vorfinanzierungen für die Sanierung von Schulbauten sowie Eis- und Wasseranlagen in der Höhe von insgesamt 164 Mio. Franken geäufnet werden. Die Bilanz der Stadt ist gesund. Aufgrund der strikten gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltsführung gibt es keinen Grund mehr, den Genehmigungsprozess für das Budget mit einer obligatorischen Volksabstimmung zu erschweren.

Nachstehend werden die im Kanton Bern bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Budgetgenehmigung der Gemeinden ausgeführt und eine Übersicht über die Handhabung der Budgetgenehmigung in Schweizer Städten und grossen Berner Gemeinden mit Parlament dargestellt.

2.1. Rechtliche Grundlagen zur Behandlung des Budgets

Die Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) hält in Artikel 68 Absatz 1 fest, dass Budget und Steueranlage gemeinsam, d.h. im selben Traktandum und durch dasselbe Organ zu beschliessen sind. Die Gemeinden haben für die Gestaltung der Umsetzung dieser Vorgabe einen grossen Spielraum. Sie können diese Kompetenz dem Gemeinderat, dem Parlament (mit oder ohne Vorbehalt der fakultativen Gemeindeabstimmung) oder den Stimmberechtigten übertragen. In Parlamentsgemeinden kann die Zuständigkeit zur Veränderung der Steueranlage unter Vorbehalt des fakultativen Referendums auf das Parlament übertragen werden (Art. 23 Abs. 3 GG).

Demzufolge bestehen für die Gemeinden im Kanton Bern folgende, rechtlich zulässige Varianten für die Genehmigung des Budgets und der Steueranlage:

| Variante | Inhalt | Genehmigungsinstanz | Bemerkungen |
|-----------------|---|----------------------------|--|
| 1 | Budget mit oder ohne Veränderung der Steueranlage | Stimmberechtigte | Obligatorische Volksabstimmung in der Stadt gemäss Artikel 36 Buchstabe g der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) |
| 2 | Budget ohne Veränderung der Steueranlage | Parlament | Abschliessend ohne fakultatives Referendum |
| 3 | Budget mit Veränderung der Steueranlage | Parlament | Mit fakultativem Referendum |

2.2. Vergleich der Genehmigungsinstanz für das Budget in Schweizer Städten und grossen Berner Gemeinden

Ein Vergleich mit den Städten und Gemeinden der Konferenz Städtischer Finanzdirektoren (KSFD) sowie kantonbernischen Städten und Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und einem Parlament ergibt bezüglich der Genehmigungsinstanz des Budgets folgendes Bild:

| Gemeinde | Einwohrende <small>Bundesamt für Statistik Stand 31.12.2016</small> | Parlament | Obligatorische Budgetabstim- mung |
|------------------------------|---|------------------|--|
| Zürich ¹⁾ | 402 762 | Ja | Nein |
| Genf ¹⁾ | 198 979 | Ja | Nein |
| Basel-Stadt ¹⁾ | 171 017 | Ja | Nein |
| Lausanne ²⁾ | 137 810 | Ja | Nein |
| Bern | 133 115 | Nein | Ja |
| Winterthur ²⁾ | 109 775 | Ja | Nein |
| St. Gallen ¹⁾ | 75 481 | Ja | Nein |
| Biel ²⁾ | 54 456 | Nein | Ja |
| Thun ²⁾ | 43 568 | Ja | Nein |
| Köniz ²⁾ | 40 938 | Ja | Nein |
| Schaffhausen ¹⁾ | 36 148 | Ja | Nein |
| Chur ¹⁾ | 34 880 | Ja | Nein |
| Neuenburg ¹⁾ | 33 772 | Ja | Nein |
| Frauenfeld ¹⁾ | 25 200 | Ja | Nein |
| Wil ¹⁾ | 23 751 | Ja | Nein |
| Aarau ¹⁾ | 21 036 | Nein | Ja |
| Horgen ¹⁾ | 20 291 | Nein | Ja |
| Baden ¹⁾ | 19 222 | Ja | Nein |
| Kloten ¹⁾ | 19 086 | Ja | Nein |
| Gossau ¹⁾ | 18 055 | Ja | Nein |
| Ostermundigen ²⁾ | 17 127 | Ja | Nein |
| Burgdorf ²⁾ | 16 295 | Ja | Nein |
| Steffisburg ²⁾ | 15 783 | Ja | Nein |
| Langenthal ²⁾ | 15 501 | Nein | Ja |
| Lyss ²⁾ | 14 706 | Ja | Nein |
| Muri bei Bern ²⁾ | 13 037 | Ja | Nein |
| Spiez ²⁾ | 12 713 | Ja | Nein |
| Münsingen ²⁾ | 11 998 | Ja | Nein |
| Worb ²⁾ | 11 473 | Ja | Nein |
| Münchenbuchsee ²⁾ | 10 122 | Nein | Ja |

