

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE); Neues Steuerungsmodell

1. Worum es geht

Mit SRB 2019-509 vom 17. Oktober 2019 nahm der Stadtrat Kenntnis vom Bericht des Gemeinderats betreffend Projekt Neue Stadtverwaltung Bern 2022 (Projekt NSB22); Abschluss Grobkonzept und Start Detailkonzept. Er legte folgende Handlungsschwerpunkte für die Phase Detailkonzept fest:

- a) Grundlegende Reform der Neuen Stadtverwaltung Bern unter Einbezug der Erfahrungen und der Fort- und Rückentwicklungen des New Public Managements (NPM) im Kanton und in anderen Gemeinden. Bessere Einflussmöglichkeiten des Stadtrats auf die Zusammensetzung der Globalbudgets und die Steuerungsvorgaben für die Produktgruppen. Die Vereinfachung und Verwe-sentlichung der finanziellen Berichterstattung unter Integration von Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und Budget, wobei der Stadtrat auch über den IAFP beschliesst.
- b) Optimierung der Investitionsplanung zu einem strategischen Planungsinstrument.
- c) Die Neukonzeption der finanziellen Berichterstattung, adressatengerecht und verständlich.
- d) Optimierung des Controllings auf den Stufen Gemeinderat und Direktionen. Die verwaltungsin-ternen Prozesse sind neu zu terminieren und ebenfalls zu optimieren.
- e) Eine neue Informatikbasis ist für die Steuerung unumgänglich und zählt zu den erfolgskritischen Punkten.
- f) Das stadträtliche Instrumentarium (v.a. das RIS) und die Prozesse sind unter demokratiepoliti-schen Gesichtspunkten zu optimieren.

Der Stadtrat beschloss zudem, für die Begleitung des Projekts eine Spezialkommission (SOKO NSB22) mit neun Mitgliedern einzusetzen.

Die SOKO NSB22 und die vom Gemeinderat eingesetzte Projektleitung haben in enger Zusammenarbeit als ersten Schritt des Detailkonzepts das neue Steuerungsmodell erarbeitet. Das Projekt wurde extern durch die Firma bolz + partner consulting ag begleitet. Die SOKO NSB22 hat parallel und in Abstimmung mit den Arbeiten zum neuen Steuerungsmodell die Neuausrichtung des stadt-rätlichen Kommissionswesens ausgearbeitet. Der Gemeinderat hat das neue Steuerungsmodell zu-handen des Stadtrats verabschiedet. Die sich aus dem neuen Steuerungsmodell sowie aus der Neu-ausrichtung des stadträtlichen Kommissionswesens ergebenden Anpassungen an der Gemein-deordnung werden von der Stadtkanzlei in einem separaten Geschäft inklusive Abstimmungsbotschaft zusammengefasst und dem Stadtrat vorgelegt.

Das Projekt läuft verwaltungsintern unter dem Arbeitstitel **Finanzielle Steuerung und BErichterstat-tung der Stadt Bern (FISBE)**.

2. Das neue Steuerungsmodell FISBE

2.1. Einführung

Das heutige Instrumentarium in der Stadt Bern zur Steuerung der Planungs- und Berichterstattung zu Aufgaben und Finanzen bedarf einer grundlegenden Reform. Dieses Fazit zog das Grobkonzept vom 19. Juni 2019. Zu dessen Stossrichtungen bestand im Gemeinderat und im Stadtrat ein breiter Konsens: Die Instrumente müssen verwesentlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmt, verständlicher und effizienter umsetzbar werden. So wurde vorgegeben, den IAFP und das Budget in einen Prozess und ein Berichtsformat zu integrieren, die Investitionsplanung zu optimieren, die Jahresberichterstattung anzupassen und die politische Steuerung durch Gemeinderat und Stadtrat zu verbessern, namentlich in der mittelfristigen Planung.

Die Arbeiten an der Detailkonzeption starteten im November 2019, wurden jedoch bald wegen des negativen Jahresabschlusses, den resultierenden aufwändigen Haushaltentlastungsmassnahmen sowie den Auswirkungen von Covid-19 verzögert. Deshalb entschied der Gemeinderat am 24. Juni 2020, die Arbeiten auf die für die politische Zusammenarbeit wichtigsten Fragen zu konzentrieren und damit auch die Grundlagen für die Anpassung der Gemeindeordnung zu erarbeiten. Gleichzeitig wurde das Projekt von «NSB 22» zu «FISBE» (Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem) umbenannt. Das umfassende Detailkonzept mit allen fachlichen Aspekten soll vom Gemeinderat im Juni 2021 beschlossen werden. Danach kann die technisch-organisatorische Realisierung starten. Der neue Planungszyklus wird nach Vorbereitungen im Frühjahr 2023 für den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024 – 2027 starten und damit für das Budget 2024 erstmalig wirksam.

Die Arbeiten der Projektleitung erfolgen in Abstimmung mit dem Gemeinderat und der Sonderkommission des Stadtrats (SOKO). Diese hat ihrerseits die Einführung einer Finanzkommission vorangetrieben.

Das vorliegende Konzept zum Steuerungsmodell FISBE umfasst eine Zusammenfassung zum Steuerungskreislauf, bestehend aus der Planung, der Steuerung der Umsetzung, der Überprüfung und Berichterstattung und der nachhaltigen Entwicklung. Darin konzentriert sich FISBE auf einzelne Instrumente und Prozesse.



2.2. Instrumente des Steuerungsmodells (Kapitel 4 des Berichts)

Das neue Steuerungsmodell FISBE beschreibt diejenigen Instrumente aus dem umfassend dargestellten Steuerungskreislauf, welche für die finanzpolitische Steuerung sowohl für die Legislative als auch die Exekutive relevant sind. Folgende zentrale Instrumente werden im Bericht beschrieben:

1. Die Einführung einer Finanzstrategie, die einen langfristigen Rahmen für die Finanzplanung legt.
2. Der neue AFP, der das Budgetjahr und drei weitere Planjahre umfasst.

3. Die Optimierung der Investitionsplanung, namentlich mit der Möglichkeit zur Festlegung der strategischen Eckwerte.
4. Die Klärung der Beschlüsse im Rahmen der Budgetdebatte, mit einer Konzentration auf die Steuerung der Dienststellen – Details zu den Produktgruppen sollen online zur Verfügung stehen.
5. Aufbau einer unterjährigen Steuerung für den Gemeinderat
6. Die Abstimmung des Jahresberichts auf den AFP.

Im AFP wird den Investitionen ein wichtiger Stellenwert beigemessen. Zwar beschliesst der Stadtrat dafür keinen jährlichen Globalkredit, weil der Mehrwert zum fakultativen Beschluss der Investitionsentwicklung im Rahmen der strategischen Eckwerte sehr gering wäre. Die Offenlegung über die Planung (Dialog mit der zu schaffenden Finanzkommission [FIKO]) und Realisierung der Investitionen (im Jahresbericht) wird aber im Vergleich zu heute verbessert.

Neu wird im Jahresbericht für die wesentlichen Projekte über die Verwendung des vom Gemeinderat bewilligten Investitionsbudgets auch zuhanden des Stadtrats Rechenschaft abgelegt, wodurch einerseits die Planungsqualität weiter verbessert und im Stadtrat das Verständnis für die Komplexität dieser Geschäfte erhöht werden kann.

2.3. Hauptprozesse des Steuerungsmodells (Kapitel 5 des Berichts)

FISBE überarbeitet aber nicht nur die Steuerungsinstrumente, sondern auch die Prozesse. Im Kapitel 5 wird der neu organisierte Jahresprozess betreffend Planung und Jahresberichterstattung dargestellt. Durch die Zusammenlegung der Erarbeitungsprozesse AFP/Budget wird es möglich, die Finanzplanungsarbeiten später aufzunehmen als heute, wodurch die Informationen aus dem Jahresabschluss zu Beginn des Planungsprozesses bereits bekannt sein werden. Anspruchsvoll bleiben wird insbesondere die zeitliche Abwicklung der Prozesse zwischen Exekutive/Verwaltung und den Kommissionen des Stadtrats, weil wegen der obligatorischen Abstimmung zum Budget im November der Stadtrat die Budgetdebatte nach wie vor bereits im September führen muss. Neu wird aber die künftige FIKO kontinuierlich in die Finanzplanung miteinbezogen (Planungsdialog Gemeinderat-FIKO), was eine frühzeitige Diskussion wichtiger finanzpolitischer Themen ermöglicht und die Budgetdebatte entlasten sollte.

2.4. Kompetenzordnung (Kapitel 6 des Berichts)

| Planung | | Gemeinderat | Stadtrat |
|--|----------------|---|--|
| Finanzstrategie | Stadtstrategie | Beschluss | Kenntnisnahme |
| Legislaturrichtlinien | | Beschluss | Kenntnisnahme |
| AFP Globalkredite DST Übergeordnete Ziele DST Strategische Eckwerte AFP gesamthaft | | Antrag Antrag Antrag Beschluss | Beschluss Kenntnisnahme fakultativ.Beschluss Kenntnisnahme* |

* vgl. Ziffer 6.1

Die zukünftigen Instrumente des Planungssystems inklusive Aufgaben und Kompetenzen werden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Da die Arbeiten an einer Stadtstrategie momentan sistiert sind, ist dieses Instrument in obenstehender Grafik lediglich der Information halber aufgeführt. Die dem Stadtrat in einem separaten Geschäft vorgelegte Finanzstrategie gibt den finanziellen Rahmen für

die Legislaturrichtlinien (Legislaturziele) und den AFP vor. Ebenfalls aus der Finanzstrategie abgeleitet werden die strategischen Eckwerte der Finanzplanung, die neu vom Stadtrat fakultativ (bei Bedarf) beschlossen werden können. Damit erhält der Stadtrat die Möglichkeit, konkret auf Schlüsselbereiche der Finanzplanung Einfluss zu nehmen (z.B. Erfolgsrechnung, Reserven/Verschuldung, Investitionen/Selbstfinanzierung). Die Ziele der Dienststellen werden neu zur Kenntnis genommen; sie leiten sich soweit möglich und sinnvoll, aus den übergeordneten Strategien ab.

Mit dem neuen AFP kann der Stadtrat wie bisher die Globalkredite zur Erfolgsrechnung der Dienststellen beschliessen.

Der AFP soll nach Ansicht des Gemeinderats wie bei den meisten grossen Städten in der deutschen Schweiz vom Stadtrat weiterhin zur Kenntnis genommen werden. Die Verantwortung für die Finanzplanung ist eine klare Exekutivaufgabe und der AFP ist rechtlich ein Planungsbericht des Gemeinderats. Mit Planungserklärungen und (dringlichen) Motionen stehen dem Parlament wirksame Instrumente zur Einflussnahme zur Verfügung. Der Stadtrat hat sich mit SRB 2019-509 in Buchstabe a dahingehend geäussert, dass er auch über den IAFP beschliessen möchte. Der Gemeinderat lehnt eine integrale Genehmigung des AFP ab. Da dieser ein Bericht des Gemeinderats ist, käme einer Nichtgenehmigung im Hinblick auf die nächste Planungsperiode ausschliesslich eine politische Bedeutung zu. Im Falle einer Nichtgenehmigung eines AFP könnte eine Neubearbeitung aus zeitlichen und praktischen Gründen erst mit dem nächsten Planjahr erfolgen. Eine teilweise Rückweisung, wie sie der Kanton Bern vorsieht, wird für die Stadt Bern nicht als sinnvoll erachtet, da sich der Stadtrat erst im September zum AFP/Budget äussert und ein auch nur teilweise überarbeiteter AFP frühestens im Dezember wieder dem Stadtrat vorgelegt werden könnte. Bereits einen Monat später startet der neue Planungsprozess. Deshalb unterscheidet sich eine allfällige Nichtgenehmigung nicht von einer Planungserklärung, wonach der AFP grundsätzlich (in einer besonderen Richtung) für die neue Planperiode zu überarbeiten sei.

Die Berichterstattung mit dem Jahresbericht wird auf den AFP abgestimmt. Damit erhalten der Gemeinderat und der Stadtrat im Frühling (Jahresbericht) und Herbst (AFP) je eine in sich konsistente Übersicht über die Aufgaben und Finanzen der Stadt und deren Entwicklung. Der Jahresbericht wird vom Stadtrat genehmigt. Die übrigen in nachstehender Grafik dargestellten Instrumente der Berichterstattung werden von FISBE kaum tangiert und daher nicht weiter ausgeführt.

| Berichterstattung | Gemeinderat | Stadtrat |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Jahresbericht | Beschluss | Genehmigung |
| Abrechnung Verpflichtungskredite | je nach Finanzkompetenzen | je nach Finanzkompetenzen |
| Berichte Finanzinspektorat und Revisionsstelle | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme |
| Schlussbericht Legislaturrichtlinien | Beschluss | Kenntnisnahme |

Kapitel 6 des Berichts thematisiert auch die mögliche Einführung einer Finanzmotion als Ergänzung zur Planungserklärung, welche weitergeführt wird. Mit beiden Instrumenten könnte der Stadtrat auf die mittelfristige Finanzplanung Einfluss nehmen. Das heutige parlamentarische Instrumentarium ist in den Grundzügen in der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) verankert. Die Planungserklärung findet sich indessen im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement; GRSR; SSSB 151.21). Der Gemeinderat ist der

Ansicht, dass sich Planungserklärungen in den vergangenen Jahren im politischen Prozess zur Finanzplanung bewährt haben. Durch die Schaffung einer FIKO und eines rollenden Planungsdialogs können deren Mitglieder neu ganzjährig politischen Einfluss nehmen und mittels einer Planungserklärung oder dringlicher Motion auf die Finanzpolitik einwirken. Auch der fakultative Beschluss der strategischen Eckwerte der Finanzplanung eröffnet dem Stadtrat die Möglichkeit, mittelfristig auf die Entwicklung des Finanzhaushalts einzuwirken.

Aus diesen Gründen erachtet der Gemeinderat die Einführung einer Finanzmotion als nicht notwendig.

2.5. Revision der Gemeindeordnung und anderer Erlasse (Kapitel 7 des Berichts)

FISBE macht eine punktuelle Revision der Gemeindeordnung nötig. Eine solche ist aus Sicht der SOKO auch für die den Stadtratsbetrieb betreffenden Änderungen notwendig (Revision des Kommissionensystems, insbesondere Einführung einer FIKO). Zwischen beiden Vorlagen gibt es einen sachlichen Zusammenhang, geht es doch insgesamt um die Optimierung des finanziellen Steuerungsmodells der Stadt Bern. Deshalb wurden die beiden Vorhaben inhaltlich aufeinander abgestimmt. Die Änderungen der Gemeindeordnung aus beiden Vorlagen werden von der Stadtkanzlei in einem separaten Geschäft aufbereitet und in einer Abstimmungsbotschaft zusammengeführt. Sie sollen den Stimmberechtigten am 13. Februar 2022 vorgelegt werden.

2.6. Würdigung der Zielerreichung durch die Projektleitung (Kapitel 8 des Berichts)

Durch die Fokussierung der zukünftigen Berichterstattung auf Stufe der Dienststellen werden die Steuerungsinformationen auf greifbare Planungseinheiten mit klaren organisatorischen und finanziellen Entscheidungsspielräumen ausgerichtet. Auch kreditrechtlich ist die Dienststelle die massgebende Einheit (Globalkredit). Das Spektrum der Informationen, welche auf Stufe Dienststelle offengelegt werden soll, wird massgeblich erweitert, so dass, trotz Auslagerung der Informationen zu den Produktgruppen und Produkten in ein noch zu gestaltendes Online-Medium, für eine nach den Grundsätzen der Wesentlichkeit zu führende sachpolitische Diskussion die notwendigen Informationen nach wie vor vorhanden sein werden.

Durch die Auslagerung der Informationen zu den Produktgruppen und Produkten kann der Umfang der politisch relevanten Berichterstattung markant gesenkt werden. AFP und Jahresbericht werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – gleich strukturiert sein, was die Orientierung erleichtern und die Vergleichbarkeit verbessern wird. Zudem werden die Berichte gezielt mit grafischen Elementen und besser lesbaren Tabellen ergänzt, was die Verständlichkeit spürbar erhöht.

Die Schaffung eines nachvollziehbaren Bezugs zwischen strategischer und operativer Ebene (Finanzstrategie, Sachstrategien, Legislaturrichtlinien, AFP/Budget/MIP) erhöht die Integration des Planungsprozesses und verbessert die inhaltliche Abstimmung der Instrumente.

Die Zusammenlegung der heute getrennt laufenden Prozesse zu IAFP und Budget in Verbindung mit der Einführung eines kontinuierlichen Dialogs mit der neuen FIKO sowie der Nutzung neugestalteter Informatiktools wird die Prozesse sowohl zwischen Legislative und Exekutive als auch innerhalb der Verwaltung optimieren und auch die Effizienz der Verwaltungsarbeit positiv beeinflussen.

3. Würdigung der Zielerreichung durch den Gemeinderat

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass sich die gewünschte Stärkung der Einflussnahme des Stadtrats auf die mittelfristige Planung nicht so sehr an den formalen Kompetenzen für Beschlüsse (oder Genehmigungen) misst, insbesondere im Rahmen der Finanzplanungsdebatte (heute IAFP, künftig AFP), sondern an der Möglichkeit, die mittelfristige Entwicklung der Stadt auf einer gegenüber heute

verbesserten und aktuelleren Informationsgrundlage durch strategische Vorgaben (fakultativer Beschluss der strategischen Eckwerte der Finanzplanung) und kontinuierlichen Einbezug zu beeinflussen (vgl. Kapitel 5.3 des Berichts zum Planungsdialog).

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass das aktuell verfügbare parlamentarische Instrumentarium zweckmässig und angemessen ist, weshalb er auf die Einführung eines neuen parlamentarischen Instruments, der Finanzmotion, verzichten möchte. Sollte der Stadtrat zu einer anderen Einschätzung gelangen, ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Finanzmotion in der Gemeindeordnung verankert werden muss, weil sie die Gewaltentrennung betrifft und als verbindliches Instrument in eine Kernaufgabe des Gemeinderats eingreifen würde.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend «Projekt Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE); Neues Steuerungsmodell».
2. Er genehmigt das neue Steuerungsmodell FISBE und beauftragt den Gemeinderat mit dessen Umsetzung für den AFP 2024 – 2027, dessen Erarbeitung im Frühjahr 2023 beginnt.
3. Er fasst zur Umsetzung des neuen Steuerungsmodells FISBE folgende Beschlüsse:
 - 3.1. Der Stadtrat nimmt den Aufgaben- und Finanzplan als Ganzes zur Kenntnis. Er kann mit Planungserklärungen auf die Gestaltung des nächsten Aufgaben- und Finanzplans Einfluss nehmen.
 - 3.2. Der Stadtrat kann zu den strategischen Eckwerten der Finanzplanung fakultativ Beschlüsse fassen und damit auf Schlüsselbereiche der Finanzplanung Einfluss nehmen. Diese müssen vom Gemeinderat im nächsten Aufgaben- und Finanzplan umgesetzt werden.
 - 3.3. Der Stadtrat nimmt die übergeordneten Ziele, die Leistungsindikatoren und Kennzahlen der Dienststellen zur Kenntnis. Er kann deren Gestaltung im nächsten Aufgaben- und Finanzplan mit Planungserklärungen beeinflussen.
 - 3.4. Der Stadtrat beschliesst im Budget die Globalkredite der Dienststellen.
 - 3.5. Der Stadtrat genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung.

