

Überprüfung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen in der Stadt Bern (Projekt NSB22)

Grobkonzept

14. August 2019



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	8
1 Einleitung	10
2 Zum Projektablauf	11
2.1 Zum Vorgehen.....	11
2.2 Projektorganisation	11
3 Grundlagen	13
3.1 Entwicklungen im Public Management der letzten Jahre	13
3.1.1 <i>Das Modell NPM und seine Entwicklungen</i>	13
3.2 Entstehung und Entwicklung NSB	15
3.2.1 <i>Entstehung</i>	15
3.2.2 <i>Evaluation von NSB 2006/7</i>	15
3.2.3 <i>Jüngere Entwicklungen</i>	16
3.3 Moderne Konzeption der Integrierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen	16
3.4 Handlungsspielraum unter kantonalem Recht.....	18
3.5 Hinweis auf andere Städte.....	18
3.5.1 <i>Überblick</i>	18
3.5.2 <i>Einschätzung</i>	19
4 Prüffelder	20
4.1 Gegenstand und Abgrenzung des Projekts.....	20
4.2 Gesamtinstrumentarium (Vollständigkeit)	21
4.2.1 <i>Kurzbeschreibung, Überblick</i>	21
4.2.2 <i>Würdigung</i>	22
4.2.3 <i>Handlungsoptionen</i>	22
4.3 IAFP – Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	23
4.3.1 <i>Kurzbeschreibung</i>	23
4.3.2 <i>Würdigung</i>	23
4.3.3 <i>Handlungsoptionen</i>	24
4.4 Produktgruppenbudget	25
4.4.1 <i>Kurzbeschreibung</i>	25
4.4.2 <i>Würdigung</i>	25
4.4.3 <i>Handlungsoptionen</i>	26
4.5 Investitionsplanung	27
4.5.1 <i>Kurzbeschreibung</i>	27
4.5.2 <i>Würdigung</i>	27
4.5.3 <i>Handlungsoptionen</i>	28



4.6	Jahresrechnung/Rechnungslegung	29
4.6.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	29
4.6.2	<i>Würdigung</i>	30
4.6.3	<i>Handlungsoptionen</i>	31
4.7	Geschäftsbericht.....	32
4.7.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	32
4.7.2	<i>Würdigung</i>	32
4.7.3	<i>Handlungsoptionen</i>	32
4.8	Verwaltungsinterne Prozesse	33
4.8.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	33
4.8.2	<i>Würdigung</i>	33
4.8.3	<i>Handlungsoptionen</i>	34
4.9	Informatik.....	35
4.9.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	35
4.9.2	<i>Würdigung</i>	35
4.9.3	<i>Handlungsoptionen</i>	35
4.10	Zusammenspiel Gemeinderat – Stadtrat.....	36
4.10.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	36
4.10.2	<i>Würdigung</i>	39
4.10.3	<i>Handlungsoptionen</i>	39
4.11	Fazit der Analyse	40
4.11.1	<i>Zusammenfassung der Analyse</i>	40
4.11.2	<i>Übersicht über die Handlungsoptionen</i>	40
4.11.3	<i>Zielsetzungen für NSB22</i>	43
5	Eckwerte von NSB 2022	44
5.1	Allgemeines	44
5.2	Vereinfachung und Verwesentlichung des Instrumentariums unter Integration von IAFP und Budget	45
5.2.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	45
5.2.2	<i>Der neue Jahresablauf</i>	46
5.2.3	<i>Umsetzungsfragen</i>	47
5.2.4	<i>Argumente aus der Diskussion</i>	47
5.3	Optimierung der Investitionsplanung.....	48
5.3.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	48
5.3.2	<i>Umsetzungsfragen</i>	48
5.3.3	<i>Argumente aus der Diskussion</i>	49
5.4	Neukonzeption der Berichterstattung	50
5.4.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	50
5.4.2	<i>Umsetzungsfragen</i>	51
5.4.3	<i>Argumente aus der Diskussion</i>	51
5.5	Optimierung von Controlling und verwaltungsinternen Prozesse	52
5.5.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	52
5.5.2	<i>Umsetzungsfragen</i>	52
5.5.3	<i>Argumente aus der Diskussion</i>	52
5.6	Neue Informatikbasis für die Steuerung	53
5.6.1	<i>Kurzbeschreibung</i>	53