Anmerkung: Mit ¹⁾ bezeichnete Gemeinden wurden im Rahmen der Umfrage der KSFD vom 16. Juli 2018 erhoben. Mit ²⁾ bezeichnete Gemeinden durch die Finanzverwaltung im Juli 2018 recherchiert.

Von den 30 befragten bzw. recherchierten Städten und Gemeinden mit Parlament genehmigt in 24 Fällen (80 %) das Parlament Budget und Steueranlage. In den meisten Städten und Gemeinden haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum gegen die Beschlüsse des Parlaments (insbesondere in Bezug auf Veränderungen der Steueranlage) zu ergreifen. Lediglich sechs Gemeinden (20 %) legen das Budget obligatorisch den Stimmberechtigten vor. Darunter auch die Stadt Bern als einzige Schweizer Stadt mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

2.3. Auswirkungen einer wegfallenden obligatorischen Budgetabstimmung

Budgetprozess: Ein Abrücken von der obligatorischen Budgetabstimmung in der Stadt würde hinsichtlich der zeitlichen Gestaltung der Finanzplanungsprozesse eine höhere Flexibilität, einen spä-

teren Beginn der Planungsprozesse und eine zuverlässigere, weil auf aktuelleren Informationen beruhende, Budgetierung ermöglichen. Der Prozess würde sich im Vergleich zu heute um rund zwei Monate verkürzen. Diese Variante ist in der beiliegenden Tabelle als Variante 2D bezeichnet.

Stimmberechtigte: Der Ja-Stimmenanteil der städtischen Budgetvorlagen ohne Veränderung der Steueranlage betrug im Zeitraum 2001 – 2018 durchschnittlich 72 % bei einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von rund 44 %. Auch das Budget 2019 wurde am 25. November 2018 mit 72,75 % Zustimmung verabschiedet. Ein eigentlicher Abstimmungskampf zum Budget wurde in den letzten zehn Jahren kaum je geführt. Die Abschaffung der obligatorischen Budgetabstimmung würde nach Ansicht des Gemeinderats keine massgebliche Beschneidung der Volksrechte bedeuten, insbesondere dann nicht, wenn bei einer Veränderung der Steueranlage das Budget obligatorisch den Stimmberechtigten vorgelegt werden müsste. Falls der Budgetentscheid des Stadtrats sowohl bei unveränderter als auch bei veränderter Steueranlage lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt würde, liegt die Schwelle für ein solches Referendum mit 1 500 Unterschriften (rund 1,8 % der Stimmberechtigten) vergleichsweise tief.