Bern, 28. April 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Bericht zum Steuerungsmodell FISBE



Steuerungsmodell FISBE

28.04.2021



Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 4 |
| Abbildungsverzeichnis | 6 |
| Zusammenfassung | 7 |
| 1 Einleitung | 10 |
| 1.1 Ausgangslage und Auftrag | 10 |
| 1.2 Beschlüsse von Gemeinderat und Stadtrat zum Grobkonzept | 10 |
| 1.3 Vorgehen: Vorziehen des Steuerungsmodells FISBE | 10 |
| 2 Zielsetzung | 12 |
| 3 Grundlagen | 13 |
| 3.1 Entstehung und Entwicklung NSB | 13 |
| 3.2 Handlungsspielraum unter kantonalem Recht | 14 |
| 3.3 Hinweis auf andere Städte | 15 |
| 3.4 Schnittstellen von FISBE zu anderen Projekten | 16 |
| 4 Instrumente des Steuerungsmodells | 17 |
| 4.1 Übersicht über die Instrumente | 17 |
| 4.2 Finanzstrategie | 19 |
| 4.3 Aufgaben- und Finanzplan | 19 |
| 4.4 Planung und Steuerung der Investitionen | 24 |
| 4.5 Budget | 25 |
| 4.6 Unterjährige Steuerung und Statusbericht | 27 |
| 4.7 Jahresbericht | 28 |
| 4.8 Jahresrechnung | 31 |
| 5 Hauptprozesse des Steuerungsmodells | 32 |
| 5.1 Planungs- und Berichterstattungsprozess | 32 |
| 5.2 Jahresagenda | 33 |
| 5.3 Dialog mit der FIKO | 34 |
| 6 Kompetenzordnung | 35 |
| 6.1 Kompetenzen im Rahmen von AFP und Budget | 35 |
| 6.2 Finanzmotion als Ergänzung des parlamentarischen Instrumentariums? | 40 |
| 7 Revision der Gemeindeordnung und anderer Erlasse | 42 |
| 7.1 Allgemeines | 42 |
| 7.2 Revision des Kommissionensystems (Antrag SOKO) | 42 |
| 7.3 Revision infolge FISBE | 43 |
| 8 Würdigung | 48 |
| 9 Weiteres Vorgehen | 49 |
| 9.1 Übersicht | 49 |
| 9.2 Steuerungsmodell und GO-Anpassungen | 49 |

| | | |
|-----|--|----|
| 9.3 | Fachliche Detailkonzeption mit den Direktionen | 49 |
| 9.4 | Realisierung und Einführung | 50 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| AG | Arbeitsgruppe |
| AFP | Aufgaben- und Finanzplan |
| AK | Aufsichtskommission |
| bpc | bolz+partner consulting ag |
| BSG | Bernische Systematische Gesetzessammlung |
| BSS | Direktion für Bildung, Soziales und Sport |
| DFD | Direktionsfinanzdienst |
| ER | Erfolgsrechnung |
| ERP | Enterprise Resource Planning System (für die Stadt Bern ist SAP gemeint) |
| EVP | Evangelische Volkspartei |
| FDP | Freisinnig Demokratische Partei |
| FHDV | Finanzhaushalt der Gemeinden |
| FI | Finanzinspektorat |
| FIKO | Finanzkommission |
| FISBE | Finanzielle Steuerung Stadt Bern |
| FinDel | Finanzdelegation |
| FLAG | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget |
| FLG | Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (Kanton Bern) |
| FPI | Direktion für Finanz, Personal und Informatik der Stadt Bern |
| FSU | Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt |
| GFR | Geldflussrechnung |
| GG | Gemeindegesezt Kanton Bern |
| GO | Gemeindeordnung |
| GR | Gemeinderat |
| GRG | Grossratsgesetz (Kanton Bern) |
| GS | Generalsekretariat |
| HRM2 | Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 |
| i.d.R. | In der Regel |
| IAFP | Integrierter Aufgaben- und Finanzplan |
| IB | Investitionsbudget |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| IR | Investitionsrechnung |
| ISB | Immobilien Stadt Bern |
| IT | Informationstechnik, Oberbegriff für die Informations- und Datenverarbeitung |
| JGK | Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion |
| KPM | Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern |
| MIP | Mittelfristige Investitionsplanung |
| NEF | Neue Verwaltungsführung (Kanton Bern) |
| NFB | Neues Führungsmodell Bund |
| NPM | New Public Management |

| | |
|----------|---|
| NSB | Neue Stadtverwaltung Bern |
| NSB22 | Neue Stadtverwaltung Bern 2022 |
| PGB | Produktgruppen-Budget |
| PGR | Produktgruppen-Rechnung |
| PRD | Präsidialdirektion |
| PVS | Kommission für Planung und Stadtgrün |
| SA | Steuerungsausschuss |
| SAP | SAP Softwareanbieter |
| SAP4HANA | SAP Produkt |
| SBK | Kommission für Soziales, Bildung und Kultur |
| SOKO | Sonderkommission Stadtrat für das Projekt FISBE |
| SR | Stadtrat |
| SSSB | Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern |
| SUE | Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie |
| TVS | Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün |
| Vgl. | Vergleiche |
| WOV | Wirkungsorientierte Verwaltungsführung |
| Ziff. | Ziffer |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abbildung 1: Vorgehen 2018-2023 | 11 |
| Abbildung 2: Städtevergleich | 15 |
| Abbildung 3: Steuerungskreislauf | 17 |
| Abbildung 4: Die Inhalte des AFP | 20 |
| Abbildung 5: Beispiele an übergeordneten Zielsetzungen | 22 |
| Abbildung 6: Planung und Umsetzung von Investitionen | 24 |
| Abbildung 7: AFP Tabelle für die Neuerungen im Budgetbeschluss Fehler! Textmarke nicht definiert. | |
| Abbildung 8: Nettoinvestitionen in Sachlagen | 25 |
| <i>Abbildung 9: Globalkredite der Dienststellen</i> | <i>27</i> |
| Abbildung 10: Aufbau und Inhalt des Berichts | 29 |
| Abbildung 11: Jahresbericht Themen | 30 |
| <i>Abbildung 12: Planungs- und Berichterstattungsprozess.....</i> | <i>32</i> |
| Abbildung 13: Jahresagenda | 34 |
| Abbildung 14: Einbezug FIKO | 34 |
| Abbildung 15: Sicht Stadtrat; +Aufwertung, -Abwertung, =unverändert | 37 |
| Abbildung 16: Argumentarium Finanzmotion | 41 |
| Abbildung 17: Anträge Revision GO | 46 |
| Abbildung 18: Würdigung der Zielsetzungen | 48 |

Zusammenfassung

Das heutige Instrumentarium in der Stadt Bern zur Steuerung der Planungs- und Berichterstattung zu Aufgaben und Finanzen bedarf einer grundlegenden Reform. Dieses Fazit zog das Grobkonzept vom 19. Juni 2019. Zu dessen Stossrichtungen bestand im Gemeinderat und im Stadtrat ein breiter Konsens: Die Instrumente müssen auf die wesentlichen Bestandteile verdichtet und zeitlich besser aufeinander abgestimmt werden, verständlicher und effizienter umsetzbar werden. So wurde vorgegeben, den IAFP und das Budget in einem gemeinsamen Prozess zu erstellen und in ein Produkt zu integrieren, die Investitionsplanung zu optimieren, die Jahresberichterstattung anzupassen und die politische Steuerung durch Gemeinderat und Stadtrat zu verbessern, namentlich in der mittelfristigen Planung.

Die Arbeiten an der Detailkonzeption starteten im November 2019, wurden jedoch bald wegen des negativen Jahresabschlusses, den resultierenden aufwändigen Arbeiten zu den Entlastungsmassnahmen sowie den Auswirkungen von Covid-19 verzögert. Deshalb entschied der Gemeinderat am 24. Juni 2020 die Arbeiten auf die für die politische Zusammenarbeit wichtigsten Fragen zu konzentrieren und damit auch die Grundlagen für die Anpassung der Gemeindeordnung zu erarbeiten. Gleichzeitig wurde das Projekt von «NSB 22» zu «FISBE» (Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem) umbenannt. Das umfassende Detailkonzept mit allen fachlichen Aspekten soll vom Gemeinderat im Juni 2021 beschlossen werden. Danach kann die technisch-organisatorische Realisierung starten. Der erstmalige neue Planungszyklus wird nach Vorbereitungen im Frühjahr 2023 für den Aufgaben- und Finanzplan 2024 – 2027 starten.

Die Arbeiten der Projektleitung erfolgen in Abstimmung mit dem Gemeinderat und der Sonderkommission des Stadtrats (SOKO). Diese hat ihrerseits die Einführung einer Finanzkommission vorangetrieben.

Das vorliegende Konzept zum Steuerungsmodell FISBE umfasst eine Zusammenfassung zum Steuerungskreislauf bestehend aus der Planung, der Steuerung der Umsetzung, der Überprüfung und Berichterstattung und der nachhaltigen Entwicklung. Darin konzentriert sich FISBE auf einzelne Instrumente und Prozesse.



Ziffer 1 geht als Einleitung auf die Ausgangslage, die bisherigen Beschlüsse und das Projektvorgehen ein. Ziffer 2 nennt die Zielsetzungen für das Projekt, die seit dem Grobkonzept gelten. Ziffer 3 erläutert das heute gültige Modell NSB und das Umfeld für die Reform.

Ziffer 4 enthält alle inhaltlichen Erläuterungen zum Steuerungskreislauf und stellt die Neuerungen zu den zentralen Instrumenten vor:

- (1) Die Einführung einer Finanzstrategie, die einen langfristigen Rahmen für die Finanzplanung legt.
- (2) Der neue Aufgaben- und Finanzplan, der das Budgetjahr und drei weitere Planjahre umfasst.
- (3) Die Optimierung der Investitionsplanung, namentlich mit der Festlegung der strategischen Eckwerte und einer verbesserten jährlichen Rechenschaftsablage.
- (4) Die Klärung der Beschlüsse im Rahmen der Budgetdebatte, mit einer Konzentration auf die Steuerung der Dienststellen – Details zu den Produktgruppen sollen online zur Verfügung stehen.
- (5) Aufbau einer unterjährigen Steuerung für den Gemeinderat
- (6) Die Abstimmung des Jahresberichts auf den Aufgaben- und Finanzplan.

FISBE überarbeitet nicht nur die Steuerungsinstrumente, sondern auch die Prozesse:

Ziffer 5 zeigt die neu organisierten Jahresprozesse in der Planung mittels AFP sowie der Jahresberichterstattung. Neu wird die künftige Finanzkommission kontinuierlich in die Finanzplanung miteinbezogen (PlanungsdialoG GR-FIKO), was eine frühzeitige Diskussion wichtiger finanzpolitischer Themen ermöglicht und die Budgetdebatte entlasten soll.

Ziffer 6 fasst die neu definierte Kompetenzordnung zusammen. Zudem wird diskutiert, ob zusätzlich eine Finanzmotion eingeführt werden soll. Das bestehende und unter FISBE gestärkte Instrumentarium macht eine solche nach Ansicht des Steuerungsausschusses jedoch nicht nötig.

Die Instrumente des Planungssystems werden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Da die Arbeiten an einer Stadtstrategie momentan sistiert sind, ist dieses Instrument in nebenstehender Grafik lediglich der Information halber aufgeführt. Die Finanzstrategie gibt den finanziellen Rahmen für die Legislaturrichtlinien (Legislaturziele) und den AFP vor.

Ebenfalls aus der Finanzstrategie abgeleitet werden die strategischen Eckwerte der Finanzplanung, die neu vom Stadtrat fakultativ (bei Bedarf) beschlossen werden können. Die Ziele der Dienststellen werden neu zur Kenntnis genommen, da sie sich aus den übergeordneten Strategien ableiten.

| Planung | | Gemeinderat | Stadtrat |
|--|----------------|---|---|
| Finanzstrategie | Stadtstrategie | Beschluss | Kenntnisnahme |
| Legislaturrichtlinien | | Beschluss | Kenntnisnahme |
| AFP Globalkredite DST Übergeordnete Ziele DST Strategische Eckwerte AFP gesamthaft | | Antrag Antrag Antrag Beschluss | Beschluss Kenntnisnahme fakultativ. Beschluss Kenntnisnahme* |

* vgl. Ziffer 6.1

Mit dem neuen AFP kann der Stadtrat wie bisher die Globalkredite zur Erfolgsrechnung der Dienststellen beschliessen.

Die Berichterstattung mit dem Jahresbericht wird auf den neuen AFP abgestimmt. Damit erhalten der Gemeinderat und der Stadtrat im Frühling (Jahresbericht) und Herbst (AFP) je eine ins sich konsistente Übersicht über die Aufgaben und Finanzen und deren Entwicklung. Der Jahresbericht wird vom Stadtrat genehmigt. Die übrigen in nebenstehender Grafik dargestellten Instrumente der Berichterstattung werden von FISBE kaum tangiert und daher nicht thematisiert.

| Berichterstattung | Gemeinderat | Stadtrat |
|--|---------------------------|---------------------------|
| Jahresbericht | Beschluss | Genehmigung |
| Abrechnung Verpflichtungskredite | je nach Finanzkompetenzen | je nach Finanzkompetenzen |
| Berichte Finanzinspektorat und Revisionsstelle | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme |
| Schlussbericht Legislaturrichtlinien | Beschluss | Kenntnisnahme |

Ziffer 7 zeigt die Umsetzung von FISBE in der Gemeindeordnung (GO). Es soll lediglich eine minimale Anpassung erfolgen, was auch dem Ansatz für die Anpassung im Kommissionenwesen durch die SOKO entspricht.

Ziffer 8 nimmt eine Würdigung der Zielerreichung vor. Mit der Zusammenlegung von IAFP und Produktgruppenbudget zum AFP wird ein Planungsdokument geschaffen, das als verbindendes Element der verschiedenen Planungen und Konzepte dient und damit jährlich eine verständliche Orientierung ermöglicht. Die Ziele aus dem Grobkonzept können erreicht werden. So wird beispielsweise die Dienststelle als zentrale Planungsebene gestärkt, indem alle wesentlichen Informationen für die Budgetierung und Mittelfristplanung dort konzentriert sind. Dies schafft Klarheit, verringert den Umfang des Dokuments und erleichtert die Erstellung. Positiv für eine effiziente Bearbeitung der Planung und Berichterstattung sind auch die neu definierten Prozesse. Die einzelnen Schritte werden technisch unterstützt und sind inhaltlich besser aufeinander abgestimmt – inklusive des neuen Zusammenspiels zwischen Gemeinderat und FIKO und FIKO und Sachkommissionen. Insgesamt ist die Projektleitung der Ansicht, dass FISBE sowohl in der Effektivität der Steuerung und des Controllings wie auch in der Effizienz Verbesserungen bringt.

Ziffer 9 gibt einen Überblick über das weitere Vorgehen. Das Konzept Steuerungsmodell FISBE soll im März 2021 dem Stadtrat als Grundlage für die Anpassungen der GO vorgelegt werden. Nach zwei Lesungen im Stadtrat sollen die Änderungen der GO am 13. Februar 2022 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt

werden. Die Projektarbeiten werden sich ab Dezember 2020 wieder verstärkt auf die fachliche Detailkonzeption der Instrumente, die organisatorische Umsetzung in den Direktionen sowie der Vorbereitung der technischen Realisierung konzentrieren.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Berichterstattung zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Stadt Bern erfolgt heute über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) inklusive Mittelfristiger Investitionsplanung (MIP), das Produktegruppen-Budget (PGB) und die Produktegruppen-Rechnung (PGR). Ca. 30% der Produktegruppen verfügen über keine Steuerungsvorgaben (sogenannte «light»-Dienststellen).

Seit der Einführung des New Public Management in der Stadt Bern (Neue Stadtverwaltung Bern; NSB) im Jahr 2004 haben sich Sachkommissionen, die Finanzdelegation, der Stadtrat, das Finanzinspektorat (FI) und die unabhängige externe Revisionsstelle kritisch zum PGB geäußert. Im Zentrum der teilweise umfassenderen Kritik standen vor allem die Ausgestaltung von Steuerungsvorgaben und Kennzahlen sowie die zu beobachtende Ausweitung der Anzahl «light»-Dienststellen.

Im Sinne einer Weiterentwicklung von NSB müssen Umfang, Struktur, Verständlichkeit und Aussagekraft der bestehenden finanziellen Berichterstattung durch IAFP, PGB und PGR bzw. die darin enthaltenen Steuerungsvorgaben und Kennzahlen kritisch hinterfragt werden. NSB bedarf einer grundlegenden Reform.

In diesem Sinne hat die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) das Projekt NSB22 ausgelöst. Der Gemeinderat hat im Januar 2019 die Projektorganisation und den Projektterminplan genehmigt. Zur Unterstützung wurde nach Durchführung eines Einladungsverfahrens die Firma bpc bolz+partner consulting ag (bpc) für die Unterstützung beigezogen.

1.2 Beschlüsse von Gemeinderat und Stadtrat zum Grobkonzept

Die Projektorganisation hat das Grobkonzept Ende Juni 2019 finalisiert. Die wesentlichen Aussagen des Grobkonzepts lauteten wie folgt:

«Das heutige Instrumentarium in der Stadt Bern ist grundlegend reformbedürftig. Die Instrumente müssen entschlackt und verwesentlich und die Prozesse optimiert werden. Bern war Pionier in der neuen Verwaltungsführung; es ist aber an der Zeit das Instrumentarium nun weiter zu entwickeln.» (Grobkonzept vom 14. August 2019, Zusammenfassung; zu den Zielsetzungen des Grobkonzepts vgl. Zitat in Ziff. 2)

Am 14. August 2019 hat der Gemeinderat mit GRB 2019-1080 das Grobkonzept zur Kenntnis genommen und dem Stadtrat die Fortsetzung der Arbeiten beantragt. Der Stadtrat hat das Grobkonzept am 17. Oktober zur Kenntnis genommen. Er befürwortete grundlegende Reformmassnahmen, welche eine Verbesserung der Einflussnahme des Stadtrates auf die Zusammensetzung der Globalbudgets und die Steuerungsvorgaben für die Produktegruppen und die Zusammenlegung des IAFP- und Budgetprozesses beinhalten. Die Berichterstattung soll verwesentlich und vereinfacht werden. Weiter sprach er sich für eine Optimierung der Investitionsplanung in Richtung eines strategischen Planungsinstrumentes aus. Einem Antrag, wonach der Stadtrat den IAFP zukünftig auch beschliessen soll, wurde mehrheitlich zugestimmt, ohne die Konsequenzen eines solchen Beschlusses abschliessend zu kennen. Zur Begleitung des Projektes hat der Stadtrat die SOKO NSB22 (SOKO NSB22) eingesetzt.

Der Gemeinderat gab anschliessend die Detailarbeiten in Auftrag. Auf Grund der Anpassungen im Zeitplan wurde das Projekt von NSB22 zu FISBE (Finanzielle Steuerung Bern) umgetauft.

1.3 Vorgehen: Vorziehen des Steuerungsmodells FISBE

Die Arbeiten an der Detailkonzeption starteten im November 2019. Angesichts der durch den negativen Jahresabschluss 2019 und der schwierigen finanziellen Ausgangslage des Haushaltes, markant tieferen Verfügbarkeit der Schlüsselpersonen (längerer und deutlich aufwändigerer IAFP- und Budgetprozesses), musste die ursprünglich vorgesehene Bearbeitung der verschiedenen Arbeitspakete im 2. Quartal 2020 neu strukturiert werden. In Absprache mit dem Steuerungsausschuss, dem Gemeinderat und der SOKO

NSB22 entschied sich die Gesamtprojektleitung dafür, die Thematik des finanzpolitischen Steuerungsmodells vorzuziehen. Dies weil dieses sowohl für den Stadtrat als auch den Gemeinderat oberste Priorität hat und die Erkenntnisse daraus auch Anpassungen in der Gemeindeordnung zur Folge haben werden. Die grundsätzlichen Eckwerte des Steuerungsmodells können ohne grössere Belastung der Verwaltung vorgezogen werden. Mit diesen Entscheiden ist auch eine Verschiebung der Inkraftsetzung verbunden. Gemäss neuem Zeitplan ist die Einführung des neuen Steuerungsmodells auf das Budgetjahr 2024 vorgesehen, mit Start der Planungsarbeiten Ende 2022.

Die im nun vorliegenden Modell enthaltenen Eckwerte wurden dem Gemeinderat am 14. Oktober 2020 zu einer ersten Stellungnahme unterbreitet. Er hat die Stossrichtung der Arbeiten unterstützt und erste Festlegungen für die weiteren Arbeiten gemacht (GRB 2020-1537). Die Arbeiten erfolgten auch in enger Abstimmung mit der SOKO (vgl. Kasten rechts).

Das Vorgehen nach Abschluss der Phase Grobkonzept im Oktober 2019 ist in der Abbildung unten aufgezeigt. Darin ist ersichtlich, dass die Arbeit am aus politischer Sicht wichtigsten Projekt, dem Steuerungsmodell, einen eigenständigen Prozessschritt darstellt. Dieser ist abgestimmt mit der Revision der Gemeindeordnung (GO), welche am Ende dieses Prozesses den Stimmberechtigten vorgelegt wird.

Für die organisatorische und technische Umsetzung war eine Vertiefung der Themen im Steuerungsmodell notwendig, damit die Tabellen und Informationen im Aufgaben- und Finanzplan aus dem Modell abgeleitet und für die technische Programmierung bis ins Detail definiert werden können. Zudem stellen sich Umsetzungsfragen in den Direktionen, beispielsweise, welche Ziele und Indikatoren gewählt werden. Solche und ähnliche Aufgaben werden parallel zum Steuerungsmodell im Rahmen der Erstellung des Detailkonzeptes erarbeitet, welches bis Mitte 2021 vorliegen soll. Danach wird die Realisierung beginnen.

Zusammenarbeit mit der SOKO

Die Projektleitung hat in der Bearbeitung des Steuerungsmodells regelmässig mit der SOKO zusammengearbeitet. Es wurden zwei grössere Workshops am 4.9. und 30.10.2020 abgehalten. Das vorliegende Steuerungsmodell fand in der Kommission grossmehrheitliche Unterstützung. In den Diskussionen umstritten waren insbesondere folgende Fragen:

- AFP: Kenntnisnahme oder Genehmigung – auch in Bezug auf den Beschluss des Stadtrats im Oktober 2019 (vgl. Ziff. 6.1.3).
- Übergeordnete Ziele: Beschluss anstelle Kenntnisnahme, (siehe Ziff. 4.3.5 und 6.1.3).
- Aufgebracht wurde auch eine Forderung, es sei eine stärkere Bindungswirkung des Budgets zu prüfen – vgl. hierzu die Stärkung der Rechenschaftsablage in Ziff. 4.5.2 und 4.5.2 Globalkredit Dienststellen und Rechenschaftsablage Investitionen.

In den Workshops wurden noch nicht alle Punkte ausdiskutiert, beispielsweise die

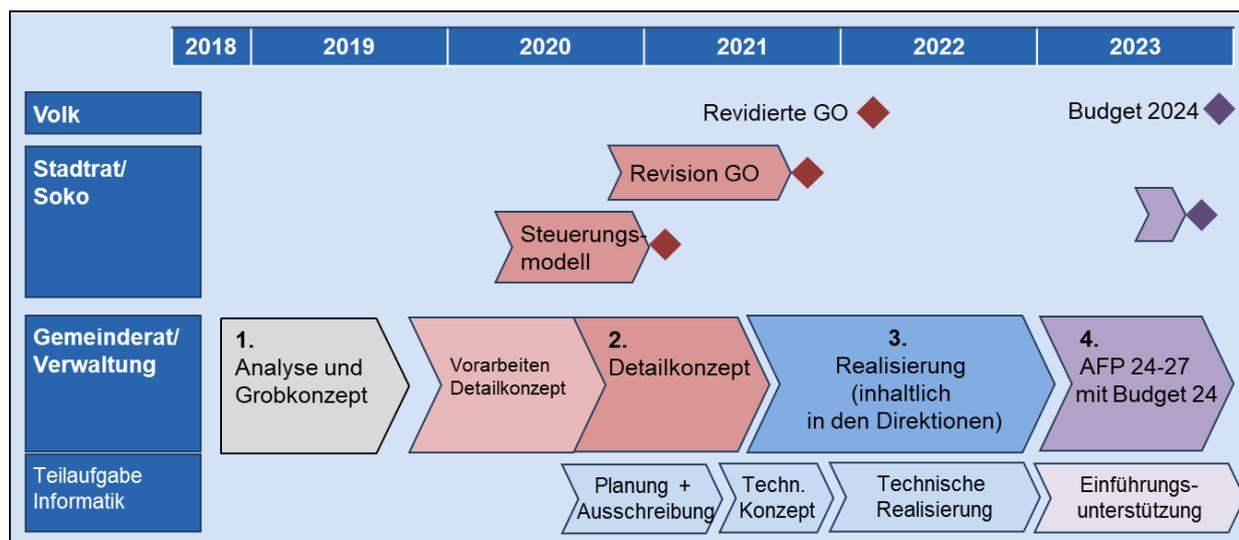


Abbildung 1: Vorgehen 2018-2023

Nachstehend werden die Eckwerte des neuen Steuerungsmodells und seine Funktionsweise detailliert beschrieben.

2 Zielsetzung

Die Zielsetzungen für FISBE sind seit der Analyse im Rahmen des Grobkonzept unverändert geblieben. Damals wurde festgehalten, dass eine punktuelle Verbesserung von NSB nicht genügen wird, um die Verbesserungspotenziale, welche in der politischen Steuerung bestehen, zu erschliessen. Diese Zielsetzungen wurden von Gemeinderat und Stadtrat bestätigt und dienen als Grundlage für die weiteren Arbeiten.

