

Bericht des Gemeinderats

Postulat Umsetzungskommission Neue Stadtverwaltung Bern, UK NSB (Liselotte Lüscher, SP/Ueli Haudenschild, FDP) vom 15. März 2007: Vereinfachung, bessere Verständlichkeit und Verknüpfung von PGB, Jahresbericht, IAFP und Legislaturrichtlinien (2007.SR.000103)

Mit der flächendeckenden Einführung von NSB hat der Stadtrat den Gemeinderat beauftragt, bis spätestens Ende 2006 NSB evaluieren zu lassen. Die Evaluation wurde im Verlauf des Jahres 2006 vorgenommen, Ende März 2007 wird der Evaluationsbericht dem Stadtrat abgegeben.

Ein Kritikpunkt der Evaluation betrifft die Ausgestaltung des Produktgruppen-Budgets und insbesondere des sehr umfangreichen Jahresberichts. Es wird angeregt, eine angemessene Aufbereitung des Jahresberichts für die parlamentarischen Entscheidungsträger zu prüfen. Dies bedingt eine verstärkt horizontale und vertikale Verdichtung sowie eine gut nachvollziehbare Darstellung des Zielerreichungsgrades der Produktgruppe (Empfehlung 6). Weiter wird auch auf die zum Teil fehlende Verknüpfung der einzelnen Instrumente, insbesondere von IAFP und Legislaturrichtlinien verwiesen. Die Analyse der Legislaturrichtlinien zeigt, „dass eine Systematik bei der Formulierung dieser Ziele und Indikatoren meist fehlt.“

Der UK NSB war es immer ein grosses Anliegen, PGB, Jahresbericht und IAFP verständlich und einfach darzustellen und sog. miliztauglich auszugestalten. Der Gemeinderat soll deshalb beauftragt werden, folgende Anregungen zu prüfen:

1. Jahresbericht in einen Haupt- und Detailbericht zu unterteilen, wobei der Hauptteil mehr qualitative als quantitative Aussagen beinhalten soll
2. PGB und Jahresbericht auf Vereinfachungen und Verständlichkeit zu durchleuchten
3. Einen direkten Bezug zwischen Produktgruppen-Budget, IAFP und Legislaturzwecken herzustellen, was eine Überprüfung der Systematik bei der Ziel- und Indikatoren Formulierung der Legislaturrichtlinien bedingt.

Bern, 15. März 2007

Postulat Umsetzungskommission Neue Stadtverwaltung Bern, UK NSB (Liselotte Lüscher, SP/Ueli Haudenschild, FDP), Verena Furrer-Lehmann, Andreas Flückiger, Corinne Mathieu, Karin Feuz-Ramseyer, Rudolf Friedli, Barbara Streit-Stettler

Bericht des Gemeinderats

An seiner Sitzung vom 31. Mai 2007 hat der Stadtrat mit Beschluss 236 das Postulat der UK NSB als erheblich erklärt. Der Gemeinderat stellte in Aussicht, dem Anliegen der UK NSB im Rahmen der Erarbeitung der Legislaturrichtlinien für die Jahre 2009 bis 2012 Rechnung zu tragen. Mit Beschluss vom 13. November 2008 stimmte der Stadtrat deshalb einer ersten Fristverlängerung bis zum 30. Juni 2009 zu. Am 29. Oktober 2009 verlängerte der Stadtrat die Frist zur Vorlage eines Prüfungsberichts bis am 30. Juni 2011. Im Sommer und Herbst 2012 führten die Aufsichtskommission, die als Nachfolgerin der damaligen Budget- und Aufsichtskommission deren Auftrag weiterführt, die Umsetzung der Empfehlungen der seinerzeitigen Evaluation von NSB zu überprüfen, einen schriftlichen Austausch über den Stand der Arbei-

ten. In ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2012 schliesslich besprach die Aufsichtskommission mit dem städtischen Finanzverwalter und dem Stadtschreiber die Situation und das weitere Vorgehen.

Das Postulat der UK NSB enthält drei Prüfungsaufträge:

1. Prüfung, ob der Jahresbericht in einen Haupt- und Detailbericht zu unterteilen wäre, wobei der Hauptteil mehr qualitative als quantitative Aussagen beinhalten sollte;
2. Durchleuchtung von PGB und Jahresbericht auf Vereinfachungen und Verständlichkeit;
3. Prüfung, ob bzw. wie ein direkter Bezug zwischen Produktgruppen-Budget, IAFP und Legislaturzielen hergestellt werden könnte, was eine Überprüfung der Systematik bei der Ziel- und Indikatoren-Formulierung der Legislaturrichtlinien bedingt.

Die Prüfungsaufträge 1 und 2 haben einen gewissen Zusammenhang. Grundsätzlich geht es darum, dass einerseits die Aussagekraft von PGB und Jahresbericht gesteigert werden kann, dass andererseits diese Instrumente aber auch vereinfacht und verständlicher gemacht werden können.