3. Empfehlung

Aufgrund der beschriebenen Erkenntnisse ist der Gemeinderat der Ansicht, dass eine Zusammenlegung der Prozesse IAFP/PGB bei entsprechender Gestaltung sowohl verwaltungsintern als auch für die politische Beratung zusätzliche und überwiegende Vorteile bieten dürfte. Allerdings bedarf diese Zusammenlegung einer Anpassung der heutigen Prozesse und Berichterstattungen zu IAFP/PGB/PGR. Hingegen bietet eine Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Rechnung im Stadtrat keine nennenswerten Vorteile. Deshalb empfiehlt der Gemeinderat die folgende Variante weiterzuverfolgen:

- Variante 2B: Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB mit Anpassung des Berichterstattungsumfangs mit obligatorischer Volksabstimmung zum PGB

Nach Artikel 36 Buchstabe g der Gemeindeordnung stimmen die Stimmberechtigten obligatorisch über das Budget und die Steueranlage ab. Sofern der Stadtrat eine Übertragung der Kompetenz zur Budgetgenehmigung von den Stimmberechtigten zum Parlament mit entsprechenden Referendumsmöglichkeiten in Erwägung ziehen würde, müsste eine Anpassung der Gemeindeordnung vorgenommen werden, was wiederum eine Volksabstimmung erfordern würde.

4. Weiteres Vorgehen

Der Gemeinderat ist gewillt, die Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB bei gleichzeitiger Anpassung des Berichterstattungsumfangs umzusetzen. Bezüglich der Frage der Volksabstimmung zeigt er sich ergebnisoffen.

Gleichzeitig ist es nach 15 Jahren Erfahrung mit dem NSB-System an der Zeit, dieses von unabhängiger Seite einer grundsätzlichen und kritischen Überprüfung zu unterziehen. Im Rahmen dieser Überprüfung sollen auch die Anliegen der durch den Stadtrat mit SRB 2014-199 vom 24. April 2014 erheblich erklärten Motion Aufsichtskommission PGB – Überprüfung von Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und «light»-Dienststellen erfüllt werden.

Der Gemeinderat hat daher im Sinne einer Weiterentwicklung von NSB ein Projekt lanciert, mit welchem Umfang, Struktur, Verständlichkeit und Aussagekraft der bestehenden finanziellen Berichter-

stattung zum IAFP, Budget und Rechnung, die darin enthaltenen Steuerungsvorgaben und Kennzahlen sowie die Erarbeitungs- und Beratungsprozesse (Stadtrat/Gemeinderat/Verwaltung) durch eine spezialisierte Beratungsfirma analysiert werden sollen, unter anderem auch in einem Vergleich mit anderen öffentlichen Haushalten. Die Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB fließt in dieses Projekt mit ein. Mit einem Grobkonzept soll aufgezeigt werden, in welchen Themenbereichen Handlungsbedarf besteht. Anhand der Erkenntnisse des Grobkonzepts und dem darin aufgezeigten Handlungsbedarf soll unter Einbezug des Stadtrats, des Gemeinderats und der Verwaltung entschieden werden, welche Anpassungen und Reformen nötig sind und wie diese umgesetzt werden sollen. Damit das Projekt praktisch umsetzbare und politisch abgestützte Erkenntnisse liefert, ist es unabdingbar, dass der Stadtrat, der Gemeinderat und die Verwaltung, die alle an den Finanzprozessen beteiligt sind, ihre Erfahrungen, Erkenntnisse und Bedürfnisse einbringen können.

Nach heutiger Einschätzung dürfte die Umstellung frühestens auf das PGB 2022 möglich sein.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Umstellungsarbeiten müssen parallel zum täglichen Geschäft vor allem von den Mitarbeitenden der Finanzverwaltung, den Direktionsfinanzdiensten und den Generalsekretariaten bewältigt werden. Zudem ist damit zu rechnen, dass punktuell externe Fachexpertinnen und Fachexperten, z.B. für die Begleitung einer allfälligen Sonderkommission des Stadtrats oder die Neugestaltung der Berichterstattung, beigezogen werden müssen. Um eine effiziente Datenbewirtschaftung innerhalb des Enterprise Resource Planning (ERP) Systems SAP sicherstellen und die Erstellung der Berichte möglichst automatisiert vornehmen zu können, ist mit namhaften Investitionen in die Informatiksoftware zu rechnen. Eine aussagekräftige Kostenabschätzung ist erst mit der Erarbeitung des Detailkonzepts möglich.