«Gestützt auf diese Erkenntnis soll NSB22 in der weiteren Umsetzung insbesondere folgende Zielsetzungen verfolgen: ¹

- *Reduktion des Umfangs der Instrumente, Fokussierung auf das Wesentliche (Wesentlichkeit);*
- *Optimierung der Verständlichkeit durch bessere Übersichten sowie bessere Struktur und einfaches Layout (Verständlichkeit);*
- *Verbesserte inhaltliche Abstimmung der Instrumente (Integration);*
- *Optimierung der zeitlichen Abstimmung der Instrumente und der IT-Unterstützung (Prozessoptimierung);*
- *Reduktion des Aufwands für Steuerung und verwaltungsinternes Controlling (Effizienz, Ergebnis von 1-4).*

Auf der Basis der in der Analyse erarbeiteten Handlungsfelder werden in folgenden sechs Bereichen Reformeckwerte definiert.

- *Vereinfachung und Verwesentlichung des Instrumentariums unter Integration von IAFP und Budget*
- *Optimierung Investitionsplanung*
- *Neukonzeption Berichterstattung*
- *Optimierung des Controllings und der verwaltungsinternen Prozesse*
- *Neue Informatikbasis (Weiterentwicklung SAP und neue Software Berichte)*
- *Anpassungen des stadträtlichen Instrumentariums*

Zusammengefasst können die Ziele in folgenden fünf Dimensionen beschrieben werden.

- (1) **Wesentlichkeit:** Reduktion des Umfangs der Instrumente, Fokussierung auf das Wesentliche.
- (2) **Verständlichkeit:** Optimierung der Verständlichkeit durch bessere Übersichten sowie bessere Struktur und einfaches Layout.
- (3) **Integration:** Verbesserte inhaltliche Abstimmung der Instrumente.
- (4) **Prozessoptimierung:** Optimierte zeitliche Abstimmung der Instrumente und der IT-Unterstützung.
- (5) **Effizienz:** Reduktion des Aufwands für die Steuerung und das verwaltungsinterne Controlling (Ergebnis der Punkte 1-4).

Bei der Ausgestaltung des Instrumentariums ist darauf zu achten, dass das Steuerungssystem der Stadt insgesamt gestärkt wird. In diesem Sinne sind die Instrumente und Prozesse sowohl für den Gemeinderat wie auch für den Stadtrat zu verbessern.

Die Weiterentwicklung des Steuerungsmodells erfolgt in Abstimmung mit der technischen Modernisierung der Informatik in der Stadtverwaltung. Neue Plattformen und Auswertungsmöglichkeiten sollen von FISBE genutzt werden, wodurch die Führungsinformationen adressaten- und stufengerecht aufbereitet werden können.

¹ Vgl. Grobkonzept Überprüfung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen in der Stadt Bern (Projekt NSB22) vom 14.8.2019, Zusammenfassung.

3 Grundlagen

3.1 Entstehung und Entwicklung NSB

3.1.1 Start NSB

Der Startschuss zur Erarbeitung des heutigen NSB Systems erfolgte in der Stadt Bern Mitte der 1990er Jahre.² 1994 wurden mit Zustimmung des Stadtrats drei NPM-Pilotprojekte lanciert. Nach Ablauf der ersten zwei Testjahre wurden die Pilotprojekte verlängert und durch weitere Pilotabteilungen ergänzt. Das Projekt wurde seitens des Stadtrats durch eine «Umsetzungskommission NSB, UK NSB» (nichtständige Kommission) begleitet. Nach der Pilotphase beschloss der Stadtrat am 6. Juni 2001 die Einführung des Produktgruppenbudgets (PGB) und des Jahresberichts nach NPM-Grundsätzen in der Stadtverwaltung. Die Ziele der Reform waren insbesondere:

- Die Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit,
- höhere Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden,
- mehr Kundinnen- und Kundenorientierung,
- grösserer Handlungsspielraum für die Verwaltung,
- bessere strategische Führung auf politischer Ebene.³

Das neue Steuerungsmodell erhielt den Namen «Neues Steuerungsmodell Bern, NSB». Das Volk stimmte den nötigen Änderungen der Gemeindeordnung am 9. Februar 2003 zu.

Das Projekt NSB wurde durch eine politische Reform ergänzt. Eine begrenzte Parlamentsreform mit den für die Einführung der NSB-Steuerung relevanten Erlassänderungen wurde einer umfassenden Reform des Stadtrats vorgezogen. Angepasst wurden insbesondere die Ablauf- und Aufbauorganisation des Stadtrats bzw. die Anpassung des Kommissionensystems. Vor der Reform existierten mit der Geschäftsprüfungskommission, der Finanzkommission (FIKO) und der Planungs- und Verkehrskommission drei ständige Kommissionen. Diese wurden durch die heutigen Kommissionen als ständige vorberatende Kommissionen ersetzt.

3.1.2 Evaluation von NSB 2006/7

Der Stadtrat hat in seiner Sitzung vom 23. Januar 2003 auf Antrag der Reformkommission NSB den Gemeinderat beauftragt, die flächendeckende Einführung von NSB evaluieren zu lassen. Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) wurde im Frühjahr 2006 mit der Evaluation beauftragt, welche termingerecht Ende Januar 2007 abgeschlossen wurde.⁴

Dem Reformprojekt NSB mit Produktgruppenbudget (PGB), Jahresbericht, Zielen, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen wurde Pioniercharakter im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung attestiert. Allerdings wurde in verschiedenen Bereichen Bedarf an Weiterentwicklung und Verfeinerung festgestellt. Das System funktioniere und die Gesamtbeurteilung aus Sicht der Betroffenen falle positiv aus. Der Handlungsspielraum für die Verwaltung sei durch NSB klar erweitert worden. Entsprechend wurde auch die Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit als «kritisch positiv» beurteilt.

Allerdings wurde schon damals Optimierungsbedarf geortet. So werde die strategische Führung auf der politischen Ebene zwar verbessert, aber nur ansatzweise systemgetreu wahrgenommen. Es komme nicht vermehrt zu Grundsatzentscheiden und das Parlament diskutiere nach wie vor zu viele Detailgeschäfte. Die Beobachtungen liessen «den Schluss zu, dass sich der Stadtrat zu stark im Dickicht der Steuerung auf unterer Ebene und im Bereich der Aufsicht verliert. Es bleibt zu wenig Raum und Zeit für die Beratung

² Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Evaluationsbericht NSB aus dem Jahr 2007. Lienhard et al (2007), S. 13ff.

³ Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern: Das Berner Modell. Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat. Mai 2000.

⁴ Ladner/Cemerin/Ritz/Sager (2007).

und Entscheidung von übergeordneten, konzeptionellen und in dem Sinne auch wirkungsorientierten Fragen».⁵ Der Bericht formulierte zahlreiche Empfehlungen, die heute immer noch relevant sind.⁶ Insbesondere:

- Klärung der Rolle von Parlament und Exekutive im Bereich der politischen Planung;
- Prüfung der Einführung parlamentarischer Interventionsinstrumente zur Schaffung von Möglichkeiten für die Legislative, auf die Leistungsseite richtungsweisend oder korrigierend Einfluss nehmen zu können;
- Reduktion des Detaillierungsgrades der parlamentarischen Einflussnahme auf der Produktebene;
- Prüfung einer angemessenen Aufbereitung des Jahresberichts für die parlamentarischen Entscheidungsträger;
- Diverse Vorschläge zur Vereinfachung und besseren Systematisierung der Leistungs- und Wirkungsziele.

3.1.3 Jüngere Entwicklungen

Die Evaluation 2006/7 löste in der Stadt Bern keine grundsätzliche Reform von NSB aus. Umgesetzt wurde indessen die Empfehlung, die Kommissionsorganisation zu überdenken. Gestützt auf diese Empfehlung wurde die heutige Finanzdelegation eingeführt. Optimiert wurde zudem auch die Behandlung der Planungserklärungen zum IAFP. Diese werden vom Gemeinderat gebündelt und im Rahmen der nächsten Planungsperiode behandelt. Seitens des Stadtrats sind immer wieder Vorstösse zur Reform von NSB vorgetragen worden. Insbesondere:

- Motion der Aufsichtskommission (AK) (Kurt Hirsbrunner, BDP/Nicola von Greyerz, SP), 15. August 2013: PGB – Überprüfung von Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und "light"-Dienststellen.
- Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB), 18. September 2014: Beratung von IAFP, Jahresbericht und Produktegruppen-Budget.

Eine grössere Reform erfolgte im Rechnungswesen. Die Gemeinden im Kanton Bern haben ihre Rechnungslegung per 1. Januar 2016 auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) umgestellt. Die Stadt Bern führt ihre Bücher bereits seit dem 1. Januar 2014 nach HRM2, da sie als Testgemeinde in der kantonalen Projektgruppe aktiv an der Gestaltung der Instrumente und Praxishilfen mitgearbeitet hat.

Zudem wurde das interne Kontrollsystem (IKS) in einem direktionsübergreifenden Projekt nach den Vorgaben des Gemeinderates strukturiert und per Ende 2015 flächendeckend eingeführt. Das Vorhandensein und die Funktionalität des IKS werden jedes Jahr durch das Finanzinspektorat und die unabhängige externe Revisionsstelle geprüft. Im ersten Semester 2019 erarbeitete die FPI als Pilotdirektion ein Risikomanagement-System. Die Erkenntnisse daraus wurden dem Gemeinderat im Juni 2019 vorgestellt. Dieser hat die Einführung eines gesamtstädtischen Risikomanagement-Systems abgelehnt.

3.2 Handlungsspielraum unter kantonalem Recht

Der Kanton hat für die Gemeinden Vorgaben zur finanziellen Berichterstattung (Finanzplan, Budget und Jahresrechnung) erlassen. Diese sind in der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) sowie in der Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511) zusammengefasst.

Die Stadt hält diese Vorgaben ein. Die finanzielle Berichterstattung der Stadt Bern geht indessen an zahlreichen Punkten über die Vorgaben des Kantons hinaus und liefert detailliertere und zusätzliche Informationen. Die Berichterstattung wurde zunehmend mit weiteren Berichten und Tabellen ergänzt (teilweise auf Grund von Planungserklärungen). Dies allerdings zu Lasten der Übersichtlichkeit und der Lesbarkeit.

Das kantonale Recht lässt trotz detaillierten Regelungen einen grossen Handlungsspielraum zu. Es legt in erster Linie fest, was durch die Berichterstattung abzubilden ist, und weniger, wie dies zu geschehen

⁵ a.a.O., S. 3 (Zusammenfassung).

⁶ a.a.O., S. 4f. (Zusammenfassung).

hat. Die Stadt hat demnach eine relative grosse Handlungsfreiheit, die Instrumente anzupassen. Für Gemeinden, die nach einem wirkungsorientierten Steuerungsmodell geführt werden, gelten im Bereich des Budgets zusätzlich besondere Freiheiten (Art. 29 Abs. 2 FHDV).

3.3 Hinweis auf andere Städte

Im Rahmen der Grobkonzeption wurde das Berner Instrumentarium demjenigen von vier möglichst vergleichbaren Städten gegenübergestellt. Zürich und Winterthur wurden als grössere Städte mit Erfahrung mit New Public Management (NPM) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) ausgewählt. Luzern ist eine grössere Stadt vergleichbar mit Bern und hat nach klassischer Steuerung aktuell eine neue Lösung implementiert und in die NPM/WOV-Steuerung gewechselt. Köniz ist die viertgrösste Gemeinde im Kanton Bern, steuert über ein klassisches Budget, kennt aber als Planungsinstrument einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Köniz wurde quasi als nachbarschaftliches Anschauungsbeispiel ausgewählt.

| Thema | Bern (bisher) | Zürich | Winterthur | Köniz | Luzern |
|---------------------------------------|---|--|--|--|---|
| Einwohner | 142'000 | 409'000 | 106'000 | 42'000 | 81'000 |
| Budget | Budget ER Dienststellen-Globalbudgets plus Produktgruppen-/Produktinformationen | Budget ER, IR plus vereinzelt Produktgruppen-Globalbudgets | Budget ER, IR plus Globalkredite und Leistungsziele | Klassisches Budget (institutionelle Gliederung) | Budget ER plus Aufgaben-Globalbudget Globalkredit Investitionen |
| Zuständigkeit Budget/ Steueranlage | Volk (obligatorisch) | Parlament | Parlament | Unveränderte Steueranlage: Parlament Erhöhung Steueranlage: Volk (obligatorisch) Senkung Steueranlage: Parlament mit fak. Referendum | Parlament (fak. Referendum) |
| Finanzplan | IAFP/MIP | Finanz- und Aufgabenplan FAP (seit 2019; für Planung) | IAFP (für Planung sowie integriert in Budget) | Finanzplanung als Leistungsgruppenbudgets als Beilage zum Budget | AFP und Budget (1. Jahr) integriert |
| Zuständigkeit Parlament Finanzplanung | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme | Kenntnisnahme Festlegung Stellenmaximum |
| Rechenschaftsberichte | Jahresbericht (3 Bände) | Rechnung | Rechnung; Geschäftsbericht verteilt auf div. Dokumente | Jahresbericht | Geschäftsbericht |
| Vorbereitung im Parlament | Sachkommissionen und Finanzdelegation | Rechnungsprüfungskommission | Aufsichtskommission | FIKO | Geschäftsprüfungskommission |

Abbildung 2: Städtevergleich

Die Steuerung von Aufgaben und Finanzen ist in den schweizerischen Städten sehr heterogen geregelt. Während einige Städte immer noch mit rein klassischem Budget Ausgabenpositionen steuern, leben andere Städte seit vielen Jahren erfolgreich mit wirkungsorientierten Steuerungsmodellen. Durchgesetzt hat sich die Aufwertung der Finanzplanung (Mehrjahresplanung) und in vielen Städten auch die Idee einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. Etwas anders als in den Kantonen hat aber keine grössere Zahl von Städten das NPM Modell flächendeckend auf alle Dienststellen und Bereiche ausgerollt.

3.4 Schnittstellen von FISBE zu anderen Projekten

Verschiedene parallel zum Projekt FISBE laufende Projekte verlangen einerseits erheblichen Abstimmungsaufwand und beanspruchen andererseits die knappen Ressourcen sowohl der Finanzverwaltung, als auch der Direktionsfinanzdienste und der städtischen Informatikdienste zusätzlich zum Tagesgeschäft. 2021 dürfte die Ausarbeitung der neuen Legislaturplanung des Gemeinderates zusätzliche finanzpolitisch relevante Komponenten (Zielsetzungen, Vorgaben) hervorbringen, welche im Rahmen der Erstellung des Detailkonzeptes FISBE als Teil eines strategischen Führungscockpits zu berücksichtigen sein werden.

Von besonderer Wichtigkeit ist es, die im Steuerungsmodell FISBE festgelegten Eckwerte rechtzeitig, breit abgestützt und ausreichend detailliert für die Gestaltung des neuen ERP-Systems SAP4HANA verfügbar zu haben. Deshalb liegt die Projektverantwortung für beide Projekte in den Händen der Finanzverwaltung, welche sicherstellt, dass zwischen den Projekten FISBE und Go2HANA ein regelmässiger Informationsaustausch stattfindet.

4 Instrumente des Steuerungsmodells

4.1 Übersicht über die Instrumente

4.1.1 Steuerungskreislauf

Das Steuerungsmodell beschreibt die Strukturen und Prozesse, wie die Aufgaben und Ressourcen der Stadt ganzheitlich gesteuert werden. Es zeigt die verwendeten Instrumente auf, definiert deren Zusammenspiel und die involvierten Gremien und deren Kompetenzen.

Führungs- und Controllingprozesse sind in einen Steuerungskreislauf eingeordnet, welcher sicherstellt, dass die Inhalte der Instrumente aufeinander aufbauen und damit finanzpolitische Entwicklungen transparent darlegen können. Ziel ist es, einen transparenten und kontinuierlichen Entwicklungsprozess zu ermöglichen. Die Hauptschritte des Steuerungskreislaufs sind die Planung, Steuerung der Umsetzung, die Überprüfung und Berichterstattung und die nachhaltige Entwicklung der Aufgaben und Finanzen. Diesen Hauptschritten werden die einzelnen Instrumente zugeordnet.

Das **Projekt FISBE** fokussiert auf die Steuerungsinstrumente Finanzstrategie, AFP/Budget, Forecast, Zwischenberichterstattung der strategischen Planung und Jahresbericht (unten in der Abbildung mit stärkerer Farbe und mit weisser Schrift hervorgehoben).

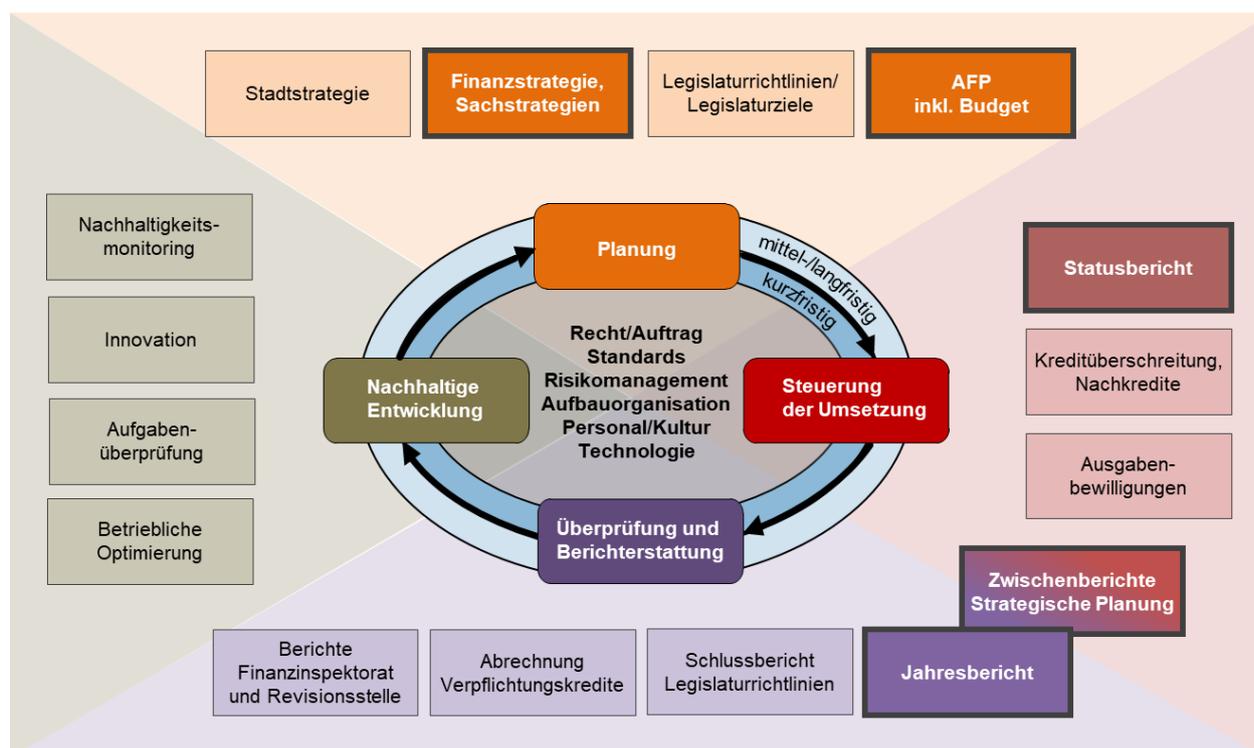


Abbildung 3: Steuerungskreislauf

4.1.2 Planung

Die Planungsinstrumente der Stadt decken vom kurzfristigen über den mittel- bis langfristigen Horizont alle Planungszyklen ab.

Eine langfristige Stadtstrategie gibt den Rahmen für die verschiedenen nachgelagerten Planungen vor. Da deren Konzeption erst in der nächsten Legislatur in Angriff genommen werden soll, wird sie nachfolgend nicht weiter erläutert.

Die Finanzstrategie wird im Steuerungsmodell FISBE neu eingeführt. Für die Finanzplanung ist sie von grundlegender Bedeutung. Ihre Komponenten werden in Ziffer 4.2 detailliert erläutert. Von der Einstufung her ist sie vergleichbar mit einer Sachstrategie oder Sachplanungen in anderen Politikbereichen. Sie soll die wichtigsten Grundsätze für die Steuerung des finanziellen Haushalts festlegen, langfristig orientiert und so formuliert sein, dass für die Gestaltung der Legislaturziele aus finanzpolitischer Sicht ein angemessener Spielraum besteht.

Die Legislaturrichtlinien umfassen die Legislaturziele und stellen das politische Planungsinstrument der Exekutive dar. Es dient als Wegweiser und legt die politischen Leitlinien für die laufende Legislatur fest.

Auf diesen Grundlagen aufbauend erfolgt die operative Mehrjahresplanung im Rahmen des jährlich (rollend) erstellten Aufgaben- und Finanzplans (Ziffer 4.3). Dessen erstes Planjahr entspricht dem Budgetjahr.

Der AFP bietet auch eine Übersicht über die Investitionsplanung. Diese umfasst Elemente aus kurz- (Budget), mittel- (AFP) und langfristigen (>4 Jahre) Planungen und geht damit über den Zeithorizont des AFP hinaus. Investitionen benötigen eine langfristige Planung und fliessen als Grundlage in den Aufgaben- und Finanzplan ein. Die langfristige Investitionsplanung wird in diesem Konzept nicht explizit beschrieben, jedoch deren kurz- und mittelfristigen Auswirkungen und Beschlüsse, vgl. strategische Eckwerte in Ziff. 4.3.3).

4.1.3 Steuerung der Umsetzung

Auch die Steuerung der Umsetzung umfasst verschiedene Ebenen und Zeithorizonte. Beispielsweise erfolgt das Monitoring von einzelnen Ausgabenbewilligungen gerade bei Grossprojekten überjährig. Die Zwischenberichterstattung bezüglich Erreichung der strategischen Ziele ist ebenfalls Teil von längeren Prozessen, wird aber in FISBE auch in die jährliche Berichterstattung integriert – nicht nur aus Gründen der Vereinfachung, sondern auch als Anknüpfungspunkt für die Geschäftsberichterstattung. Falls wünschenswert können Schlussberichte zur Erreichung der Legislaturziele oder der Stadtstrategie separat publiziert werden.

Die unterjährige Steuerung umfasst einerseits die Überwachung der Globalkredite und allenfalls die Gewährung von Nachkrediten im Falle von absehbaren Kreditüberschreitungen und andererseits die Überwachung der Entwicklung der Investitionskredite für Grossprojekte. In diese eingebettet ist ein Monitoring der Entwicklung der wesentlichsten Aufgaben und Finanzkennzahlen, welches dem Gemeinderat periodisch im Sinne eines «Statusberichts» einen Überblick über den aktuellen Zielerreichungsgrad vermitteln soll.

4.1.4 Überprüfung und Berichterstattung

Die Rechenschaftsablage und die Überprüfung der Zielerreichung erfolgen im Jahresbericht. Er beinhaltet den Geschäftsbericht des Gemeinderats (ganzheitliche Sicht, politische Würdigung), die Berichterstattung zur Entwicklung der Aufgaben und Leistungen sowie die Jahresrechnung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2, finanzielle Themen).