Der Gemeinderat und die Stadtverwaltung haben - gemeinsam mit dem Stadtrat - seit Jahren ständig an Optimierungen des PGB und auch des Jahresberichts gearbeitet. So wurden Darstellungen und Kennzahlen laufend überprüft, angepasst, verändert oder durch optimalere ersetzt. So sind im Verlauf der Zeit kontinuierlich Verbesserungen erzielt worden, die dazu geführt haben, dass das PGB und der Jahresbericht insgesamt deutlich aussagekräftiger und verständlicher geworden sind als zu Beginn der Umstellung auf NSB. Mit PGB und Jahresbericht stehen heute Instrumente zur Verfügung, die zwar anspruchsvoll und nicht perfekt sind, die aber eine bedeutend höhere Kosten- und Leistungstransparenz aufweisen.

Eine weitergehende Überarbeitung von PGB und Jahresbericht im Sinn einer grundsätzlichen Neukonzeptionierung würde voraussetzen, dass dafür ein entsprechendes Projekt gestartet würde, für das einerseits entsprechende Ressourcen (insb. auch finanzielle, da eine externe Begleitung voraussichtlich unabdingbar wäre) bereitzustellen, das aber auch bedingen würde, dass sich der Stadtrat in geeigneter Form auch zeitlich sehr intensiv mit dem Projekt befassen und dieses begleiten würde. Dies nicht zuletzt deshalb, weil PGB und Jahresbericht auch für den Stadtrat wichtige Arbeitsinstrumente und Entscheidungsgrundlagen darstellen und die Erwartungen und Bedürfnisse deshalb direkt in eine entsprechende Weiterentwicklung einfließen müssten.

Der Prüfungsauftrag 3 betrifft ein zentrales, aber ganz grundlegendes Thema: Die Steuerungskraft des Parlaments im mittel- und langfristigen Bereich. Es ist mittlerweile weitgehend unbestritten, dass sich das PGB als Steuerungsinstrument nur bedingt eignet. Der Stadtrat verabschiedet das Budget zu einem Zeitpunkt, indem wesentliche Parameter des kommenden Finanzjahrs mehr oder weniger vorbestimmt sind. Der Handlungsspielraum ist beschränkt. Damit verbunden ist die Problematik, dass das PGB in der Stadt Bern - anders als in Bund, Kanton und den meisten Städten - obligatorisch der Volksabstimmung unterliegt. Dieser Umstand verschärft die Schwierigkeit, das PGB als kurzfristiges Planungsinstrument wenigstens einigermaßen präzise zu gestalten, ist doch die Verwaltung gezwungen, den Budgetierungsprozess bereits rund ein Jahr vor Beginn des betreffenden Finanzjahrs zu starten.

In einem Rückblick auf „15 Jahre NPM - was haben die Parlamente daraus gemacht?“ kommt der St. Galler Professor Kuno Schedler zum Schluss: „In der heutigen Zeit, die durch komplexe Zusammenhänge und Verpflichtungen geprägt ist, kann das Parlament nur noch über

mittelfristige Instrumente (...) wirksam steuern. Die ‚Budgethoheit‘ eng interpretiert ist eine Mythos, der eine falsche Machbarkeit vorspiegelt.“¹

Es ist weitgehend anerkannt, dass eine Verbesserung der parlamentarischen Steuerung den Einbezug mittelfristiger Planungsinstrumente wie Legislaturziele oder eine mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung einbeziehen müsste. Ansätze aus anderen schweizerischen Gemeinwesen zeigen auch, dass Modelle entwickelt werden können, die in diese Richtung zielen. Voraussetzung dafür, eine solche Neukonzeptionierung mit entsprechenden Bezügen zwischen PGB, IAFP, Legislaturzielen und allenfalls weiteren Steuerungs- und Planungsinstrumenten herzustellen, ist indessen, dass auch und zunächst in Frage zu stellen ist, ob an der zwingenden Zuständigkeit der Stimmberechtigten für die Genehmigung des jährlichen Voranschlags tatsächlich weiterhin festgehalten werden soll oder ob es denkbar wäre, dem Budget auch zuständigkeitsmässig den Stellenwert zu geben, der ihm technisch gesehen zukommt.

Eine grundsätzliche Weiterentwicklung des parlamentarischen Steuerungssystems wird in vielen Gemeinwesen, die in den letzten 10 bis 20 Jahren Formen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt haben, angedacht oder für notwendig gehalten. Es ist aber offensichtlich, dass eine solche tiefgreifende Überarbeitung des gegenwärtig in der Stadt Bern zur Verfügung stehenden Instrumentariums politisch und ressourcenseitig aufwändig wäre. Neben der Abkehr von überkommenen Zuständigkeiten müsste ein Projektierungsprozess eingeleitet werden, an dem sich neben Verwaltung und Exekutive vor allem auch das Parlament beteiligt. Angesichts des gegenwärtigen Wissens- und Erfahrungsstands ist auch davon auszugehen, dass ein solches Projekt nicht ohne externe Begleitung zu bewältigen wäre. Die Bezüge und Abhängigkeiten der verschiedenen Instrumentarien müssten sorgfältig evaluiert und die Folgen einer Neustrukturierung der Planungsprozesse soweit möglich ausgeleuchtet werden, sollen nicht Enttäuschungen riskiert werden, wie sich möglicherweise zum Teil nach der Einführung von NPM aufgetreten sind.

Bern, 19. Dezember 2012

Der Gemeinderat

¹ Kuno Schedler, 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht?, Parlament 2/2012, S. 5.