5.6.2	Umsetzungsfragen.....	53
5.6.3	Argumente aus der Diskussion	53
5.7	Anpassungen des stadträtlichen Instrumentariums.....	54
5.7.1	Kurzbeschreibung.....	54
5.7.2	Umsetzungsfragen.....	55
5.7.3	Argumente aus der Diskussion	55
5.8	Zusammenfassung der Wirkungen	57
6	Exkurs: Varianten zum obligatorischen Budgetreferendum?	58
6.1	Variante fakultatives Budgetreferendum	58
6.1.1	Beschrieb	58
6.1.2	Würdigung.....	59
6.2	Variante Verzicht auf Budgetreferendum, obligatorisches Referendum Steuersatzänderung	60
6.2.1	Beschrieb	60
6.2.2	Diskurs	60
7	Umsetzungsplanung	61
7.1	Allgemeines.....	61
7.2	Anpassung der rechtlichen Grundlagen.....	61
7.2.1	Gemeindeordnung (GO).....	61
7.2.2	Weitere Anpassungen	62
7.3	Vorgehen bis Detailkonzept.....	62
7.4	Projektorganisation für Detailkonzept.....	63
7.4.1	Erste Staffel.....	63
7.4.2	Zweite Staffel.....	64
7.4.3	Dritte Staffel; Parallele/affilierte Projekte (auf NSB abzustimmen).....	64
7.4.4	Projektorganisation.....	64
a.	NSB22, Erste Staffel.....	64
b.	NSB22, Zweite Staffel.....	65
7.5	Ressourcenbedarf	65
7.6	Projektrisiken	66
8	Anhänge	67
8.1	Kantonale Rechtsgrundlagen (Auszüge).....	67
8.2	Vergleichsstädte	69
8.2.1	Überblick	69
8.2.2	Zürich (Stadtrat = Exekutive)	69
8.2.3	Winterthur (Stadtrat = Exekutive).....	69
8.2.4	Köniz	69
8.2.5	Luzern (Stadtrat = Exekutive)	70
8.3	Dokumentation	71
8.3.1	Literatur (Auswahl).....	71
8.3.2	Rechtsgrundlagen (Auswahl).....	71

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AK	Aufsichtskommission
AMIP	Arbeitsgruppe Mittelfristige Investitionsplanung
bpc	bolz+partner consulting ag
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSS	Direktion für Bildung, Soziales und Sport
DFD	Direktionsfinanzdienst
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig Demokratische Partei
FHDV	Finanzhaushalt der Gemeinden
FI	Finanzinspektorat
FinDel	Finanzdelegation
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FPI	Direktion für Finanz, Personal und Informatik der Stadt Bern
FSU	Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt
GB	Grünes Bündnis
GFR	Geldflussrechnung
GG	Gemeindegesezt
GGR	Grosser Gemeinderat
GLP	Grünliberale Partei
GO	Gemeindeordnung
GR	Gemeinderat
GRG	Grossratsgesetz
GS	Generalsekretariat
HRM2	Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2
i.d.R.	In der Regel
IAFP	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
IB	Investitionsbudget
IKS	Internes Kontrollsystem
ISB	Immobilien Stadt Bern
IT	Informationstechnik, Oberbegriff für die Informations- und Datenverarbeitung
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
JGLP	Junge Grünliberale Partei
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
MIP	Mittelfristige Investitionsplanung
NEF	Neue Verwaltungsführung
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
SAP HANA	SAP Produkt
SBK	Kommission für Soziales, Bildung und Kultur
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Stadtrat
SSSB	Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern
STA	Steuerungsausschuss
SUE	Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie
TVS	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün
UK	Umsetzungskommission
Vgl.	Vergleiche
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
Ziff.	Ziffer