Die Berichterstattung zum Gesamthaushalt («konsolidierte Rechnung») ist in den Jahresbericht integriert. Ebenfalls der Überprüfung und Berichterstattung zugeordnet werden die Abrechnungen der Verpflichtungskredite (Ausgabenbewilligungen).

4.1.5 Nachhaltige Entwicklung

Der Prozessschritt «Nachhaltige Entwicklung» stellt sicher, dass sich die Stadt nachhaltig entwickelt und die grossen Leitlinien nicht aus den Augen verliert. Dies wird durch FISBE indirekt unterstützt, indem transparente Ziele und Zahlengrundlagen vorliegen. Die eigentlichen Instrumente für die nachhaltige Optimierung und Innovation der staatlichen Leistungserbringung sind hingegen nicht Gegenstand des vorliegenden Projekts und sollten in einem separaten Schritt angegangen werden. Basierend auf einem Monitoringsystem gehören die Förderung einer kontinuierlichen betrieblichen Optimierung, Wirkungsverbesserungen und partielle oder flächendeckende Aufgabenüberprüfungen dazu.

4.2 Finanzstrategie

4.2.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Die Finanzstrategie wird mit FISBE neu eingeführt. Sie stellt eine Weiterentwicklung der bisher im IAFP enthaltenen finanzpolitischen Grundsätze des Gemeinderates dar.
- (2) Die Finanzstrategie legt den Rahmen für die Finanzplanung fest, indem sie übergeordnete Vorgaben macht und die notwendigen Steuerungsinstrumente vorgibt. Die Strategie hat zeitlich einen Horizont von 8 oder mehr Jahren. Sie kann bei Bedarf aber auch angepasst werden (z. B. im Rahmen der Legislaturplanung), wenn dies besondere Umstände erforderlich machen.
- (3) Die Finanzstrategie ist eine wichtige Rahmenbedingung für die Legislaturziele des Gemeinderats. Die Schwerpunkte der Regierungstätigkeit müssen den finanziellen Rahmen einhalten. Die Finanzstrategie ist so auszugestalten, dass für die Legislaturplanung ein genügend grosser finanzieller Spielraum besteht.
- (4) Auf der Finanzstrategie aufbauend werden durch den Gemeinderat im Rahmen der Legislaturplanung (oder bei anderen besonderen Umständen) strategische Eckwerte der Finanzplanung definiert (vgl. Ziff. 4.3.3). Sie setzen konkrete Zielsetzungen auf mittelfristige Sicht als Grundlage für die Planung im AFP. Im Geschäftsbericht (Jahresbericht) wird der Stand der Zielerreichung dargelegt.
- (5) Die Finanzstrategie wird mit der künftigen Stadtstrategie abgestimmt.
- (6) Die Finanzstrategie wird vom Gemeinderat beschlossen und vom Stadtrat zur Kenntnis genommen.

4.2.2 Aufbau und Inhalte

Die Finanzstrategie behandelt übergeordnete Themen aus der Erfolgsrechnung, der Bilanz und der Investitionsrechnung.

Für Beispiele zu den aus der Finanzstrategie abgeleiteten strategischen Eckwerten der Finanzplanung wird auf Ziffer 4.3 zum AFP verwiesen.

4.2.3 Prozess

Der GR prüft die Finanzstrategie im Rahmen der Erarbeitung der Legislaturziele auf Anpassungsbedarf. Infolge der strategischen Bedeutung und der grundsätzlichen Vorgaben darf erwartet werden, dass sich der Anpassungsbedarf in Grenzen halten wird. Vorbehalten sind grundlegende und langjährige Veränderungen von wesentlichen Rahmenbedingungen.



Die Finanzstrategie soll erstmals im Vorfeld zur Erarbeitung der Legislaturrichtlinien 2022-2025 erstellt werden.

4.3 Aufgaben- und Finanzplan

4.3.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Der Aufgaben- und Finanzplan ist die jährlich neu erstellte, rollende Finanzplanung der Stadt Bern. Er umfasst das Budget als Bestandteil des ersten Planjahrs (Budgetjahr), sowie drei weitere Planjahre (Mittelfristplanung). Er integriert und verdichtet den bisherigen IAFP und das bisherige Produktgruppenbudget.
- (2) Der AFP enthält umfangreiche Informationen zum Allgemeinen Haushalt, den Direktionen, Dienststellen und geraffte Darstellungen zum Gesamthaushalt und den Sonderrechnungen sowie einzelnen Querschnittsleistungen.
- (3) Der Ausweis pro Dienststelle wird mit neuen Elementen ergänzt. Neben der Darlegung des Grundauftrags und des allgemeinen Umfelds, werden Informationen zu wesentlichen Projekten vorgenom-

men sowie Angaben zum Transferbereich und zum Personal gemacht. Zudem werden für die Herleitung der Globalkredite die jeweiligen zweistelligen Aufwand- und Ertragspositionen dargelegt. Erläuterungen zu den wesentlichen Veränderungen zur Planung im letzten AFP mit Kurzbegründung erleichtert für den Leser die Vergleichbarkeit zum letzten AFP.

- (4) Zu den Produktgruppen werden zusätzliche Informationen zu Aufwand und Ertrag online bereitgestellt (Teil III des AFP). Die bisherigen Zielsetzungen und Kennzahlen pro Produktgruppe werden im AFP pro Dienststelle verdichtet dargestellt.
- (5) Wie der AFP vom Stadtrat behandelt wird, ist noch zu klären (siehe Ziff. 6.1).

Der Aufgaben- und Finanzplan ist das zentrale Planungsinstrument für die Stadt Bern. In ihm fließen alle wesentlichen Informationen aus den finanzpolitischen Planungsinstrumenten zusammen, auf die für die Kurz- und Mittelfristplanung referenziert wird. Damit ergibt sich in einer Publikation ein abgestimmtes Planungsdokument.

4.3.2 Übersicht Aufbau und Inhalte

Der AFP umfasst drei Teile:

1. **Teil I:** Die Planung auf Stufe Stadt, die sowohl eine (wertende) Kommentierung des Gemeinderates zu den politisch relevanten Entwicklungen von Aufgaben und Finanzen umfasst («Bericht des Gemeinderats zum AFP») wie auch eine (wertneutrale) Darlegung der Entwicklung der Aufgaben und Finanzen im Detail. Die beiden Arten der Informationsvermittlung sind kapitelständig getrennt, wobei darauf geachtet wird, dass sich keine unnötigen Doppelspurigkeiten ergeben. Teil I wird primär von der FPI vorbereitet.
2. **Teil II:** Planung der Direktionen, Dienststellen und Sonderrechnungen. Hier bilden die Darlegungen pro Dienststelle die zentrale Planungseinheit.
3. **Teil III:** Online-Publikation zu weiterführenden Detailangaben auf Stufe Produktgruppe und Produkt. Dieser Teil soll weitestgehend mittels automatischer Reports generiert werden.

Die Inhalte des AFP lassen sich wie folgt grafisch darstellen.



Abbildung 4: Die Inhalte des AFP

Der AFP enthält in Kapitel «Bericht zum AFP» einen Bezug zu den strategischen Grundlagen der Stadt:

- Der Bezug zur einer langfristigen Stadtstrategie kann naturgemäss nur sehr allgemein erfolgen.
- Die Legislaturziele werden einzeln auf deren Bedeutung für die Planung im AFP dargelegt.
- Gleiches gilt für die namentlich aus der Finanzstrategie abgeleiteten strategischen Eckwerte der Finanzplanung (vgl. unten Ziff. 4.3.3).

Allfällige Konflikte zwischen den Legislaturzielen, der Finanzstrategie oder anderen Sachstrategien sind offenzulegen.

Es ist wichtig, dass der AFP grafisch ansprechend gestaltet ist. Der AFP soll keine «Tabellenschlacht» werden. Es braucht aussagekräftige, prägnante Texte und Grafiken.

Die Darstellung der Planung auf Direktionsstufe dient der Information – Beschlüsse dazu werden keine gefällt. Pro Direktion werden die einzelnen Dienststellen detailliert aufgeführt.

4.3.3 Strategische Eckwerte der Finanzplanung

In den bisherigen Planungsdokumenten wurden die finanzpolitischen Grundsätze des Gemeinderats bereits publiziert. Mit FISBE wird dieser Bereich aufgewertet. Mit den strategischen Eckwerten der Finanzplanung wird der übergeordnete Rahmen auf konkrete Planungsvorgaben heruntergebrochen. Beispiele dazu sind folgende Zielsetzungen, die jedoch erst nach Vorliegen der künftigen Finanzstrategie verbindlich definiert werden können:

- Ausgeglichenes operatives Ergebnis bis 2024
- Nachhaltige Entlastung allgemeiner Haushalt um 35 Mio. ab 2022 und um 45 Mio. ab 2023 (Projekt FIT)
- Allfällige Überschüsse der Jahre ab 2025 werden der finanzpolitischen Reserve oder dem Bilanzüberschuss zugewiesen.
- Investitionsplafonds von durchschnittlich CHF 130 Mio. pro Jahr bis 2024 bei Überschüssen von xx Mio. Franken.
- Selbstfinanzierungsgrad in keinem Jahr unter 60%, ab 2024 steigend.

Der Katalog sollte nicht zu lang werden, damit die Übersichtlichkeit gewährleistet bleibt. Zudem ist zu beachten, dass ja auch noch «übergeordnete Zielsetzungen» pro Dienststelle definiert werden (vgl. nachfolgende Ziff.4.3.5).

4.3.4 Steuerung der Aufgaben

Der Aufgaben- und Finanzplan hat namensgemäss zum Ziel, sowohl Aufgaben wie Finanzen zu beplanen und damit eine ganzheitliche Steuerung zu ermöglichen. Dem Beschluss der Globalkredite nach Dienststellen werden daher zahlreiche Informationen zur Aufgaben- und Leistungsseite zur Verfügung gestellt, welche es ermöglichen, nebst der finanziellen auch die leistungsmässige Entwicklung einzuordnen.

Die Offenlegung zu den Aufgaben auf Stufe der einzelnen Dienststelle umfasst folgende Elemente:

- Beschreibung des Grundauftrags auf Basis der Organisationsverordnung
- Darlegung der übergeordneten Zielsetzungen, die, wo möglich und sinnvoll, aus strategischen Grundlagen abgeleitet sind, seien es Legislaturziele, Sachstrategien aus einzelnen Aufgabenbereichen oder den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung.
- Für Dienststelle relevante Umfeldentwicklungen zur Einordnung der Entwicklung der Aufgaben und Leistungen.
- Wichtige Projekte inkl. deren Zeitplanung, Finanzrahmen und Controlling.
- Leistungsindikatoren, die eine Aussage über die Zielerreichung und die Leistungserbringung der Dienststelle erlauben.
- Statistische Kennzahlen zur Beschreibung der Dienststelle oder der erwarteten Leistungsvolumina.

- Informationen zur Personalentwicklung als wichtige Basis für die Begründung der Entwicklung der Finanzen.

4.3.5 Übergeordnete Zielsetzungen der Dienststellen

Die übergeordneten Zielsetzungen pro Dienststelle werden inhaltlich aufgewertet, indem sie sich unter FISBE in den meisten Fällen aus bestehenden Strategien ableiten lassen. Damit entsteht ein konsistentes Planungssystem von der Planung der Stadt bis zur Dienststelle. Für Dienststellen, bei denen die Steuerung über übergeordnete Ziele nicht zweckmässig ist, müssen im AFP keine solchen aufgeführt werden.

Für die Ziele sollen folgende Rahmenbedingungen gelten:

- Sie sollen relevant sein, möglichst aus einer übergeordneten Sicht (Stadt, Direktion) nicht nur für die Dienststelle. Es soll keine Wiederholung des Grundauftrags erfolgen.
- Sie sollen, wenn möglich und sinnvoll, Bezug nehmen auf die grossen Entwicklungslinien, auf strategische Themen, Legislaturziele oder den Themen der nachhaltigen Entwicklung, wo immer möglich mit direktem Verweis. Die Dienststellen müssen somit nicht in jedem AFP neue Ziele «erfinden».
- Sie können ergänzt werden mit einer Verdichtung der wichtigsten Stossrichtungen aus einer allenfalls bestehenden Sachstrategie der Dienststelle, z. B. die Schaffung/Vorbereitung neuer Aufgaben/Leistungen, Qualitätsverbesserungen, etc.
- Der Fokus liegt auf Veränderungen und Entwicklung, weniger auf Wahrung eines Zustandes, es sei denn, dies bedürfe besonderer Massnahmen. Somit können auch die Ziele wichtiger Projekte als übergeordnete Zielsetzungen definiert sein, aber nur, wenn sie klar über die normale Aufgabenerfüllung hinausgehen und über mehrere Jahre laufen.
- Wenn keine relevanten übergeordneten Ziele im Sinne der obigen Punkte bestehen, ist es zulässig, nur den Grundauftrag zu nennen. Die Anzahl an übergeordneten Zielen kann von keinem bis maximal fünf Zielen betragen (vgl. dazu Vorschlag zur Ergänzung von Art. 54 Abs. 4 GO)
- Die Ziele müssen auch für Aussenstehende verständlich sein. Sie sollen konkret und messbar formuliert sein.

Nachstehend illustrative Beispiele für übergeordnete Zielsetzungen. Sie werden im weiteren Projektverlauf mit den Dienststellen im Einzelnen ausgearbeitet (Teilprojekt 2) und in der Realisierung von jeder Dienststelle final definiert.

| Bereich | Beispiele für Zielsetzungen (inhaltlich im Rahmen der Detailkonzeption zu besprechen und zu konkretisieren) | Referenz (Beispiel) |
|------------------------------|--|--|
| Personal | <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen • Abbau von geschlechterspezifischen Lohnunterschieden • Neukonzeption Weiterbildungsangebot und Erhöhung der Weiterbildung pro Mitarbeitenden | Legislaturziel 1.1 Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern |
| Umweltschutz | <ul style="list-style-type: none"> • (Reduktion) CO₂-Emissionen, oder Klimaneutralität der Gemeindeverwaltung bis... • (Erhöhung) Recyclinganteil • (Erhöhung) Anteil Strombezug aus erneuerbaren Quellen • (Erhalt) Grünflächen in der Stadt (Balance zur Verdichtung) | Tätigkeitsbericht 2019; Stadtgrünstrategie 2012–2022; |
| Informatik und Kommunikation | <ul style="list-style-type: none"> • Zugang zu Online-Informationsplattform • Erhöhung der Leistungsbeschriebe in einfacher Sprache • Digitalisierung Verwaltungsdienstleistungen | |

Abbildung 5: Beispiele an übergeordneten Zielsetzungen

Im AFP könnte folgende Tabelle zu stehen kommen (unverbindliches Beispiel im Bereich Umweltschutz):

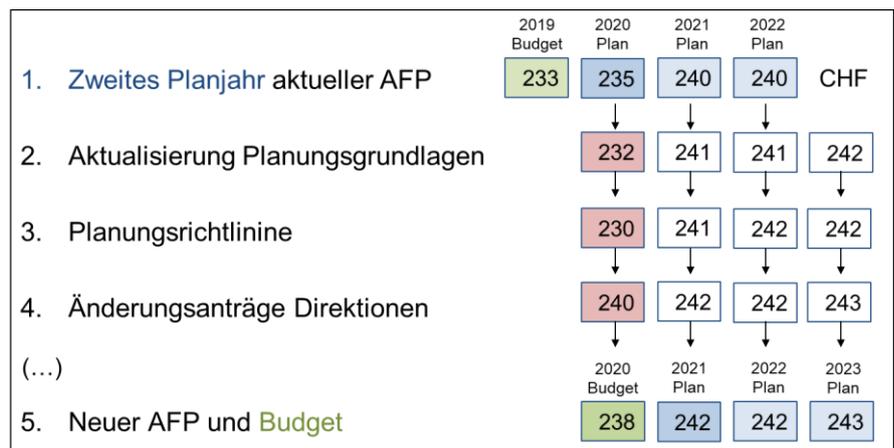
| Zielsetzungen | Referenz |
|--|--|
| 1 Verringerung der klimabereinigten Umweltbelastung von 201x bis 202y von x% | Anlehnung an <u>Legislaturziel 3.6</u> ; Grundlage <u>Energierichtplan</u> |
| 2 Reduktion CO2-Emissionen von 201x bis 202y um x % (oder absolute Reduktion in Tonnen) | <u>Legislaturziel 3.6</u> |
| 3 Reduktion Wärmeenergieträger Gas, insb. bei Schulen, von 201x bis 202y um x% | (Tätigkeitsbericht 2019) |
| 4 Abstimmung der Nachhaltigkeitsstrategie und Integration ins Steuerungsmodell der Stadt Bern. | |

4.3.6 AFP als rollende Planung

Die wesentlichste prozessuale Änderung von FISBE im Vergleich zur bisherigen Mittelfristplanung unter NSB besteht darin, dass der (I)AFP nicht mehr als vorgängig erstellte Planungsgrundlage für das Budget verwendet wird. AFP und Budget werden neu im gleichen Prozess erstellt. Damit liegt dem Gemeinderat und dem Stadtrat ein jährlich aktualisiertes Gesamtwerk zur Planung der Aufgaben und Finanzen vor. Dieses bündelt und verbessert die Entscheidungsgrundlagen und macht den Finanzplanungs- und Budgetprozess effizienter. Der AFP des Vorjahres bildet dabei die Grundlage für die neue Planung (rollende Planung), wobei auch die absehbaren Entwicklungen aus der Jahresrechnungen Berücksichtigung finden werden.

Der Planungsprozess zum AFP beginnt mit einer Aktualisierung der Planungsgrundlagen, die als Grundlage für die Erstellung der Weisung (Planungsrichtlinien) dienen. Diese wird vom Gemeinderat beschlossen und enthält verbindliche Planungsanweisungen für die Direktionen. Anschliessend wird die FIKO informiert.

Anschliessend erstellen die Direktionen ihre Planung basierend auf der bereits bestehenden Planung aus dem Vorjahr und den Erkenntnissen und Vorgaben aus den Planungsrichtlinien. Mit ihren Anträgen wird ein erster Entwurf erstellt, der danach weiterbearbeitet wird.



4.4 Planung und Steuerung der Investitionen

Eckwerte

- (1) Die Planung und die Steuerung der Investitionen sind keine eigenständigen Instrumente im Steuerungsmodell, aber infolge der weitreichenden Entscheide ein wichtiger Teil der Aufgaben- und Finanzplanung und für die Steuerung.
- (2) Investitionen wurden bisher vom Stadtrat über die Bewilligung von Krediten zu grösseren Einzelvorhaben beeinflusst, eine übergeordnete Steuerung erfolgte nicht. Neu werden Investitionen im Steuerungsmodell auf für den Stadtrat eine Rolle spielen, indem deren Entwicklung in den strategischen Eckwerten der Finanzplanung beschlossen werden kann. Damit können frühzeitig Akzente gesetzt werden. Die Finanzstrategie legt die Grundlage dazu.
- (3) Die bisherigen Zuständigkeiten in den Ausgabenbewilligungen (Verpflichtungskredite) werden von FISBE nicht verändert.

Die folgende Abbildung zeigt die Stufen, auf denen die Investitionen künftig in der Planung und Umsetzung behandelt werden sollen:

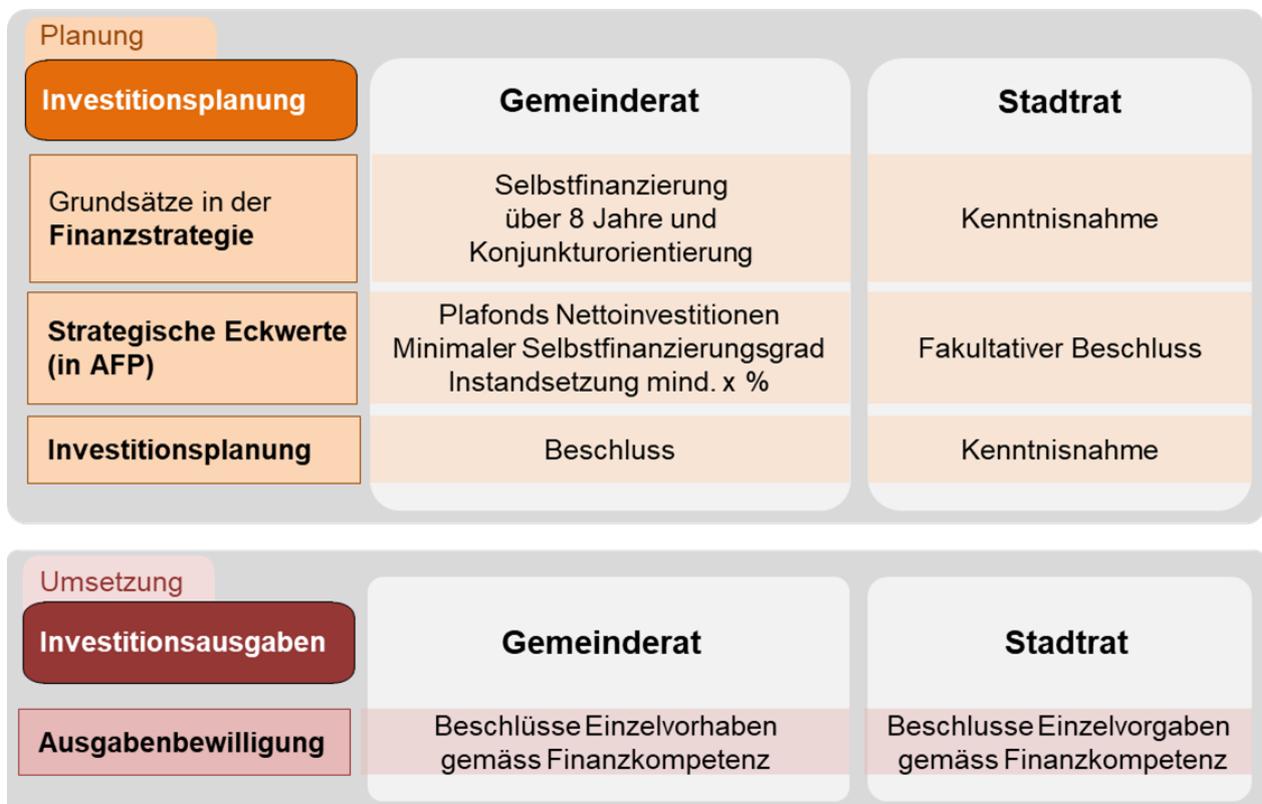


Abbildung 6: Planung und Umsetzung von Investitionen

Bereits in Kapitel 4.3.3 behandelt sind die strategischen Eckwerte der Finanzplanung.