Bern, 30. Januar 2019

Der Gemeinderat

Beilage:

- Tabelle Beratungsvarianten

| | Variante | Genehmigungsinstanz PGB | | Anpassung Umfang Berichterstattung PGB | | Termin Beratung/Genehmigung IAFP | | Termin Beratung/ Genehmigung PGB | | | Bemerkungen |
|-----|---|-------------------------|----------|--|------|----------------------------------|--------------|----------------------------------|--------------|------|--|
| | | Volk | Stadtrat | Ja | nein | Gemeinderat | Stadtrat | Gemeinderat | Stadtrat | Volk | |
| 1 A | Separate Beratung von IAFP und PGB | X | | | X | Feb./März | Apr. - Jun. | Mai/Jun. | Jun – Sept. | Nov | <ul style="list-style-type: none"> IAFP und PGB werden nacheinander erarbeitet und beraten Hohe strategische Bedeutung IAFP wird mit separater Beratung gewürdigt Periodenübergreifende Denk- und Arbeitsweise erforderlich |
| 1 B | Separate Beratung von IAFP und PGB | X | | X | | Feb./März | Apr. – Jun. | Mai – Jul. | Aug. – Sept. | Nov. | |
| 1 C | Separate Beratung von IAFP und PGB | | X | | X | März - Mai | Jun. – Aug. | Jun. – Aug. | Sept. - Nov. | n/a | |
| 1 D | Separate Beratung von IAFP und PGB | | X | X | | Apr. – Jun. | Aug. – Sept. | Aug. – Sept. | Okt. – Nov. | n/a | |
| 2 A | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB | X | | | X | März – Jun. | Juni - Sept. | März - Jun. | Jun – Sept. | Nov. | <ul style="list-style-type: none"> Kurz- und mittelfristige Finanzplanungsprozesse werden zusammengelegt IAFP und PGB werden gleichzeitig in einem neuen Prozess erarbeitet Fokus für Beratung muss eher auf IAFP liegen Höchster Effizienzgewinn, wenn gleichzeitig die obligatorische Budgetabstimmung abgeschafft und der Umfang der Berichterstattung angepasst wird |
| 2 B | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB | X | | X | | Apr. - Jun. | Jun. – Sept. | Apr. - Jun. | Jun – Sept. | Nov. | |
| 2 C | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB | | X | | X | Mai – Aug. | Sept. – Nov. | Mai - Aug. | Sept. – Nov. | n/a | |
| 2 D | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und PGB | | X | X | | Mai. – Aug. | Sept. - Nov. | Mai. – Aug. | Sept. - Nov. | n/a | |
| 3 A | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Jahresbericht, separate Beratung PGB | X | | | X | Feb./März | Mai/Jun. | Mai/Jun. | Jun – Sept. | Nov. | <ul style="list-style-type: none"> Zwei voneinander unabhängige Finanzprozesse werden zeitgleich beraten IAFP nach wie vor als Vorlauf zum Budget Hohe strategische Bedeutung des IAFP wird mit separater Beratung gewürdigt Nur sinnvoll machbar, wenn Umfang der parlamentarischen Beratung zum Jahresbericht reduziert wird |
| 3 B | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Jahresbericht, separate Beratung PGB | X | | X | | Feb./März | Mai/Jun. | Mai – Jul. | Aug./Sept. | Nov. | |
| 3 C | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Jahresbericht, separate Beratung PGB | | X | | X | März/Apr. | Mai/Jun. | Aug. – Sept. | Sept. – Nov. | n/a | |
| 3 D | Zusammenlegung der Beratung von IAFP und Jahresbericht, separate Beratung PGB | | X | X | | März/Apr. | Mai/Jun. | Aug./Sept. | Okt./Nov. | n/a | |