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf des Projektes	11
Abbildung 2: Projektorganisation NSB22	12
Abbildung 3: Interviews und Anhörungen.....	12
Abbildung 4: Controlling Kreislauf Strategische Steuerung	17
Abbildung 5: Stadtvergleich.....	19
Abbildung 6: Gesamtinstrumentarium	22
Abbildung 7: Kurzbeschreibung IAFP	24
Abbildung 8: Produktgruppenbudget.....	26
Abbildung 9: Investitionsplanung.....	28
Abbildung 10: Jahresrechnung/Rechnungslegung	30
Abbildung 11: Geschäftsbericht	32
Abbildung 12: Verwaltungsinterne Prozesse.....	34
Abbildung 13: Informatik.....	35
Abbildung 14: Aufgaben und Kompetenzen des Stadtrates	36
Abbildung 15: Zusammenspiel Gemeinderat – Stadtrat	38
Abbildung 16: Organisation des Stadtrats.....	39
Abbildung 17: Zusammenfassung der Analyse.....	40
Abbildung 18: Handlungsoptionen	42
Abbildung 19: Der neue Jahresablauf	46
Abbildung 20: Zusammenfassung der Wirkungen	57
Abbildung 21: Variante fakultatives Budgetreferendum	58
Abbildung 22: Vorgehen bis Detailkonzept	62
Abbildung 23: Projektrisiken	66

Zusammenfassung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) in der Stadt Bern (New Public Management, NPM) erfolgt im Wesentlichen über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) inklusive Mittelfristiger Investitionsplanung (MIP), das Produktgruppen-Budget (PGB) und die Produktgruppen-Rechnung (PGR). Das neue Steuerungsmodell (Neue Stadtverwaltung Bern; NSB) wurde im Jahr 2004 eingeführt.

Das Steuerungsmodell hat sich in der Stadt Bern seither etabliert und nach Auffassung vieler grundsätzlich bewährt. Allerdings haben sich immer wieder verschiedene städtische Organe kritisch zum Steuerungsinstrumentarium, insbesondere zum PGB geäußert. Auch hat eine Evaluation aus dem Jahr 2006/7 Reformbedarf aufgezeigt. Eine grundsätzliche Anpassung im Sinne einer Optimierung ist allerdings bisher nicht erfolgt.

Im Sinne einer Weiterentwicklung von NSB sollen deshalb die bestehende finanzielle Steuerung und Berichterstattung überprüft werden. Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) hat dafür das Projekt NSB22 für die Erarbeitung eines Grobkonzepts ausgelöst. Das Projekt wurde durch einen Steuerungsausschuss unter der Leitung des Direktors FPI geleitet und extern unterstützt. Der Gemeinderat hat im Januar 2019 die Projektorganisation und den Projektterminplan genehmigt und von den Ergebnissen am 19. Juni 2019 Kenntnis genommen (vgl. **Ziff. 1 und 2**).

Das vorliegende Grobkonzept beschreibt in **Ziff. 3** die Entwicklungen des Modells NPM und die Eckwerte einer modernen Konzeption einer integrierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen. In **Ziff. 4** wird das bestehende Instrumentarium der Steuerung und Berichterstattung von den externen Autoren in verschiedenen Prüffeldern analysiert und die Erkenntnisse aus Dokumentenanalysen, Expertenbeiträgen, einem Vergleich mit anderen Städten, Interviews mit Verwaltungskadern und aus einem Workshop vom 25. April 2019 – bei dem auch Mitglieder des Stadtrats mitwirkten – zusammengetragen. Sie führen zu folgendem Fazit:

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 weiterzuentwickeln.

Diese Ansicht wird von der grossen Mehrheit der Interviewten geteilt. Die Errungenschaften von NSB sind aber ebenso breit anerkannt. Eine Rückkehr zur alten Steuerung ist keine Option.

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

- 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 (**Ziff. 5**).

- 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

Zudem werden in einem Exkurs (**Ziff. 6**) Varianten zum heutigen obligatorischen Budgetreferendum beschrieben. Es wird politisch zu entscheiden sein, ob und wie diese Frage in Zusammenhang mit dem Projekt NSB22 aufgegriffen und allenfalls behandelt werden soll. Das Projekt NSB22 kann grundsätzlich unabhängig von dieser Frage weiterverfolgt werden.