Im Aufgaben- und Finanzplan wird den Investitionen ein wichtiger Stellenwert beigemessen. Zwar beschliesst der Stadtrat dafür keinen Globalkredit, weil der Mehrwert zum fakultativen Beschluss der Investitionsentwicklung im Rahmen der strategischen Eckwerte sehr gering wäre. Die Offenlegung über die Planung (Dialog mit FIKO) und Realisierung der Investitionen (im Jahresbericht) wird aber im Vergleich zu heute verbessert.

Neu wird im Jahresbericht für die wesentlichen Projekte über die Verwendung des vom Gemeinderat bewilligten Investitionsbudgets auch zuhanden des Stadtrates Rechenschaft abgelegt, wodurch einerseits die Planungsqualität weiter verbessert und im Stadtrat das Verständnis für die Komplexität dieser Geschäfte erhöht werden kann.

Infolge des hohen Anteils der Sachanlagen an den Nettoinvestitionen wird der AFP detailliertere Angaben dazu vornehmen. Unten abgebildet ist eine mögliche Gliederung nach den bereits heute gültigen Investitionsbereichen:

| Investitionsbereiche | R 2022 | B 2023 | B 2024 | <i>Abw. absolut von B23</i> | <i>Abw. B23 in %</i> | P 2025 | P 2026 | P 2027 |
|--|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| Tiefbau | | | | | | | | |
| Hochbau | | | | | | | | |
| Stadtgrün | | | | | | | | |
| Informatik | | | | | | | | |
| Fahrzeuge | | | | | | | | |
| Übrige | | | | | | | | |
| Total Investitionsausgaben | | | | | | | | |
| Tiefbau | | | | | | | | |
| Hochbau | | | | | | | | |
| Stadtgrün | | | | | | | | |
| Informatik | | | | | | | | |
| Fahrzeuge | | | | | | | | |
| Übrige | | | | | | | | |
| Total Investitionseinnahmen | | | | | | | | |
| Nettoinvestitionen in Sachanlagen | | | | | | | | |

Abbildung 7: Nettoinvestitionen in Sachlagen

Weitere Offenlegungen im AFP umfassen Erläuterungen zu den grössten Einzelinvestitionsvorhaben (in Teil I und II) sowie die Detailliste aller Investitionen (Teil III).

4.5 Budget

4.5.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

(1) Das Budget umfasst die Beschlüsse des Stadtrats für das Budgetjahr zuhanden der Stimmberechtigten (vgl. Art. 36 lit. g GO). Sie umfassen die Globalkredite aller Dienststellen (Saldo von Aufwand und

Ertrag)

- (2) Der Stadtrat kann bei den strategischen Eckwerten der Finanzplanung (Ziff. 4.3.3) bei Bedarf Anpassungen am Antrag des Gemeinderates beschliessen (fakultativer Beschluss).
- (3) Die übergeordneten Zielsetzungen der Dienststellen werden wie die übrigen Leistungsinformationen zur Kenntnis genommen.
- (4) Das Budgetjahr ist das erste Planjahr des AFP. Die einzelnen Budgetbeschlüsse sind in den betreffenden Abschnitten des AFP (namentlich der Dienststellen) und zusätzlich in einem Übersichtskapitel ersichtlich.

Das «Budget» ist keine separate Publikation, eher könnte man es als erstes Planjahr des AFP bezeichnen. Allerdings ist auch dies mit Blick auf die revidierte Gemeindeordnung und den Aufbau des AFP nicht exakt. Viele Inhalte im AFP, die das erste Planjahr betreffen, werden lediglich zur Kenntnis genommen. Somit umfasst das Budget nur die von den Stimmberechtigten zu beschliessenden Budgetkredite.

Die Kennzahlen und Leistungsindikatoren auf Stufe Dienststellen sollen aussagekräftig sein. Sie werden verwaltungsintern mit Unterstützung der Funktionsbereiche erarbeitet und vom Gemeinderat festgelegt. Der Stadtrat beschliesst diese nicht mehr – diese Kompetenz hatte sich aus verschiedenen Gründen als nicht wirksam erwiesen (zu operativ, zu technisch) und wurde daher vom Stadtrat auch kaum verwendet. Der Stadtrat kann jedoch im Dialog zwischen seinen Kommissionen und dem Gemeinderat sowie der Verwaltung Vorschläge eingeben, welche Leistungsindikatoren und Kennzahlen er als zweckmässig erachtet. Bei Bedarf kann die Auswahl auch mittels Planungserklärung beeinflusst werden.

4.5.2 Globalkredite der Dienststellen

Das Budget einer Dienststelle (Globalkredit) wird wie bisher mit einem Saldobetrag gebildet. Neu wird nicht mehr von Kosten und Erlösen gesprochen (Begriffen aus der Betriebsbuchhaltung), sondern von Aufwand und Ertrag (Finanzbuchhaltung, Erfolgssicht). Dieser Wechsel hat in Bern jedoch keine inhaltlichen Auswirkungen und ist eine reine sprachliche Optimierung. Interne Verrechnungen werden nach wie vor mitberücksichtigt

Alle benützten Kontenhauptgruppen (zweistellige Kontonummern) sind offengelegt, so dass die Zusammensetzung des Globalkredits aufgezeigt und die wichtigsten Veränderungen erläutert werden können. Die folgende schematische Darstellung zeigt die Struktur dieses Elements. Wie ersichtlich, sind die letzte verfügbare Rechnung, das Vorjahresbudgetjahr, das Budgetjahr und die drei darauffolgenden Planjahre enthalten.

| Kt. | Kontengruppe | R 2022 | B 2023 | B 2024 | Abw. absolut von B23 | Abw. B23 in % | P 2025 | P 2026 | P 2027 |
|--------------------------------|-----------------------|--------|--------|--------|----------------------|---------------|--------|--------|--------|
| 30 | Personalaufwand | 98 | 100 | 103 | 3 | + 3% | 103 | 104 | 102 |
| 31 | Sachaufwand | | | | | | | | |
| 34 | Finanzaufwand | | | | | | | | |
| 36 | Transferaufwand | | | | | | | | |
| 39 | Interne Verrechnungen | | | | | | | | |
| Total Aufwand | | | | | | | | | |
| 42 | Entgelte | | | | | | | | |
| 46 | Transferertrag | | | | | | | | |
| 49 | Interne Verrechnungen | | | | | | | | |
| Total Ertrag | | | | | | | | | |
| Ergebnis (Globalkredit) | | | | | | | | | |

Abbildung 8: Globalkredite der Dienststellen

Im Jahresbericht erfolgt die Rechenschaftsablage zur Verwendung der Globalkredite. Wie bisher werden die wesentlichen Abweichungen einzeln erläutert.

4.5.3 Budgetbotschaft

Mit der Budgetbotschaft wird den Stimmberechtigten das «Budget» vorgelegt. Deren Inhalte werden im Geiste des neuen AFP angepasst und umfassen:

- Eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte
- Allgemeine Informationen zur Ausgangslage, Fachbegriffen, Planungsgrundlagen
- Die Erfolgsrechnung auf Stufe Stadt (mit allen vier Planjahren und Erläuterungen der Entwicklung zur Information)
- Die Globalkredite pro Dienststelle (eingebettet in eine Übersicht pro Direktion) und der Sonderrechnungen
- Die Investitionsrechnung auf Stufe Stadt (mit vier Planjahren und Erläuterungen der Entwicklung zur Information)
- Argumente des Stadtrats
- Anträge an die Stimmberechtigten



In der Detailausarbeitung wird zu prüfen sein, ob die Budgetbotschaft noch zusätzlich verbessert werden könnte mit einer Verbindung der Finanzentwicklung mit der Entwicklung der Aufgaben und Leistungen.

4.5.4 Prozess

Die Erstellung des Budgets erfolgt zusammen mit dem AFP. Der Ablauf ist in Kapitel 5.1 ersichtlich.

4.6 Unterjährige Steuerung und Statusbericht

Eckwerte

- (1) Die unterjährige Steuerung wird mit FISBE aufgewertet. Dazu müssen organisatorische und technische Voraussetzungen und klare Kompetenzen bezüglich der Zuständigkeiten für die Gestaltung von Prozessen und Terminplänen geschaffen werden.
- (2) Die wesentlichen aktuellen Informationen zu Aufgaben und Finanzen werden zeitnah in den Planungsprozess eingespeist. Der kurz und prägnant gehaltene Statusbericht informiert den Gemeinderat Ende August und Ende November über den aktuellen Stand. Eine Information der FIKO soll jeweils basierend auf den Novemberdaten erfolgen.
- (3) Eine zuverlässige Schätzung der Steuererträge liegt erst für eine aktualisierte Ausgabe des Statusberichts im November vor.
- (4) Auswirkungen von Veränderungen bei Verpflichtungskrediten sowie Nachkrediten werden im Statusbericht erläutert.

4.6.1 Allgemeines

Damit eine aussagekräftige, unterjährige Aussage zum Stand der Kosten- und Ertragsentwicklung überhaupt möglich ist, muss zuerst sichergestellt werden, dass die wesentlichen Aufwand- und Ertragspositionen im Budget auf monatlicher Basis periodisiert erfasst werden. Dabei ist die Periodisierung dieser Positionen mittels mehrjähriger Datenanalyse zu erhärten und bei der Erstellung der Planung zu hinterfragen. Kleinere Aufwands- und Ertragspositionen können linear auf die einzelnen Monate verteilt werden. Mit dieser Methodik dürfte es möglich sein, unterjährig Aussagen zur Entwicklung von Aufwand und Ertrag (ohne Steuererträge) im Vergleich zum Budget oder Vorjahr machen zu können. Aussagen zum Stand der Steuererträge, insbesondere der juristischen Personen, gegenüber Budget oder Vorjahr sind aufgrund des bernischen Steuersystems in der Regel erst während des vierten Quartals möglich, da die

Steuererklärungen der grossen juristischen Personen üblicherweise erst im Verlauf der Monate Oktober/November abgegeben und im kantonalen System erfasst werden.

Um die Grundlagen zur Einschätzung der unterjährigen finanziellen Entwicklung zu vervollständigen, müssen auch die bereits beantragten Nachkredite berücksichtigt werden. Wichtig wäre auch eine systematische Erhebung zum Arbeitsfortschritt und zur Kostenentwicklung von Grossprojekten (Investitionen). Diese müsste von den zuständigen Direktionen aufbereitet und abgeliefert werden.

Bevor der Stadtrat das Budget des nächsten Jahres im September berät, sollte die FIKO durch den Gemeinderat in geraffter Form über die Entwicklung der Finanzen des laufenden Jahres informiert werden. Dabei muss allen Betroffenen klar sein, dass zu diesem Zeitpunkt noch keine verlässlichen Aussagen zur erwarteten Höhe der Steuererträge, insbesondere der juristischen Personen, gemacht werden können.

4.6.2 Statusbericht

Die Aufbereitung der aktuellen Finanzlage per Ende August und Ende November zuhanden des Gemeinderats erfolgt mittels eines Statusberichts. Dessen Inhalte werden im Rahmen des Detailkonzepts erarbeitet.

4.7 Jahresbericht

4.7.1 Kurzbeschreibung

Eckwerte

- (1) Der Jahresbericht ist die zentrale, jährlich erstellte Berichterstattung der Stadt Bern. Sie umfasst Informationen zum Allgemeinen Haushalt, den Direktionen, Dienststellen und in geraffter Form zum Gesamthaushalt und den Sonderrechnungen sowie einzelnen Querschnittsleistungen.
- (2) Über die bisherigen Produktgruppen wird nur noch online Bericht erstattet.
- (3) Der Aufbau des Jahresberichts folgt jenem des AFP. Dies soll den Lesenden eine einfachere Orientierung ermöglichen. Wie der AFP umfasst der Jahresbericht drei Teile.
- (4) Die kommentierende, wertende Berichterstattung des Gemeinderates erfolgt im «Geschäftsbericht» in Teil I.
- (5) Der Jahresbericht umfasst die Jahresrechnung, die gemäss Empfehlungen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) erstellt wird. In diesem Bereich sind AFP und Jahresbericht etwas anders gegliedert, ohne die Vergleichbarkeit jedoch zu beeinträchtigen.
- (6) Eine Kurz-Broschüre zu den Finanzzahlen ist nicht vorgesehen. Die wichtigsten Finanzzahlen sollen aufbereitet und im Internet zur Verfügung gestellt werden. Der Jahresbericht enthält aber zu Beginn eine Übersicht über die wichtigsten Themen im Sinne einer Zusammenfassung.

4.7.2 Aufbau und Inhalte

Der Jahresbericht enthält drei Teile. Teil III wird nur online publiziert.



Abbildung 9: Aufbau und Inhalt des Berichts

Die Inhalte des Jahresberichts umfassen:

- Teil 1 umfasst die Berichterstattung auf Stufe Stadt und enthält insbesondere den Geschäftsbericht des Gemeinderats, in dem dieser die Entwicklung und der Stand bezüglich Aufgaben und Finanzen schwerpunktmässig darlegt und kommentiert. In dieses Kapitel gehört auch die (Zwischen-)Berichterstattung zu den Legislaturzielen und den strategischen Eckwerten der Finanzplanung. Die übrigen Teile von Teil 1 sind wertneutrale Darlegungen der Situation, insbesondere die Jahresrechnung nach HRM2. Diese stellt die konsolidierte Sicht aller Direktionen und Dienststellen dar. Teil 1 wird primär von der FPI vorbereitet.
- Teil 2 ist nach Direktionen gegliedert. Nach einer kurzen «Einleitung» auf Stufe Direktion wird zu allen Dienststellen Bericht erstattet. Teil 2 ist fast identisch wie der Teil 2 im Aufgaben- und Finanzplan aufgebaut und daher einfach vergleichbar.
- Teil 3 ist ein «Auffangbecken» für Detailinformationen, welches nur online aufbereitet wird. Namentlich werden hier auch Zahlen zur Erfolgsrechnung der einzelnen Produktgruppen offengelegt, die in Teil 2 nicht mehr enthalten sind.

Eine detaillierte Gliederung des Jahresberichts ist als «Makette Jahresbericht» in Bearbeitung.

Der Jahresbericht muss mit dem Aufgaben- und Finanzplan vergleichbar sein. In ausgewählten Bereichen legt der Jahresbericht jedoch etwas andere Prioritäten, indem der Rückblick stärker gewichtet ist und der Zwischenstand bezüglich Erreichungsgrad der Legislaturziele ausführlicher beschrieben wird. Die folgende Tabelle zeigt beispielhaft, in welchen Themen sich die Ausprägungen von Jahresbericht und AFP unterscheiden oder die Bezeichnungen anders sind:

| Thema | Ausprägung AFP | Ausprägung Jahresbericht |
|---|-------------------|--------------------------|
| Bericht des Gemeinderats (wertende Kommentierung) | «Bericht zum AFP» | «Geschäftsbericht» |

| Thema | Ausprägung AFP | Ausprägung Jahresbericht |
|---------------------------------------|--|---|
| Legislaturziele | Kürzest möglicher Hinweis zum Stand der Umsetzung, aber primär Fokus auf die Auswirkungen auf die Planung im AFP | Zwischenberichterstattung der Umsetzung oder Abschlussbericht am Ende der Legislatur. |
| Stadtstrategie | Nur kurz erwähnt im Bericht des GR. Offenlegung, wenn sich gewisse Teile der Planung explizit und neu auf die Stadtstrategie abstützen. (optional in den Planungsgrundlagen etwas ausführlicher) | Kurze Darlegung des Standes und der weiteren Herausforderungen. Hinweis: Umfassendere Zwischenberichterstattung nur periodisch und nicht in jedem JB. Allenfalls auch in einer separaten Publikation oder im Rahmen der Berichterstattung zu den Legislaturzielen. |
| Zahlenteil | Erfolgsrechnung, Investitionen, Finanzierung (inkl. Eigenkapital, Verschuldung) | Jahresrechnung gemäss HRM2 Inkl. Anhang mit Erläuterungen |
| Zahlen-Offenlegung | Letzte Rechnung (2022) Budget Vorjahr (2023 – das Budget des aktuellen Jahres) Budget (2024) 3 weitere Planjahre (2025-2027) | Rechnung Vorjahr (2023) Budget (2024) Rechnung (2024) (Vergleich Budget-Rechnung) |
| DST: Übergeordnete Zielsetzungen | Auflistung der Zielsetzungen | Berichterstattung zur Umsetzung pro Zielsetzung |
| DST: Leistungsindikatoren, Kennzahlen | Fokus auf steuerungsrelevante Leistungsindikatoren und jene für die Planung relevanten Kennzahlen (zeigen die für die Planung angenommene Entwicklung). | Umfassenderes Kennzahlenset inkl. längerer Zeitreihe sind möglich (noch im Detail zu konzipieren, allenfalls Publikation online) |
| Vergleich zum Vorjahr bzw. Budget | Der AFP zeigt immer den aktuellen Stand der Planung. Es wird aber neu ein Vergleich zur Planung im letzten AFP vorgenommen, um die wichtigsten Veränderungen erläutern zu können. | Der Vergleich zum Vorjahr ist bei den IST-Werten automatisch enthalten, ein separates Kapitel nicht nötig. Die Kommentierung bezieht sich aber primär auf die Abweichungen zum Budget. |

Abbildung 10: Jahresbericht Themen

4.7.3 Allgemeiner Haushalt und Gesamthaushalt

Der Gesamthaushalt der Stadt setzt sich aus dem Allgemeinen Haushalt, den Sonderrechnungen Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, Tierpark, Stadtentwässerung und Entsorgung Recycling Bern zusammen.

Der Fokus des Steuerungsmodells FISBE und der Berichterstattung liegt auf dem Allgemeinen Haushalt. Die Sonderrechnungen Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik und Tierpark verfügen über eigenständige Reglemente, Steuerungsgremien und Kompetenzregelungen. Zudem publizieren sie eigene Jahresberichte und Finanzpläne. Die gebührenfinanzierten Sonderrechnungen Stadtentwässerung und Entsorgung Recycling Bern müssen sich mittelfristig über Gebühren selbst finanzieren, weshalb sie für die finanzpolitische Steuerung, mit Ausnahme der Investitionen, von untergeordneter Bedeutung sind.

4.7.4 Prozess

Der grundsätzliche Prozess zur Erstellung des Jahresberichts wird nicht wesentlich verändert. Die Vorbereitung mit den Abschlussweisungen starten im November, der Stadtrat genehmigt den Jahresbericht im Juni des Folgejahres.

Der Prozess wird aber optimiert:

- Die Buchungen zum Rechnungsjahr werden terminlich so abgeschlossen, dass die Jahreszahlen Anfang Februar bekannt sind. Durch die Zusammenlegung der Prozesse AFP/Budget kann der Zeit-

punkt für den Start des neuen AFP Prozesses so festgesetzt werden, dass für die Erstellung der Weisung zum neuen AFP sowie die entsprechende Information an die FIKO (Dialog) auf aktuellen Grundlagen basieren kann.

- Der definitive Jahresbericht wird Ende März vom Gemeinderat verabschiedet. Die anschliessende Beratung in den parlamentarischen Kommissionen soll rechtzeitig abgeschlossen werden, so dass Erkenntnisse für den Planungsdialo g Mitte Mai verwendet werden können.

4.8 Jahresrechnung

Eckwerte

- (1) Die Jahresrechnung ist Teil des Jahresberichts und wird damit vom Stadtrat genehmigt.
- (2) Sie umfasst alle den Vorgaben des Kantons zur Rechnungslegung nach HRM2 entsprechenden Elemente. Im Anhang werden spezifische Offenlegungen der Stadt ergänzt.
- (3) Die Jahresrechnung wird durch das Finanzinspektorat und die unabhängige Revisionsstelle geprüft. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Aufsichtskonzept (Einführung einer dem Stadtrat unterstellten Finanzkontrolle) derzeit neu gestaltet wird.

Die Jahresrechnung ist eine wertneutrale Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Allgemeinen Haushalts der Stadt Bern. Dies ist insbesondere im Bereich des Anhangs zu beachten, worin viele Detaillierungen vorgenommen werden. Kommentierende Bestandteile im Sinne von (politischen) Einordnungen und Wertungen gehören in den Geschäftsbericht des Gemeinderats.

Die Offenlegungen zum Gesamthaushalt basieren auf den gleichen Grundsätzen.

5 Hauptprozesse des Steuerungsmodells

5.1 Planungs- und Berichterstattungsprozess

Eckwerte

- (1) Der Planungsprozess integriert die bisher separat geführten Prozesse der Mittelfristplanung (IAFP) und Budgetierung in einen Gesamtprozess, der von Dezember bis November (Volksabstimmung zum Budget) läuft.
- (2) Das Budget muss den Stimmberechtigten im November zur Abstimmung vorgelegt werden. Auf diesen Stichtag sind alle Termine für die Erstellung und Beratung von AFP inkl. dem Budget ausgerichtet.
- (3) Die neu vorgesehene FIKO wird kontinuierlich in die Planungs- und Berichterstattungsprozesse einbezogen. Sie stellt den Sachkommissionen Leitlinien für die Vorberatungen des AFP und des Jahresberichts zur Verfügung.
- (4) Die Erstellung und Beratung des Jahresberichts werden so geplant, dass dessen Ergebnisse als Grundlage für die Planung und Beratung des AFP verwendet werden können.

Durch die Zusammenlegung des bisherigen IAFP und dem Produktgruppenbudget wird der Planungsprozess neu gestaltet. Zusätzlich wird eine bessere Abstimmung mit der Erstellung des Jahresberichts angestrebt. Zudem wird mit der Schaffung einer FIKO ein kompetenter Ansprechpartner für den Gemeinderat zur Verfügung stehen (vgl. Ziff. 7.2).

Der neue Jahresablauf mit Fokus auf die Erstellung des AFP und des Jahresberichts zeigt sich wie folgt:

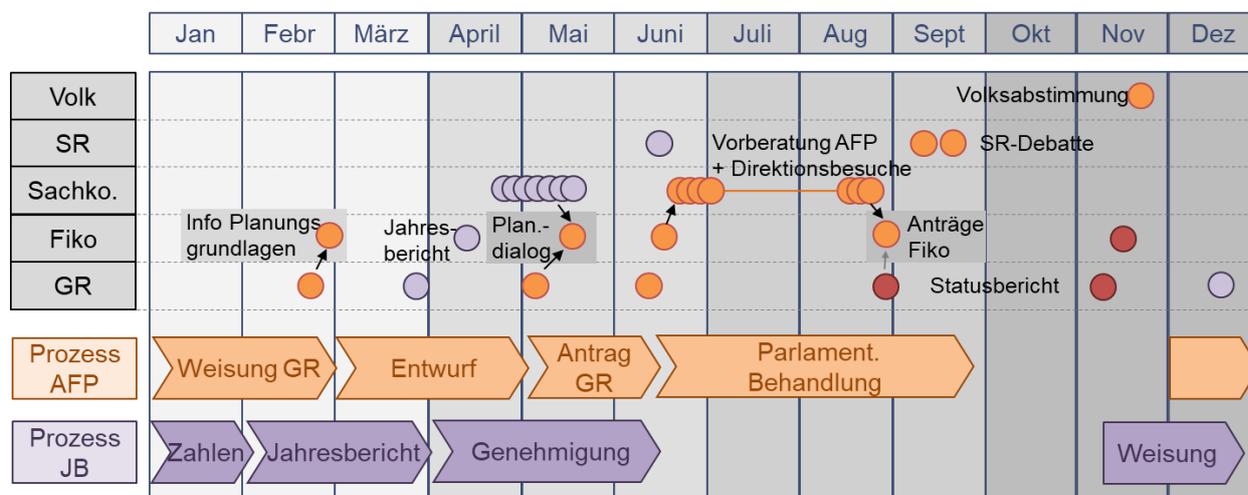


Abbildung 11: Planungs- und Berichterstattungsprozess

Grundlage für die zeitliche Planung des neuen AFP-Prozesses bildet der bisherige Budgetprozess, dessen Abschluss durch die Volksabstimmung in November fest vorgegeben ist. Damit ist im Vergleich mit anderen öffentlichen Gemeinwesen ein rund ein bis zwei Monate früherer Start der Planungsarbeiten notwendig. Deshalb lässt sich trotz Zusammenlegung der Prozesse IAFP/Budget eine gewisse parallele Bearbeitung der Planungs- und Berichterstattungsarbeiten, wie heute nicht vermeiden. Um Überlastungen zu vermeiden, sind die einzelnen Schritte gut aufeinander abzustimmen.

Der Planungsprozess ist in vier Phasen unterteilt:

1. Die Erstellung der Planungsanweisung,
2. die Erarbeitung eines vollständigen Entwurfs für die Beratung im Gemeinderat und in der FIKO,
3. die Finalisierung der Planungsarbeiten bis hin zum Antrag des GR an den Stadtrat sowie
4. die parlamentarische Beratung (Vorberatungen in den Kommissionen sowie die Debatten im Stadtrat).

Neu soll eine FIKO (vgl. Ziff. 7.2) kontinuierlich in den Planungsprozess einbezogen werden, vgl. dazu Ziffer 5.3 zum Planungsdialog. Aus Sicht der Projektleitung muss darauf hingewirkt werden, dass für AFP/Budget und den Jahresbericht pro Direktion je nur ein Verwaltungsbesuch stattfindet und diese inhaltlich zwischen der FIKO und den Sachkommissionen gut abgestimmt sind.

5.2 Jahresagenda

Gemäss der obigen Prozessdarstellung werden die Prozesse im Jahresablauf wie folgt gestaltet, wobei die Tätigkeiten der neuen FIKO separat in Ziffer 5.3 dargestellt werden:

| Monat | Prozess AFP/Budget | Jahresbericht |
|---------|--|--|
| Januar | | |
| Februar | Gemeinderat Verabschiedung Weisung AFP/Budget («Planungsrichtlinie»: Rahmenbedingungen, strategische und finanzielle Zielsetzungen, Plafonds und Globalvorgabe) Planungsgrundlagen an FIKO | Gemeinderat Behandlung Nachkredite Zahlenwerk mit Jahresergebnis |
| März | | Gemeinderat Verabschiedung Rechnungsabschluss HRM2 Jahresberichte Medienkonferenz zur Jahresrechnung |
| April | | Gemeinderat Genehmigung Jahresbericht inkl. Spezialfondsrechnung Informationen zum Jahresbericht an FIKO |
| Mai | Gemeinderat Erste und Zweite Behandlung Dialog mit FIKO (vgl. (5.3)) | Gemeinderat Verabschiedung Jahresbericht nach Kenntnisnahme Revisionsbericht zuhanden SR |
| Juni | Gemeinderat Beschluss AFP zuhanden FIKO und SR AFP Teil Direktionen und Dienststellen an Sachkommissionen SBK, FSU und PVS Medienkonferenz zu AFP/Budget Kommissionen Delegationsbesuche und Vorberatung Sachkommissionen | Stadtrat Genehmigung Jahresbericht inkl. Jahresrechnung Unterzeichnung des Bestätigungsberichts zur Jahresrechnung z.H. Amt für Gemeinden und Raumordnung |
| Juli | | |
| August | Kommissionen Weiterführung Vorberatung Sachkommissionen AFP/Budget Anträge SAKO an FIKO FIKO Anträge an SR | |
| Sept. | Stadtrat Beratung AFP/Budget und Abstimmungsbotschaft | |
| Okt. | | |
| Nov. | Volk Budgetabstimmung | |
| Dez. | | Finanzverwaltung Beschluss Abschlussweisung |

Abbildung 12: Jahresagenda

5.3 Dialog mit der FIKO

Eckwerte

- (1) Die FIKO wird kontinuierlich in die Planungs- und Berichterstattungsprozesse eingebunden.
- (2) Als «Planungsdialog» im engeren Sinne wird die Diskussion des ersten Entwurfs des AFP (Teil 2 Direktionen und Dienststellen sowie Gesamtübersichten) im Mai bezeichnet.
- (3) Die FIKO ist für die Beratung von AFP inkl. Budget sowie des Jahresberichts inkl. Jahresrechnung zuständig. Sie nimmt dabei eine übergeordnete Sicht auf die Stadtfinanzen ein. Die Sachkommissionen sind für die direktionsbezogenen Sachgeschäfte zuständig. Vgl. Ziff. 7.2.

Der vorgesehene Dialog wird es einer künftigen FIKO ermöglichen, früher als heute über den Zustand des Finanzhaushalts informiert zu sein und ihre Position bereits im laufenden Prozess der Erstellung von AFP und Budget durch den Gemeinderat einzubringen. Dies wertet die parlamentarische Einflussnahme entscheidend auf. Die FIKO wird aufgrund ihres Informationsvorsprungs zuhanden der Sachkommissionen (SAKO) finanzpolitische Leitlinien formulieren können, welche den SAKO ihre Prüfarbeiten im AFP, Budget und Jahresbericht erleichtern sollen.

Der Einbezug der FIKO soll wie folgt gestaltet werden:

| Monat | Einbezug FIKO | Einbezug SAKO |
|----------------|---|--|
| Februar | Information zu den Planungsgrundlagen, Entwurf Planungsanweisung, Zwischenstand in der Behandlung der Planungserklärungen | |
| April | Information zum Jahresbericht, Einordnung und Auswirkungen auf die Planung | Informationen/Rahmeninfos der FIKO zum Jahresbericht und dessen Behandlung |
| Mai | Planungsdialog: Vorlage erster Entwurf des Zahlenwerks zum AFP (inkl. MIP), Erläuterung der Entwicklungen und Veränderungen, Diskussion der Erwartungen der FIKO offenen Punkte | Behandlung Jahresbericht, auch nach Kenntnisnahme Bericht Revisionsstelle |
| Juni | Besprechung des Antrags des Gemeinderats, Hinweise und Leitlinien für die Vorberatung der Sachkommissionen | Aufnahme Leitlinien der FIKO zum AFP, Beginn der Vorberatung und Durchführung Direktionsbesuche |
| Ende August | Kenntnisnahme der Erkenntnisse aus den Vorberatungen und von Anträgen der Sachkommissionen, Stellungnahme der FIKO zu den Anträgen aus übergeordneter, finanzpolitischer FIKO Sicht, Formulierung eigene Anträge zuhanden Stadtrat. | Fortführung Vorberatung AFP/Budget bis Ende August und Übermittlung Erkenntnisse und Anträge zum AFP an FIKO zur Information |
| Mitte November | Information zum Forecast, auch im Sinne der Vorbereitung des nächsten Planungszyklus. | |

Abbildung 13: Einbezug FIKO

Zum Zusammenspiel der FIKO mit den Sachkommissionen siehe auch Ziff. 7.2.

Mit dem Planungsdialog kann die FIKO ihre politische Erwartungshaltung in einem frühen Zeitpunkt formulieren und sich frühzeitig auf die Budget-/AFP-Diskussion vorbereiten. Allenfalls kann die FIKO parlamentarische Instrumente ergreifen (vgl. Ziffer 6.2). Der Gemeinderat muss die Anliegen der FIKO prüfen und ihm Rahmen des definitiven Budgetentwurfs dazu Stellung nehmen.

6 Kompetenzordnung

6.1 Kompetenzen im Rahmen von AFP und Budget

6.1.1 Allgemeines

Das Steuerungssystem der Stadt soll insgesamt gestärkt werden. In diesem Sinne sind die Instrumente und Prozesse sowohl für den Gemeinderat als auch für den Stadtrat zu verbessern. Für den Stadtrat bringen bessere Informations- und Entscheidungsgrundlagen durch den jährlich aktualisierten Aufgaben- und Finanzplan (AFP) einen Mehrwert. Die gewünschte Stärkung der Einflussnahme des Stadtrats auf die mittelfristige Planung misst sich nicht so sehr an den formalen Kompetenzen für Beschlüsse (oder Genehmigungen), z. B. im Rahmen der Finanzplanungsdebatte, sondern an der effektiven Möglichkeit, die mittelfristige Entwicklung der Stadt auf einer gegenüber heute deutlich verbesserten und aktuelleren Informationsgrundlage durch strategische Vorgaben und periodischen Einbezug zu beeinflussen (vgl. Ziff. 5.3 zum Planungsdialog). Die Neudefinition der Kompetenzordnung bezüglich der Finanzplanung und -berichterstattung ist im Lichte dieser übergeordneten Zielsetzungen zu sehen.

Nicht geprüft wurden gemäss Rahmenbedingungen für das Projekt NSB22/FISBE die beiden Themen Ausgabenkompetenzen Gemeinderat und obligatorisches Budgetreferendum. Diese Themen sind von grosser politischer Brisanz und sollen deshalb gesondert behandelt werden, falls dafür ein politisches Bedürfnis besteht. Sie sind für die Konzeption des Steuerungsmodells nicht entscheidend.

Bei der Würdigung der einzelnen Kompetenzen ist die Unterscheidung in die Kategorien Beschluss, Genehmigung und Kenntnisnahme wichtig. Diese Kategorien werden im Folgenden zum besseren Verständnis kurz definiert.

- **Kenntnisnahme (Information):** Der Gemeinderat legt dem Stadtrat einen Bericht zu einem Geschäft in seiner Kompetenz vor. Dieser nimmt Kenntnis davon. Die Kenntnisnahme hat keine Rechtswirkung. Das Parlament kann den Bericht nicht ändern oder zurückweisen. Der Beschluss des Gemeinderats bleibt bestehen. Die Kenntnisnahme schiebt das Inkrafttreten nicht auf. Entscheide im Sinne der Kenntnisnahme können bei Bedarf differenziert getroffen werden: Kenntnisnahme ohne Wertung oder – verbunden mit einem politischen Signal – zustimmende oder ablehnende Kenntnisnahme. Bei diesen Geschäften kann der Stadtrat mit einer Planungserklärung auf die weitere Entwicklung Einfluss nehmen.
- **Genehmigung (Vetorecht).** Untersteht ein Geschäft einem Genehmigungsvorbehalt durch das Parlament, so kann ein Beschluss des Stadtrats nur in Kraft treten, wenn die Genehmigung vorliegt. Änderungen sind nicht möglich. Das Parlament kann genehmigen oder nicht. Wenn nicht, hat der Beschluss keine Rechtswirkung. Es obliegt dem Gemeinderat, dem Parlament allenfalls eine neue Vorlage zu unterbreiten. Das Genehmigungsrecht ist dort bedeutend, wo eine Nichtgenehmigung ein nötiges Inkrafttreten verhindert (z.B. Reglemente, Beschlüsse) oder ein genehmigter Beschluss in der Praxis wichtig ist (z. B. in der Rechenschaftsablage und Entlastung im Rahmen der Jahresberichterstattung). Sie sind viel unbedeutender, wenn es sich um reine Planungen der Regierung handelt. Denn die Regierung kann und muss im Sinne der Diskussion weiterplanen, ob diese nun genehmigt ist oder nicht.
- **Beschlussfassung (eigene Kompetenz, Änderungen möglich):** Hat der Stadtrat eine Beschlusskompetenz («der Stadtrat beschliesst...») so kann er die Vorlage, d.h. den Antrag des Gemeinderats direkt ändern. Alle Mitglieder des Stadtrats oder die Sachkommissionen können Anträge stellen. Der Stadtrat beschliesst und der Beschluss tritt in Rechtskraft (falls kein Rechtsmittel eingelegt wird). Dabei sind verschiedene Ausprägungen möglich. Eine Vorlage ist vom kompetenten Organ (Stadtrat) immer zu beschliessen (z. B. jährliche Globalkredite) oder das kompetente Organ (Stadtrat) kann beschliessen, wenn es eine Vorlage verändern will (sog. Fakultativer Budgetbeschluss; neu z. B. Änderungen von strategischen Eckwerten der Finanzplanung).

6.1.2 Übersicht der Kompetenzen

Die neue Kompetenzordnung hat zum Ziel, die Steuerung von Aufgaben und Finanzen der Stadt Bern insgesamt zu optimieren. Die Reform soll damit nicht zu Lasten des einen oder anderen Organs gehen,

sondern den Prozess als Ganzes stärken. Jedoch sollen anerkannte Lücken der heutigen Steuerung durch den Stadtrat behoben werden.

Mit diesen Kompetenz-Regelungen soll FISBE ein ausgewogenes Paket schaffen, das den Bedürfnissen von Gemeinderat und Stadtrat Rechnung trägt. Der zentrale Budgetbeschluss bleibt mit dem Globalkredit je Dienststelle gleich. Die bisherigen, vom Stadtrat wenig bis gar nie benutzten Kompetenzen (Beschluss Steuerungsgrössen je Produktgruppe, Festlegung Kennzahlen) entfallen. Dafür wird ein wichtiges Anliegen des Stadtrats berücksichtigt: die Verstärkung der Einwirkungsmöglichkeit auf die mittelfristige, strategische Finanzplanung. Die folgende Tabelle zeigt das Zielinstrumentarium Steuerung Stadt Bern im Gesamtüberblick:

6.1.3 Zu den Kompetenzen im Einzelnen

| Thema | Bisher (NSB) | Neu (FISBE) | Sicht SR |
|---|---|---|----------|
| a. Finanz-Strategie | Nicht als separater Bericht vorhanden, teilweise als Grundsätze im heutigen IAFP enthalten | NEU: Erarbeitung einer Finanzstrategie durch den Gemeinderat; Kenntnisnahme durch den Stadtrat (Art. 95 Abs. 2 E-GO). Einflussnahme mittel Planungserklärungen. | + |
| b. Strategische Eckwerte der Finanzplanung | Ausführungen im IAFP (finanzpolitische Grundsätze); Kenntnisnahme durch den Stadtrat | NEU: Fakultativer Beschluss der strategischen Eckwerte der Finanzplanung im AFP (Art. 54 Abs. E-GO) | + |
| c. Globalkredit (Dienststelle) | Globalkredit auf Stufe Dienststelle (Art. 54 Abs. 2 GO), mit Offenlegung bis Stufe Produktgruppen | Grundsätzlich UNVERÄNDERT , aber neu mit Darstellung einzelner Aufwand- und Ertragspositionen. Ausweis pro Produktgruppe nur noch online (Art. 54 Abs. 1 E-GO) | = |
| d. Übergeordnete Zielsetzungen | Beschluss übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben pro Produktgruppe (54/1 GO) | NEU: Ausweis pro Dienststelle; Kenntnisnahme (mit Option Planungserklärung) (Art. 54 E-GO) | (-) |
| e. Kennzahlen | Kenntnisnahme von den Kennzahlen der PG. Festlegung, welche Kennzahlen vorgelegt werden (54/3 GO) | NEU: Kenntnisnahme der Kennzahlen (auf Stufe Dienststelle). Änderungen via Planungserklärung möglich (Art. 54 E-GO) | - |
| f. Investitionen | Kenntnisnahme mittelfristige Investitionsplanung (im IAFP) | NEU: Fakultativer Beschluss von strategischen Eckwerten zur Plafonds-Entwicklung Nettoinvestitionen, zum Selbstfinanzierungsgrads und zum Anteil an Instandsetzungen. (Art. 54 Abs. 1 GO) im Rahmen der strategischen Eckwerte der Finanzplanung | + |
| g. Mittelfristplanung | Kenntnisnahme IAFP | UNVERÄNDERT: Der AFP soll gemäss Auffassung des Gemeinderats weiterhin vom Stadtrat zur Kenntnis genommen werden. Er kann indessen mit Planungserklärungen Einfluss nehmen (vgl. unten). | = |
| h. Vorberatung Finanzen in Kommissionen | Koordination durch Finanzdelegation | NEU: Periodischer Austausch mit FIKO insbesondere Planungsdialog im Frühjahr. Abstimmung FIKO mit Sachkommissionen. | + |
| i. Parlamentarische Vorstösse | Planungserklärung; 70a GRSS | UNVERÄNDERT: u.a. Planungserklärung, dringliche Motion | = |

Abbildung 14: Sicht Stadtrat; +Aufwertung, -Abwertung, =unverändert

a. Finanzstrategie

Die neu vorgesehene Finanzstrategie (Ziff. 4.2) ist formal ein Bericht des Gemeinderats und wird vom Stadtrat zur Kenntnis genommen.

b. Strategische Eckwerte der Finanzplanung

Die neu vorgesehene Verankerung von strategischen Eckwerten der Finanzplanung im AFP (Ziff. 4.3.3) ist die Antwort auf die Anforderung nach verstärkter strategischer Steuerung des Finanzhaushalts. Diese Grundsätze sollen durch den Stadtrat mit fakultativem Beschluss geändert werden können. Damit wird die Kompetenz des Stadtrats im Bereich der Festlegung der strategischen Finanzplanung klar aufgewertet. Fakultativ ist der Beschluss, indem die Eckwerte nicht immer global beschlossen werden müssen, sondern nur dann ein Beschluss erfolgt, wenn eine Änderung erwünscht wird.

c. Globalkredit

Die bisherigen Globalkredite – und damit das Kernstück des heutigen Budgetbeschlusses - bleiben unverändert. Sie beziehen sich weiterhin auf die Dienststellen (Ziff. 4.5.2)

d. Übergeordnete Ziele

Bisher definierte das Budget für jede Produktgruppe übergeordnete Ziele. Die heutigen Texte waren teilweise etwas beliebig und wenig aussagekräftig. Sie haben im praktischen Alltag nie jene Bedeutung erlangt, welche ihnen zugeordnet worden war. Dem Stadtrat stand es zwar zu, diese Ziele jedes Jahr zu beschliessen. Er hat jedoch praktisch nie von seiner Kompetenz zu Abänderungen Gebrauch gemacht. Hier macht eine Verwestlichung Sinn.

Neu sollen vom Gemeinderat übergeordnete Ziele für jede Dienststelle formuliert werden (Ziff. 4.3.5). Diese Ziele sollen normativ-strategischen Charakter aufweisen. Sie leiten sich wo möglich und sinnvoll aus den übergeordneten Strategien (Legislaturplanung, Sachstrategien) ab, können aber mit ergänzenden strategischen Vorgaben ergänzt werden. Auf übergeordnete Ziele kann verzichtet werden, wenn kein oder wenig Entscheidungsspielraum besteht oder wenn solche Ziele mit Blick auf die strategische Steuerung nicht sinnvoll sind (vgl. Art. 54 E-GO).

Die Formulierung von sinnvollen Vorgaben wird für Verwaltung und den Gemeinderat im weiteren Verlauf des Projekts eine anspruchsvolle Aufgabe darstellen, bietet aber die Chance einer durchgängigen strategischen Steuerung. Die Ziele werden im Rahmen der Erstellung des Detailkonzeptes sowie während der Erarbeitung des ersten neuen AFP durch die Projektorganisation zusammen mit den Direktionen und Dienststellen erarbeitet und vom Gemeinderat beschlossen. Nach der Einführung von FISBE werden die Ziele nach Bedarf von den Dienststellen, den Direktionen oder vom Gemeinderat neuen Rahmenbedingungen angepasst. Der Stadtrat kann diese Ziele im Rahmen der AFP-Debatte mit Planungserklärungen beeinflussen. Eine Beschlussfassung drängt sich nicht auf. Einerseits sind diese übergeordneten Ziele auf Vorentscheide abgestützt, andererseits können Änderungen hier ohnehin nur mittelfristigen Einfluss haben.

e. Kennzahlen

Die heutige GO weist dem Stadtrat die Kompetenz zu, die im AFP vorzulegenden Kennzahlen festzulegen. Dies schien in einer ersten Phase von NPM sinnvoll. Mittlerweile hat sich das Instrumentarium aber eingespielt und der Stadtrat hat nur in wenigen Ausnahmefällen noch auf die Kennzahlen Einfluss genommen. Auf diese bisherige Beschlusskompetenz soll und kann deshalb verzichtet werden. Es bleibt dem Stadtrat unbenommen, via Planungserklärung eine Änderung des Kennzahlensystems für die nächste Planperiode zu verlangen. Jedoch ist auch festzuhalten, dass zu häufige Änderungen am Kennzahlensystem der Transparenz und mehrjährigen Nachvollziehbarkeit nicht zuträglich sind.

f. Investitionen

Im Unterschied zu Kantonen und vielen anderen Städten kennt das Budget in der Stadt Bern keinen Beschluss über das jährliche Investitionsbudget. Zudem wurde im Laufe der Arbeiten klar, dass das Steuerungsinstrumentarium im Bereich der Investitionen ergänzt werden soll. Dies soll durch strategisch Eckwert der Finanzplanung erfolgen (vgl. oben b).

g. Mittelfristplanung/AFP

Der AFP soll nach Ansicht des Gemeinderates wie bei den meisten grossen Städten in der deutschen Schweiz (siehe Ziffer 3.3) vom Stadtrat weiterhin zur Kenntnis genommen werden.. Die Verantwortung für die Finanzplanung ist eine klare Exekutivaufgabe und der AFP ist rechtlich ein Planungsbericht des Gemeinderats. Mit Planungserklärungen und (dringlichen) Motionen stehen dem Parlament wirksame Instrumente zur Verfügung. Seitens SOKO NSB22 ist von einer Minderheit verlangt worden, der AFP sei künftighin zu genehmigen, wie dies neu auch im Kanton Bern der Fall ist (Art. 49 Abs. 4 GRG).⁷ Der Gemeinderat lehnt eine Genehmigung ab. Der AFP ist und bleibt ein Bericht des Gemeinderats und einer Nichtgenehmigung käme im Hinblick auf die nächste Planungsperiode ausschliesslich eine politische Bedeutung zu. Im Falle einer Nichtgenehmigung eines AFP könnte eine Neubearbeitung aus zeitlichen/praktischen Gründen erst mit dem nächsten Planjahr erfolgen. Eine teilweise Rückweisung, wie sie der Kanton Bern vorsieht, wird für die Stadt Bern nicht als sinnvoll erachtet, da sich der Stadtrat ja erst im September zum AFP/Budget äussert und ein auch nur teilweise überarbeiteter AFP frühestens im Dezember wieder dem Stadtrat vorgelegt werden könnte. Bereits einen Monat später startet bereits der neue Planungsprozess. Deshalb unterscheidet sich eine allfällige Nichtgenehmigung nicht von einer Planungserklärung, wonach der AFP grundsätzlich (in einer besonderen Richtung) für die neue Planperiode zu überarbeiten ist.

Die Diskussion wurde im Kanton wie folgt geführt.⁸ *«Der Aufgaben- und Finanzplan ist bisher dem Grosse Rat als Bericht zur Kenntnisnahme unterbreitet worden (Art. 60 Abs. 2 a GRG, Art. 61 Abs. 5 FLG). Neu wird vorgesehen, dass der Aufgaben- und Finanzplan dem Grosse Rat zur Genehmigung zu unterbreiten ist. (...) Zwar ist die Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans grundsätzlich eine Regierungsaufgabe. Der Grosse Rat ist aber in die staatliche Planung miteinzubeziehen, und zwar dann, wenn sich ein Planungsentscheid präjudizierend auf weitere Entscheide auswirkt. (...) Dabei entfaltet die Genehmigung nicht nur politische, sondern auch rechtliche Wirkung (...). Insbesondere gehen nichtgenehmigte Teile des Aufgaben- und Finanzplans mit Auflagen des Grosse Rats an den Regierungsrat zurück (auch Art. 52 Abs. 5 GRG), welcher diese dem Grosse Rat innert vier Monaten erneut zur Genehmigung zu unterbreiten hat (Art. 49 Abs. 4 Satz 2 GRG). Mit der Finanzmotion wird überdies verdeutlicht, dass auch eine einseitige Massnahme zum Aufgaben- und Finanzplan gefordert werden kann (vgl. Art. 64 Abs. 1 GRG). Der Grosse Rat kann somit nicht mehr «nur» mit Planungserklärungen und Ähnlichem darauf einwirken. Die Neuerungen tragen dem Umstand Rechnung, dass seitens des Grosse Rats immer wieder der Wunsch geäussert worden ist, frühzeitig auf die Kantonsfinanzen, insbesondere auch verbindlicher als bisher, auf den Aufgaben- und Finanzplan einwirken zu können.» Zudem nähert sich der Kanton Bern damit anderen Kantonen mit New Public Management an (AG, LU), die relativ verbindlich auch auf die mittelfristige Planung einwirken können.»*

Durchaus möglich und sinnvoll ist es hingegen, gewisse strategische Festlegungen im AFP durch den Stadtrat beschliessen zu lassen (vgl. oben strategische Eckwerte der Finanzplanung, inkl. mehrjährige Investitionsplafonds). Dem gegenüber ist es organisationsrechtlich klar abzulehnen, die 4-jährige Aufgaben- und Finanzplanung durch den Stadtrat integral zu beschliessen (vgl. Stadtratsbeschluss vom 17. Oktober 2019). Ein solcher Beschluss würde eine grundlegende Verschiebung der Planungsverantwortung zur Folge haben und wäre schweizweit einmalig. Mit einem Beschluss würde der Stadtrat die Aufgabe und Verantwortung der mittelfristigen Finanzplanung integral an sich reissen und dem Gemeinderat die Kompetenz entziehen, die Finanzplanung zweckmässig nachzuführen. Er wäre bei der Erstellung des Budgets für die dem aktuellen Budgetjahr nachfolgenden Jahre an die Beschlüsse des Stadtrats gebunden. Dies würde faktisch zu einem Mehrjahresbudget führen und eine zweckmässige und in der heutigen Zeit zwingend nötige jährliche Anpassung des Budgets verunmöglichen. Im gewaltenteiligen Staat hat jede Gewalt ihre Kernkompetenzen. Das Budget ist wie die Rechtsetzungskompetenz, eine Kernkompetenz des Parlaments. Die Planungskompetenz, insbesondere die finanzielle Mittelfristplanung ist und muss eine Kernkompetenz der Exekutive bleiben – allenfalls, wie im neuen Steuerungsmodell vorgesehen, kann das Parlament mittels strategischer Vorgaben zukünftige Finanzplanungen beeinflussen.

⁷ Art. 49 Grossratsgesetz vom 4.6.2013, GRG, BSG 151.21.

⁸ Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grosse Rat zum Gesetz über den Grosse n Rat (Grossratsgesetz, GRG) und zur Geschäftsordnung des Grosse Rates (GO) vom 3.12.2012, S. 25ff. https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdws-binary.DOKUMENTE.acq/ab48c0a9b9fb4fa981565140cf0980cb-332/1/PDF/2010.RRGR.11176-Gemeinsamer_Antrag_Regierung_und_Kommission_erste_Lesung-D-59461.pdf

h. Vorberatung / Dialog

Zum Instrumentarium gehören nicht nur abschliessende Kompetenzen, sondern auch informelle Möglichkeiten der Einflussnahme. Hier soll FISBE insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und künftiger FIKO rund um strategische Fragen der Finanzpolitik eine Aufwertung bringen. Mit der FIKO wird der Gemeinderat künftig einen fachlichen Gesprächspartner haben, mit dem die Finanzpolitik kontinuierlich diskutiert und reflektiert werden kann. Zentral ist insbesondere der «Planungsdialog» im Frühjahr (Mai), bei dem die FIKO über den bevorstehenden Budgetprozess informiert wird und schon frühzeitig Erwartungen an den Gemeinderat formulieren kann. Wichtig ist, dass dieser Planungsdialog die Zuständigkeiten nicht verändert. Der Gemeinderat bleibt in dieser Phase für die Finalisierung des Budgets- und AFP-Entwurfs zuständig. Er wird sich aber überlegen, die Signale der FIKO im Rahmen des verbleibenden Handlungsspielraums soweit möglich noch zu berücksichtigen. Der FIKO bleibt es vorbehalten, Anträge vorzubereiten (Globalbudget, finanzpolitische Eckwerte, übergeordnete Ziele) und entsprechende Planuserklärungen einzureichen. Beide indessen mit Wirkung für das übernächste Jahr (Budget + 1 Jahr).

i. Parlamentarische Vorstösse

Der Stadtrat verfügt heute bereits über ein reichhaltiges parlamentarisches Instrumentarium. Es stellt sich konkret die Frage ob im Bereich der parlamentarischen Steuerung von Aufgaben und Finanzen ein ergänzendes Instrument im Sinne einer Finanzmotion sinnvoll wäre. Vgl. zu diesem Thema die folgende Ziff. 6.2.

6.2 Finanzmotion als Ergänzung des parlamentarischen Instrumentariums?

6.2.1 Allgemeines

Der Stadtrat hat heute bewährte parlamentarische Instrumente:

- Parlamentarische Initiative (Art. 61 GO, Art. 68 GRSR)
- Motion und Postulat (Art. 59/60 GO, Art. 50, 61 GRSR)
- Richtlinienmotion (Art. 59 GO, Art. 60 GRSR)
- Planungserklärung (70, 70a GRSR)
- Interpellation (Art. 63 GRSR)

Es stellt sich die Frage, ob zur Optimierung der Steuerung durch den Stadtrat im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans das zusätzliche Instrument der Finanzmotion nötig und zweckmässig ist, insbesondere zur Ergänzung der heutigen Planungserklärung.

6.2.2 Zur heutigen Planungserklärung

Der Stadtrat kann heute zu Berichten des Gemeinderats mittels Planungserklärungen Stellung nehmen und Anpassungen beantragen (Geschäftsreglement des Stadtrats, Art. 70 und 70a). Planungserklärungen werden im Stadtrat beraten und zustimmend, ablehnend oder ohne Wertung zur Kenntnis genommen. Der Stadtrat kann Planungserklärungen im Laufe der Beratungen auch abändern. Bei Annahme sind diese für den Gemeinderat politisch verbindlich. Der Gemeinderat muss jährlich über den Stand der Umsetzung berichten. Planungserklärungen zum AFP beziehen sich nur auf diesen, d.h. Anpassungsbegehren können frühestens mit dem nächsten AFP erfolgen. Planungserklärungen zum AFP sind daher kein Budgetinstrument.

Das Instrument der Planungserklärung wurde Ende 2012 eingeführt. Dies aufgrund immer wieder auftauchender Kritik seitens des Parlaments, es könne sich zu Legislaturrichtlinien, IAFP und diversen weiteren Berichten (welche dem Stadtrat seitens Gemeinderat zur Kenntnis gebracht werden) nicht richtig äussern. Während in einer ersten Phase seitens Stadtrat noch vorgebracht wurde, die Planungserklärungen würden vom Gemeinderat nicht ernst genug genommen, hat sich diese Kritik in den letzten Jahren deutlich abgeschwächt.

6.2.3 Finanzmotion als Ergänzung des Instrumentariums?

Diverse Kantone und Städte haben in den letzten Jahren ihr parlamentarisches Instrumentarium im Bereich der finanziellen Mittelfristplanung durch ein ergänzendes Instrument vervollständigt, welches die Wirkung der Planungserklärungen verstärkt: der Finanzmotion (anderswo auch Auftrag, Budgetmotion, Globalbudgetauftrag etc.), z.B. im Kanton Bern. Die Finanzmotion unterscheidet sich von einer Planungserklärung insbesondere wie folgt:

- Sie kann jederzeit eingereicht werden, nicht nur zu vorgelegten Berichten;
- Der Regierung wird zur Beantwortung nur eine kurze Frist eingeräumt (damit die Umsetzung möglichst rasch greift);
- Sie hat verbindlicheren Charakter als eine Planungserklärung oder die heutige Richtlinienmotion.
- Sie kann bei Bedarf auf die Zwecke der Steuerung von Budget- und Aufgaben- und Finanzplan zugeschnitten werden: z.B. Hürden für die Einreichung (z.B. Quorum oder nur FIKO), Behandlungsfristen Parlament, Vorberatung durch FIKO.

Beispiele für Finanzmotionen oder vergleichbare Instrumente finden sich – neben dem Kanton Bern –, bspw. in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt sowie in den Städten Zürich und Winterthur oder Luzern.

Finanzmotionen könnten ein Bedürfnis des Stadtrats, verbindlicher auf die strategische Mittelfristplanung Einfluss nehmen zu können, befriedigen. Allerdings ist darauf zu achten, dass die parlamentarischen Interventionen den Prozess nicht überhitzen darf («Missbrauchsdiskussion»). Bei einer allfälligen Einführung einer Finanzmotion ist diesem Aspekt besondere Beachtung zu schenken.

| Pro Finanzmotion | Contra Finanzmotion |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Stadtrat soll ganzjährig wichtige Finanzthemen aufgreifen können. • Beschleunigtes Verfahren sichert kurzfristigen Einfluss. • Motionscharakter verbindlicher als Planungserklärung. • Kann Planungserklärungen, die der Gemeinderat nicht hinreichend umsetzt, verbindlich machen. | <ul style="list-style-type: none"> • Mit Planungserklärung und dringlicher Motion bestehen bereits griffige Instrumente für die Einflussnahme auf den AFP. Es braucht kein neues. • Durch die Einführung eines kontinuierlichen Planungsdialogs mit der FIKO wird der Wissensstand des Stadtrates gegenüber heute deutlich verbessert, so dass die bestehenden Instrumente für eine frühzeitige, zielgerichtete Einflussnahme ausreichen. • Das Zeitfenster für eine Finanzmotion ist zu klein, um eine effektive Verbesserung gegenüber Planungserklärung oder dringlicher Motion zu bewirken • Würde das Instrument ohne spezifische Quorumsanforderungen eingeführt, könnte das auf Grund des besonderen beschleunigten Verfahrens das System überfordern (Missbrauchsgefahr). |

Abbildung 15: Argumentarium Finanzmotion

6.2.4 Wertung zur Einführung einer Finanzmotion

Durch die Schaffung einer FIKO und eines rollenden Planungsdialogs können deren Mitglieder früher als heute sich abzeichnende Fehlentwicklungen erkennen und mittels einer Planungserklärung oder dringlichen Motion, innert angemessener Frist, beim Gemeinderat für den nächsten AFP Anpassungen verlangen. Auch der fakultative Beschluss der strategischen Eckwerte der Finanzplanung eröffnet dem Stadtrat die Möglichkeit, mittelfristig auf die Entwicklung des Finanzhaushaltes einzuwirken. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die bestehenden parlamentarischen Instrumente in Verbindung mit den neuen Steuerungsinstrumenten und dem Planungsdialog die mittelfristigen Einflussmöglichkeiten des Stadtrates angemessen verbessern. Er möchte deshalb auf die Einführung einer Finanzmotion verzichten.

Sollte der Stadtrat zu einer anderen Einschätzung gelangen, ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Finanzmotion in der Gemeindeordnung verankert werden muss, weil sie die Gewaltentrennung betrifft, Aussenwirkung hat und als verbindliches Instrument in die Kernaufgabe Planung des Gemeinderats eingreifen würde.

7 Revision der Gemeindeordnung und anderer Erlasse

7.1 Allgemeines

Das Projekt FISBE macht eine Anpassung der Gemeindeordnung nötig. Eine Revision der Gemeindeordnung ist auch aus Sicht der SOKO notwendig (Revision des Kommissionensystems, insbesondere Einführung einer FIKO). Zwischen beiden Vorlagen gibt es einen sachlichen Zusammenhang, geht es doch insgesamt um die Optimierung des Steuerungsmodells der Stadt Bern. Es ist notwendig, die beiden Vorhaben inhaltlich gut aufeinander abzustimmen. Dafür hat eine enge Zusammenarbeit zwischen Projektleitung FISBE und SOKO stattgefunden. Zielsetzung sollte nun auch sein, diese beiden Revisioenselemente in einer Vorlage vor das Volk zu bringen. Das bedingt eine gute zeitliche Abstimmung zwischen Stadtrat und Gemeinderat unter Einbezug der Stadtkanzlei.

In diesem Sinne werden die beiden Vorlagen inhaltlich und zeitlich gekoppelt. Sie werden durch die Projektorganisation FISBE und die SOKO je in einem Bericht vorbereitet und anschliessend durch die Stadtkanzlei in eine Botschaft zur Revision der GO gegossen.

7.2 Revision des Kommissionensystems (Antrag SOKO)

Gemäss Antrag der SOKO soll das Kommissionensystem revidiert werden. Dabei soll je eine FIKO und eine Aufsichtskommission entstehen. Ergänzend soll es wie bisher Sachkommissionen geben zur Vorbereitung der Sachgeschäfte der ihnen zugewiesenen Direktionen.

Die neue FIKO, bestehend aus 11 Mitgliedern, soll künftig für folgende Finanzgeschäfte federführend und umfassend zuständig sein: Budget, Aufgaben- und Finanzplan, Jahresbericht, Nachkredite, Steueranlagen. Für Geschäfte der drei Sachkommissionen, welche wesentliche finanzielle Auswirkungen haben werden, bildet sie Zwei-Personendelegationen zur vertieften Vorbereitung und bringt ihre Erkenntnisse in die Beratung der Sachkommissionen ein (Mitbericht). Mit diesem Entscheid kommt der Stadtrat in Bezug auf die Finanzkommission wieder auf den Zustand vor NSB zurück (vgl. Ziff. 3.1)

Die FIKO hat gemäss Antrag der SOKO keine exklusive Kompetenz zur Beratung der Finanzgeschäfte. Es handelt sich um eine gemeinsame Zuständigkeit mit den Sachkommissionen. Dies führt zu einer breiteren Abstützung im Rat, was einerseits zu mehrheitsfähigen und qualitativ guten Lösungen führen soll, andererseits aber – durch den kommissionsübergreifenden Abstimmungsbedarf – hohe Ansprüche an die Sicherstellung der zeitlichen Verfügbarkeiten der Kommissionsmitglieder stellt. Die Modalitäten des Zusammenwirkens werden anlässlich eines Workshops der Projektleitung mit der SOKO NSB22 am 5. Februar 2021 thematisiert. Sie sind spätestens im Rahmen der Ausarbeitung des GRSR zu definieren. Aus Sicht der Projektleitung muss darauf hingewirkt werden, dass für AFP/Budget und den Jahresbericht pro Direktion je nur ein Verwaltungsbesuch stattfindet und diese zwischen der FIKO und den Sachkommissionen gut abgestimmt sind.

Auch die Änderungen am Kommissionensystem führen zu einer Revision der Gemeindeordnung. Da die heutige Regelung der Organisation des Parlaments als sehr detailliert eingeschätzt wird und teilweise Redundanzen bestehen, soll die Gemeindeordnung bei dieser Gelegenheit entschlackt werden. Nach der von der SOKO bevorzugten Variante «schlank» soll die GO nebst dem rechtlich Notwendigen nur noch wesentliche politische Grundsätze enthalten. Der Rest soll im GRSR geregelt werden.

Im Hinblick auf die Gemeindeordnung hätte dieser Vorschlag folgende Auswirkungen: Kapitel 5 Stadtrat: Änderung Art. 56 (Aufsicht), 71 (Kommissionen), 72 Aufsichtskommissionen, 73 Ausführungsbestimmungen, Art. 135b; Aufhebungen von Art. 72 a-e, 74-80.

Die Revisionspunkte wurden mit den Revisionspunkten FISBE koordiniert. Die Anträge zu Art. 135b wurden abgestimmt (*Die verbindliche Rückmeldung aus der SOKO erfolgt voraussichtlich erst nach deren Sitzung vom 29. Januar 2021*).

7.3 Revision infolge FISBE

7.3.1 Übersicht

Die Revision FISBE führt insbesondere zu folgenden Anpassungen:

- Budget statt Produktgruppenbudget; inhaltlich besteht das Budget indessen weiterhin aus einem Globalkredit je Dienststelle;
- Aufgaben- und Finanzplan (AFP) statt IAFP. Inhaltlich wird der AFP neu konzipiert und in den Grundzügen in der GO verankert.
- Die Prozesse Budget und AFP werden zusammengelegt. Das erste Planjahr des 4-jährigen AFP wird zum Budget.
- Der Inhalt des Jahresberichts wird neu konzipiert und in den Grundzügen in der GO verankert.
- Justierungen in der Kompetenzordnung.

Die Änderungen wurden im Laufe des Projekts intensiv mit der SOKO besprochen.

Die Gemeindegesetzgebung sieht in Art. 115 Gemeindeverordnung Bewilligungspflichten bei der Einführung von wirkungsorientierten Steuerungsmodellen vor. Die Projektleitung hat beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern bereits angekündigt, dass ab 22. März 2021 die notwendigen Änderungen geprüft werden können, so dass das Ergebnis bis zum 24. März 2021 (definitive Verabschiedung des Geschäftes zuhanded Stadtrat) vorliegen sollte.

Systematisch vermag die heutige GO im Bereich Finanzrecht nicht zu überzeugen. Die Bestimmungen sind geprägt vom Pilotcharakter von NSB und sind über diverse Kapitel verstreut. Eine Orientierung fällt schwer. Im Laufe der Arbeiten wurden deshalb verschiedenen Umsetzungsvarianten geprüft. U.a.

- Eine minimale Revision. Konzentration auf das Minimale/Nötige
- Eine Variante mit pragmatischer Anpassung der verschiedenen Bestimmungen unter Einschluss materieller Ergänzungen
- Eine umfassende Neuordnung i.S. einer Verwesentlichung der Bestimmungen im Bereich der finanziellen Steuerung; dafür Erarbeitung eines neuen, die GO ergänzenden Finanzreglements.⁹

Die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Varianten hat rasch gezeigt, dass die an und für sich sehr wünschbare Neuordnung der «Finanzverfassung» zwar sinnvoll wäre, die Möglichkeiten des laufenden Prozesses mit Blick auf Zeitbedarf und Ressourcen jedoch überfordert hätte. Der Mittelweg der pragmatischen Anpassung würde zu einem unguten Kosten/Leistungsverhältnis führen: Viel Aufwand und ein nicht wirklich befriedigendes Ergebnis. Somit bleibt bloss die minimale Ergänzung der Gemeindeordnung. Sie soll dort angepasst werden, wo Änderungen im Hinblick auf die Einführung von FISBE nötig sind. Zudem können überholte Bestimmungen aus der Pilotphase von NSB gestrichen werden. Eine umfassende Erneuerung kann, wenn der politische Wille dafür besteht, in einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden. Durch die Konzentration auf das rechtlich nötige kann zudem eher gewährleistet werden, dass der Fokus des Projekts in Verwaltung und Politik auf die inhaltlichen Neuerungen von FISBE erhalten bleibt.

7.3.2 Anträge Revision GO

| Bisher | Neu (<i>Neuerungen unterstrichen</i>) |
|---|--|
| Kapitel 4: Die Stimmberechtigten | |
| Art. 36 Obligatorische Volksabstimmung Die Stimmberechtigten stimmen obligatorisch über folgende Gegenstände ab: g. das Produktgruppenbudget und die Steueranlage. | Art. 36 Obligatorische Volksabstimmung Die Stimmberechtigten stimmen obligatorisch über folgende Gegenstände ab: g. das <u>Budget</u> und die Steueranlage. |

⁹ Vgl. hier zu beispielhaft das Finanzreglement der Stadt Thun vom 13.12.2002 (SSG 620).

| Bisher | Neu (<u>Neuerungen unterstrichen</u>) |
|--|--|
| Kapitel 5: Stadtrat 3. Abschnitt: Zuständigkeiten | |
| Art. 52 Nachkredite ² Der Stadtrat beschliesst Nachkredite von mehr als 200'000 Franken zu Globalkrediten. | ² Der Stadtrat beschliesst Nachkredite von mehr als 200'000 Franken zu Globalkrediten <u>der Dienststellen.</u> |
| Art. 54 Produktegruppenbudget ¹ Der Stadtrat verabschiedet zuhanden der Stimmberechtigten jährlich für jede Produktegruppe übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben. Er kann für einzelne Produktegruppen auf Steuerungsvorgaben verzichten, wenn er dafür über keinen oder wenig Entscheidungsspielraum verfügt. ² Er verabschiedet zuhanden der Stimmberechtigten jährlich pro Dienststelle einen Globalkredit. ³ Er nimmt Kenntnis von den Kennzahlen zu den einzelnen Produktegruppen. Er legt fest, welche Kennzahlen vorgelegt werden. ⁴ Er legt in einem Reglement die Grundsätze fest, wie mit nicht beanspruchten Globalkrediten oder aufgetretenen Kreditüberschreitungen zu verfahren ist. | Art. 54 <u>Budget sowie Aufgaben- und Finanzplan</u> ¹ Der Stadtrat verabschiedet zuhanden der Stimmberechtigten jährlich <u>das Budget. Dieses enthält einen Globalkredit je Dienststelle.</u> ² <u>Er berät den Aufgaben- und Finanzplan. Dieser enthält insbesondere</u> a. <u>strategischen Eckwerte der Finanzplanung;</u> b. <u>finanzielle Planung des Gemeinderatsrats</u> c. <u>Planungen der Direktionen und Dienststellenübergeordnete Ziele je Dienststelle;</u> d. e. <u>Planungen der Sonderrechnungen.</u> ³ <u>Er kann die strategischen Eckwerte der Finanzplanung gemäss Bst. a mit Beschluss ändern oder ergänzen. Die übrigen Inhalte des AFP nimmt er zur Kenntnis.</u> ⁴ <u>Der Gemeinderat kann für einzelne Dienststellen auf übergeordnete Ziele verzichten, wenn er dafür über keinen oder wenig Entscheidungsspielraum verfügt oder wenn solche mit Blick auf die strategische Steuerung nicht sinnvoll sind.</u> |
| Art. 55 Gemeinderechnung ¹ Der Stadtrat beschliesst den Jahresbericht gemäss Artikel 135b sowie die Investitionsrechnung. ² Er nimmt Kenntnis: a. vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans; b. von der Erfolgsrechnung nach Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell | Art. 55 <u>Jahresbericht und Jahresrechnung</u> ¹ Der Stadtrat <u>genehmigt</u> den Jahresbericht <u>mit Einschluss der Jahresrechnung.</u> ² <u>Er nimmt Kenntnis vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans.</u> |
| Kapitel 5: Stadtrat 4. Abschnitt: Parlamentarische Vorstösse | |
| Art. 59 - 62 | <u>Unverändert</u> |
| Kapitel 6: Gemeinderat 2. Abschnitt: Zuständigkeiten | |
| Art. 94a Produktegruppen-Budget ¹ Der Gemeinderat bezeichnet die Dienststellen und weist diesen eine oder mehrere Produktegruppen zu. ² Er stellt sicher, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung den beschlossenen Vorgaben entsprechen. | Art. 94a <u>Budget</u> ¹ <u>Der Gemeinderat erarbeitet den Budgetentwurf.</u> Er bezeichnet die Dienststellen und weist diesen eine oder mehrere Produktegruppen zu. ² Er stellt sicher, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung den beschlossenen Vorgaben entsprechen. |

| Bisher | Neu (<u>Neuerungen unterstrichen</u>) |
|---|--|
| <p>³ Er setzt die dafür erforderlichen Führungsinstrumente ein und sorgt dafür, dass die Verwaltung die wesentlichen Daten über Leistung, Qualität und Kosten erfasst. Personendaten werden in der Regel nach Geschlecht getrennt ausgewiesen.</p> | <p>³ Er setzt die dafür erforderlichen Führungsinstrumente ein und sorgt dafür, dass die Verwaltung die wesentlichen Daten über Leistung, Qualität und Kosten erfasst. (...) </p> |
| <p>Art. 95 Geschäfte der Stimmberechtigten und des Stadtrats</p> <p>⁴ Er unterbreitet dem Stadtrat folgende Berichte.</p> <ol style="list-style-type: none"> Den Jahresbericht und mindestens per Ende Legislatur einen Bericht über den Stand der Massnahmenerfüllung zur Verwirklichung der in den Legislaturrichtlinien festgelegten Ziele. (...) | <p>Art. 95 Geschäfte der Stimmberechtigten und des Stadtrats</p> <p>⁴ Er unterbreitet dem Stadtrat <u>insbesondere</u> folgende Berichte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>die Finanzstrategie;</u> <u>die Legislaturrichtlinien;</u> <u>den Rechenschaftsbericht über die abgelaufene Legislatur, mit Stand der Massnahmenerfüllung zur Verwirklichung der festgelegten Ziele;</u> <u>den Aufgaben- und Finanzplan gleichzeitig mit dem Budget;</u> den Jahresbericht. |
| <p>Art. 101a Erfolgsrechnung</p> <p>¹ Der Gemeinderat beschliesst die Erfolgsrechnung nach Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2.</p> | <p>Art. 101a <u>Jahresbericht</u></p> <p>¹ <u>Der Gemeinderat erstellt den Jahresbericht.</u></p> <p>² <u>Dieser besteht aus:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>dem Geschäftsbericht des Gemeinderates</u> <u>der Berichterstattung zur Entwicklung der Aufgaben und Leistungen;</u> <u>der Jahresrechnung;</u> <u>der Berichterstattung über die Direktionen und Dienststellen sowie der Sonderrechnungen.</u> <p>³ Die Jahresrechnung richtet sich nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell <u>der Kantone und Gemeinden (HRM2).</u></p> |
| <p>Art. 102 Ausgaben</p> <p>³ Der Gemeinderat beschliesst: (...) b. Nachkredite zu Globalkrediten bis zum Betrag von 200 000 Franken.</p> | <p>Art. 102 Ausgaben</p> <p>³ Der Gemeinderat beschliesst: (...) b. Nachkredite zu Globalkrediten <u>der Dienststellen</u> bis zum Betrag von 200 000 Franken.</p> |
| <p>Kapitel 10: Neue Stadtverwaltung Bern, Finanzhaushalt, und Rechnungsprüfung</p> | |
| <p>Art. 135 Führung des Finanzhaushalts</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht zu führen</p> | <p>Art. 135 Führung des Finanzhaushalts</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht zu führen.</p> <p>² <u>Die Stadt erfüllt ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.</u></p> |
| <p>2. Abschnitt: Neue Stadtverwaltung Bern Art. 135a Grundsatz</p> <p>¹ Die Stadt erfüllt ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, indem:</p> <ol style="list-style-type: none"> der Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben für einzelne Produktgruppen sowie entsprechende Globalkredite für die einzelnen Dienststellen verabschiedet; | <p>Streichen.</p> |

| Bisher | Neu (<u>Neuerungen unterstrichen</u>) |
|--|---|
| <p>b. der Gemeinderat dafür sorgt, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung entsprechend den beschlossenen Vorgaben erbracht werden; c. die Verwaltung und der Gemeinderat den zuständigen Organen Rechenschaft über die Aufgabenerfüllung ablegen.</p> <p>² Eine Dienststelle kann mehrere Produktgruppen, eine Produktgruppe kann mehrere Produkte umfassen.</p> | |
| <p>Art. 135b Berichterstattung und Ergebnisprüfung</p> <p>¹ Der Gemeinderat legt dem Stadtrat den Jahresbericht, bestehend aus der Produktgruppen-Rechnung und der Bilanz, zum Beschluss vor.</p> <p>² Der Gemeinderat berichtet im Jahresbericht insbesondere über</p> <ol style="list-style-type: none"> die Erfüllung der Ziele und der Steuerungsvorgaben, die Verwendung der Mittel und die Tätigkeit der Stadtverwaltung. <p>³ Die Sachkommissionen prüfen den Jahresbericht im Rahmen von Artikel 74 Absatz 3.</p> <p>⁴ Die Finanzdelegation</p> <ol style="list-style-type: none"> prüft den Jahresbericht im Rahmen von Artikel 72d Absatz 1 und 2 nimmt Kenntnis vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans und von der Erfolgsrechnung nach Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell. | <p>Streichen.</p> |
| <p>3. Abschnitt: Ausgabenbeschlüsse und Kredite</p> | |
| <p>Art. 139 Globalkredit</p> <p>¹ Globalkredite decken Konsumausgaben ab, die während eines Rechnungsjahres anfallen.</p> <p>² Jeder Globalkredit bezieht sich auf eine Dienststelle.</p> <p>³ Globalkredite werden in Form von Nettokrediten (Ausgaben abzüglich Erträge) beschlossen.</p> | <p>Art. 139 Globalkredite</p> <p>¹ Globalkredite der Dienststellen decken <u>den</u> Konsum<u>aufwand</u> ab, <u>der</u> während eines Rechnungsjahres anfällt.</p> <p>³ Globalkredite werden in Form von Nettokrediten (<u>Aufwände</u> abzüglich Erträge) <u>pro Dienststelle</u> beschlossen.</p> |
| <p>6. Abschnitt: Bedeutung von Produktgruppenbudgets</p> | <p>6. Abschnitt: Bedeutung <u>des Budgets</u></p> |
| <p>Art. 148</p> <p>¹ Ist das Produktgruppen-Budget rechtskräftig beschlossen, wird der Gemeinderat ermächtigt, im Rahmen der beschlossenen Vorgaben über die entsprechenden Globalkredite zu verfügen.</p> <p>² Ohne rechtskräftiges Produktgruppen-Budget dürfen nur Verpflichtungen für gebundene und ihnen gleichgestellte Ausgaben eingegangen werden. Neue Vorhaben, für welche ein Ausgabenbeschluss bereits vorliegt, mit deren Umsetzung aber noch nicht begonnen wurde, bleiben gesperrt.</p> | <p>Art. 148</p> <p>¹ Ist das <u>Budget</u> rechtskräftig beschlossen, wird der Gemeinderat ermächtigt, im Rahmen der beschlossenen Vorgaben über die entsprechenden Globalkredite zu verfügen.</p> <p>² Ohne rechtskräftiges <u>Budget</u> dürfen nur Verpflichtungen für gebundene und ihnen gleichgestellte Ausgaben eingegangen werden. Neue Vorhaben, für welche ein Ausgabenbeschluss bereits vorliegt, mit deren Umsetzung aber noch nicht begonnen wurde, bleiben gesperrt.</p> |

Abbildung 16: Anträge Revision GO

7.3.3 Kurzerläuterungen zu den einzelnen Änderungen der GO

Vgl. allgemein auch die vorangehenden Kapitel.

Kapitel 4: Die Stimmberechtigten

Art. 36. Der heutige Begriff Produktegruppenbudget wird durch Budget ersetzt.

Kapitel 5: Der Stadtrat

Art. 52. Nachtragskredite werden unverändert zu Globalkrediten der Dienststellen gesprochen.

Art. 54 Budget sowie Aufgaben- und Finanzplan. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP; bisher Integrierter Aufgaben und Finanzplan, (IAFP) wird in Art. 54 inhaltlich beschrieben. Der Stadtrat nimmt ihn zur Kenntnis; er beschliesst jedoch die strategischen Eckwerte der Finanzplanung (vgl. Ziff. 4.3.3). Es wird festgehalten, dass der Gemeinderat bei Dienststellen auf die Definition von übergeordneten Zielen verzichten kann, wenn solche mit Blick auf die strategische Steuerung nicht sinnvoll sind.

Art. 55 Jahresbericht und Jahresrechnung. Diese Bestimmung wird primär formal angepasst. Sie definiert die Kompetenzen des Stadtrats. Genehmigung des Jahresberichts sowie Kenntnisnahme vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans (Ziff. 4.7, 4.8).

Kapitel 6: Der Gemeinderat

Art. 94a Budget. Redaktionelle Ergänzung.

Art. 95 Geschäfte der Stimmberechtigten und des Stadtrats: Die Liste mit der dem Stadtrat vom Gemeinderat vorzulegenden Berichte wird ergänzt durch die Finanzstrategie (Ziff. 4.2) sowie den Aufgaben- und Finanzplan. Die Berichte werden vom Stadtrat grundsätzlich zur Kenntnis genommen.

Art. 101a Jahresbericht: Die Bestimmung beschreibt neu die wesentlichen Inhalte des Jahresberichts (vgl. Ziff. 4.7).

Art. 102. Ausgaben. In Abs. 3 wird klargestellt, dass sich die Nachtragskreditpflicht nur auf die Globalkredite der Dienststellen bezieht (vgl. auch Art. 52).

Kapitel 10: Neue Stadtverwaltung Bern, Finanzhaushalt und Rechnungsprüfung

Art. 135 Führung des Finanzhaushalts. Die bisherigen Bestimmungen über die «Neue Stadtverwaltung Bern, Art. 135 a und b können gestrichen werden. Dafür wird in Art. 135b die Bestimmung verankert, wonach die Stadt Bern ihre Aufgaben (weiterhin) nach dem Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltung erfüllt.

Art. 135 a und b. Neue Stadtverwaltung Bern. Wird gestrichen. Vgl. Bemerkung zu Art. 135.

Art. 139. Globalkredit. Formale Anpassung (Aufwand statt Ausgaben).

Art. 148. Bedeutung des (Produktegruppen)-Budgets: Formale Anpassung (Budget statt Produktegruppenbudget).

8 Würdigung

Bezogen auf die Zielsetzungen des Grobkonzept können hier im Sinne eines Überblicks die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst werden. FISBE erzielt aus Sicht der Projektleitung eine massgebliche Verbesserung des Steuerungsmodells und höhere Effizienz.

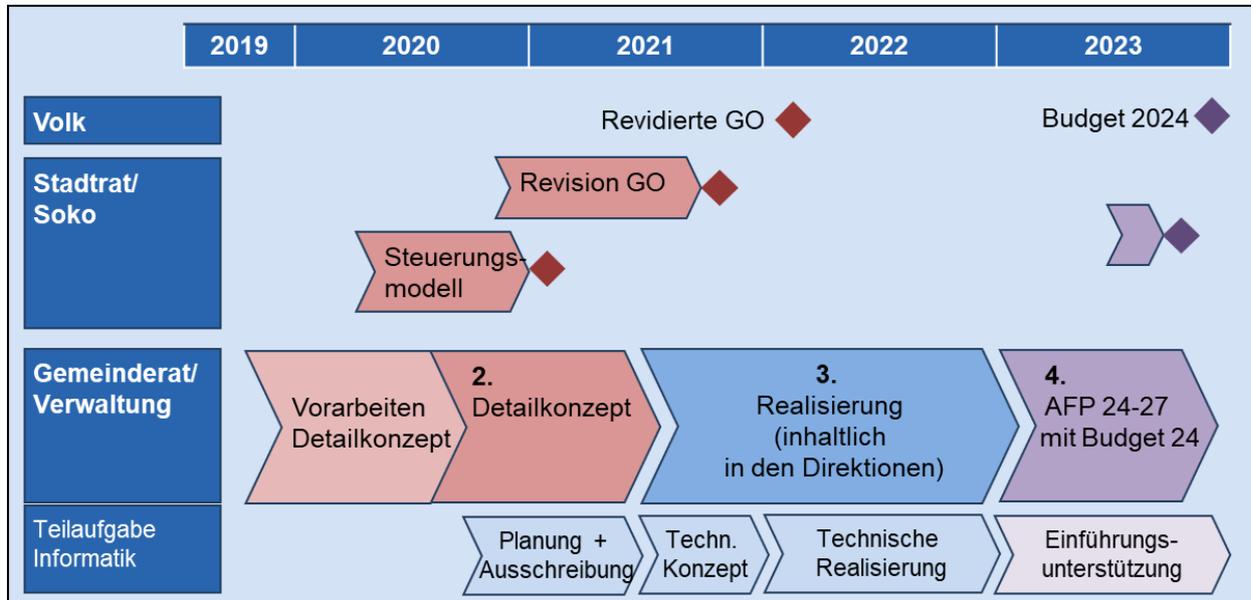
| Zielsetzung | Sicht Gemeinderat und Verwaltung | Sicht Stadtrat |
|--|--|--|
| Wesentlichkeit | <ul style="list-style-type: none"> Fokus auf die Dienststellen als zentrale Planungsebenen (Produktgruppen nur online) Reduktion der Anzahl Seiten von AFP inkl. Budget Die wichtigen Punkte werden vorangestellt, bessere Übersichten, Zusammenfassungen. Weniger allgemeine Erläuterungen, sondern Wirkungen auf die Stadt | <ul style="list-style-type: none"> Möglichkeit zum Beschluss der strategischen Eckwerte und damit direkte Einflussnahme auf die Mittelfristplanung Entlastung von operativen Beschlüssen wie z B. zu einzelnen Kennzahlen auf Stufe Produkte Der Fokus auf das Wesentliche rund um die Budgeteinheit Dienststelle erleichtert die politische Entscheidungsfindung Detailinformationen bleiben online erhalten. |
| Verständlichkeit | <ul style="list-style-type: none"> Integration von AFP und Budget gibt ein Planungsdokument mit vier Planjahren; alles an einem Ort dokumentiert Zahlen der Dienststellen können besser nachvollzogen werden als bei Produktgruppen, wo es viele interne Verrechnungen gibt. | <ul style="list-style-type: none"> Der Aufbau des AFP in drei Teile ist klar. Kommentierende Teile (des GR) und neutrale Informationen sind getrennt. Der Aufbau des Jahresberichts ist stark an den AFP angelehnt. Optimierung der Verständlichkeit durch bessere Übersichten sowie bessere Struktur und einfaches Layout |
| Integration: Verbesserte inhaltliche Abstimmung der Instrumente | <ul style="list-style-type: none"> Der Gemeinderat profitiert davon, dass sich die Verwaltung an seinen Legislaturzielen und der Finanzstrategie ausrichtet. Klarere Zielkaskade für die Direktionen und Dienststellen. | <ul style="list-style-type: none"> Eine grosse Verbesserung ist die Durchgängigkeit der Planungsinstrumente von der Stadtstrategie bis hin zu den Zielen der einzelnen Dienststellen. Einbindung der Sachstrategien in die Zielsetzungen der Dienststellen |
| Prozessoptimierung: Optimierte zeitliche Abstimmung der Instrumente und der IT-Unterstützung. | <ul style="list-style-type: none"> Die Zusammenlegung der Prozesse Budget und AFP bringt eine klare Vereinfachung der Jahresagenda Der Budget- und AFP-Prozess, heute noch weitgehend mit Excel, wird technisch besser unterstützt. Der Jahresabschluss wird mit neuer technischer Unterstützung früher möglich sein, was auch positiv für den Planungsprozess ist. | <ul style="list-style-type: none"> Die Zusammenlegung von Budget und Finanzplan bringt eine klare Vereinfachung der politischen Agenda. Die bessere Abstimmung von AFP und Jahresbericht, verbessert die Informationen für den Stadtrat Der Dialog mit der künftigen Finanzkommission ermöglicht dieser eine übergeordnete Sicht auf die Aufgaben- und Finanzplanung einzunehmen. |
| Effizienz: Reduktion des Aufwands für Steuerung von Aufgaben und Finanzen | <ul style="list-style-type: none"> Insgesamt bringt die Optimierung des Steuerungsmodells für die Verwaltung eine erhebliche Entlastung (Zusammenlegung, Mengenreduktion, technische Unterstützung). Die Zusammenlegung der Prozesse entlastet die Agenda des Gemeinderats. | <ul style="list-style-type: none"> Die Arbeit des Stadtrats und seiner Kommissionen wird durch den einheitlichen Planungsprozess und die klare Reduktion der Berichtspakete klar effizienter. Das Zusammenspiel im künftigen Kommissionswesen wird zwar etwas mehr Aufwand bringen, aber die Rollen sind klarer definiert. |

Abbildung 17: Würdigung der Zielsetzungen

9 Weiteres Vorgehen

9.1 Übersicht

Die beiden Projektbereiche «Steuerungsmodell und Revision GO» sowie «Fachliche Detailkonzeption» werden wie im Juni 2020 geplant weitergeführt.



9.2 Steuerungsmodell und GO-Anpassungen

Der Steueraussschuss FISBE wird dem Gemeinderat im Februar 2021 das definitive Geschäft (Steuerungsmodell) inklusive Entwurf des Stadtratsvortrages zur Entscheidung unterbreiten. Da Anpassungen der Gemeindeordnung nötig sein werden, soll die entsprechende Abstimmungsbotschaft am 24. März 2021 vom Gemeinderat verabschiedet werden. Nach zwei Lesungen im Stadtrat und Stellungnahme (nach der ersten Lesung) durch den Gemeinderat sollen die Änderungen der Gemeindeordnung am 13. Februar 2022 vors Volk (Volksabstimmung) gebracht werden.

9.3 Fachliche Detailkonzeption mit den Direktionen

Mit der Abgabe des Berichtes zum zukünftigen Steuerungsmodell an den Steueraussschuss wird ein wichtiger Meilenstein des Projektes FISBE erreicht. Das Modell legt die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der zukünftigen finanzpolitischen Steuerungsinstrumente fest. Deren detaillierte Ausarbeitung wird nun in den kommenden Monaten in direktionsübergreifenden Arbeitsgruppen insbesondere im Teilprojekt 2 erfolgen. Im Rahmen dieser Arbeiten werden die Direktionen und Dienststellen Gelegenheit erhalten, ihre Bedürfnisse in die Detailkonzeption einzubringen. Auch für die Evaluation der zukünftigen Software-Tools für die Finanzplanung und Berichterstattung, welche in der Verantwortung des Teilprojekts 3 liegt, sollen die Direktionen einbezogen werden, damit die unterschiedlichen Bedürfnisse ermittelt und berücksichtigt werden können. Die Zeit bis Mitte 2021 wird sehr arbeitsintensiv sein. Dieser Effort wird sich aber mit Sicherheit auszahlen, weil durch die Zusammenlegung der heute getrennt zu bearbeitenden Prozesse IAFP und Budget und durch die Einführung neuer Informatik-Tools die zukünftige Arbeitsbelastung insgesamt spürbar sinken wird.

Das Teilprojekt 1 (Konzeption/Layout/Inhalte) wird die Projektarbeit mit hoher Kadenz weiterführen und primär die Entwürfe der Maketten für den AFP und Jahresbericht finalisieren und die unterjährige Steuerung konkretisieren. Alle Erkenntnisse werden schliesslich bis Ende Juni 2021 im Detailkonzept festgehalten.

Das Teilprojekt 2 (Umsetzung/Prozesse) wird die beiden Maketten und deren Detailumsetzung in den Direktionen prüfen und die Voraussetzungen für die Realisierung schaffen. Dazu gehört auch die Erarbeitung des Grundauftrages, der übergeordneten Zielsetzungen, der Indikatoren und der Kennzahlen pro Dienststelle.

Im Teilprojekt 3 werden mögliche Softwarelösungen (Finanzplanung und Berichterstattung) geprüft und die Planung der Informatikseite des Projekts aktualisiert und abgestimmt (Zeitplan SAP GO2HANA).

9.4 Realisierung und Einführung

Die Realisierungsphase soll trotz knapper Ressourcen und der unsicheren Covid-19-Situation per Mitte 2021 starten und Ende 2022 in die Einführungsphase übergehen. Die Erstellung des erstmaligen AFP soll ab November 2022 vorbereitet und Ende Februar 2023 mit einer Planungsweisung des Gemeinderats offiziell lanciert werden.