Der Gemeinderat wird dem Stadtrat auf der Basis des vorliegenden Grobkonzept Antrag für das weitere Vorgehen stellen. Nach den politischen Grundsatzentscheiden würde bis 2. Quartal 2020 ein Detailkonzept erarbeitet. Dabei wird die Neuerung der neuen Informatikbasis erfolgskritisch sein. Im optimistischen Fall könnte das reformierte Modell für den Planungsprozess Budgetjahr 2022 bereit sein. Das würde indessen eine Bereitstellung aller nötigen Voraussetzungen bis Ende 2020 bedingen (**Ziff. 7**).

Die Umsetzung von NSB22 soll in drei Staffeln erfolgen. In der ersten Staffel wird das Detailkonzept (NSB22 Hauptprojekt) im Auftrag des Gemeinderats durch eine Projektorganisation unter der Leitung der FPI ausgearbeitet. Seitens Stadtrat soll das Projekt, wie in der Phase Grobkonzept, durch eine Begleitgruppe begleitet werden. Die Umsetzung in den Direktionen erfolgt im Rahmen eines Teilprojekts «NSB22 Direktionen» mit Vertretungen aller Direktionen. Parallel dazu wird das (Teil)Projekt Informatik/SAP vorangetrieben.

In einer zweiten Staffel sollen die Reformarbeiten seitens Stadtrat unter dessen Verantwortung vorangetrieben werden (NSB22 Stadtrat). Parallel dazu sollen die nötigen Anpassungen der Rechtserlasse vorbereitet werden (NSB22 Rechtsgrundlagen). Für letzteres ist die Projektorganisation noch zu bestimmen.

Für eine dritte Staffel sind Anschlussprojekte vorgesehen, wie z.B. die Schaffung einer erweiterten Datenplattform oder die Weiterentwicklung des Steuerungsinstrumentariums in Richtung ressourcenorientierte Steuerung.

1 Einleitung

Die Berichterstattung zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Stadt Bern erfolgt über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) inklusive Mittelfristiger Investitionsplanung (MIP), das Produktgruppen-Budget (PGB) und die Produktgruppen-Rechnung (PGR). Ca. 30% der Produktgruppen 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 sollen Umfang, Struktur, Verständlichkeit und Aussagekraft der bestehenden finanziellen Berichterstattung durch IAFP, PGB und PGR sowie die darin enthaltenen Steuerungsvorgaben und Kennzahlen hinterfragt werden.

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 bolz+partner consulting ag (bpc) für die Unterstützung bei der Erarbeitung eines Grobkonzeptes beigezogen.

2 Zum Projektablauf

2.1 Zum Vorgehen

Die Erarbeitung des vorliegenden Grobkonzepts erfolgte grundsätzlich in zwei Teilen. In einer ersten Phase wurde der bestehende IST-Zustand erhoben sowie Handlungsoptionen definiert (Ziff. 4). In einer zweiten Phase wurden SOLL-Vorstellungen entwickelt und Eckwerte für die Reform des Steuerungsmodells beschrieben (Ziff. 5). Die vorgelagerte Darstellung der Grundlagen (Ziff. 3) und die Überlegungen zur Umsetzung (Ziff. 7) rundeten die Arbeiten ab.

Die Analyse erfolgte auf der Basis einer Sichtung von Vorgeschichte und Dokumentationen gestützt auf Einschätzungen der externen Experten, der internen Projektleitung, diversen Interviews und Anhörungen (Ziff. 2.3) sowie einen pragmatischen Städtevergleich.

Die Zwischenergebnisse wurden vom Steuerungsausschuss am 1. April 2019 abgenommen und in verschiedenen Runden validiert, unter anderem im Workshop mit Vertretungen des Stadtrats und der Generalsekretäre am 25. April 2019.

Die Festlegung der Stossrichtungen der Reform (Eckwerte NSB22, vgl. Ziff. 5) erfolgte auf Basis der Analyse sowie der Inputs des Workshops vom 24. April durch Experten und Projektleitung. Sie wurden durch den Steuerungsausschuss diskutiert und freigegeben. Rückmeldungen aus dem Steuerungsausschuss sowie aus der Information des Gemeinderats vom 19. Juni 2019 wurden im Bericht noch verarbeitet.

Die folgende Abbildung zeigt den Ablauf des Projekts Grobkonzept NSB22 auf.

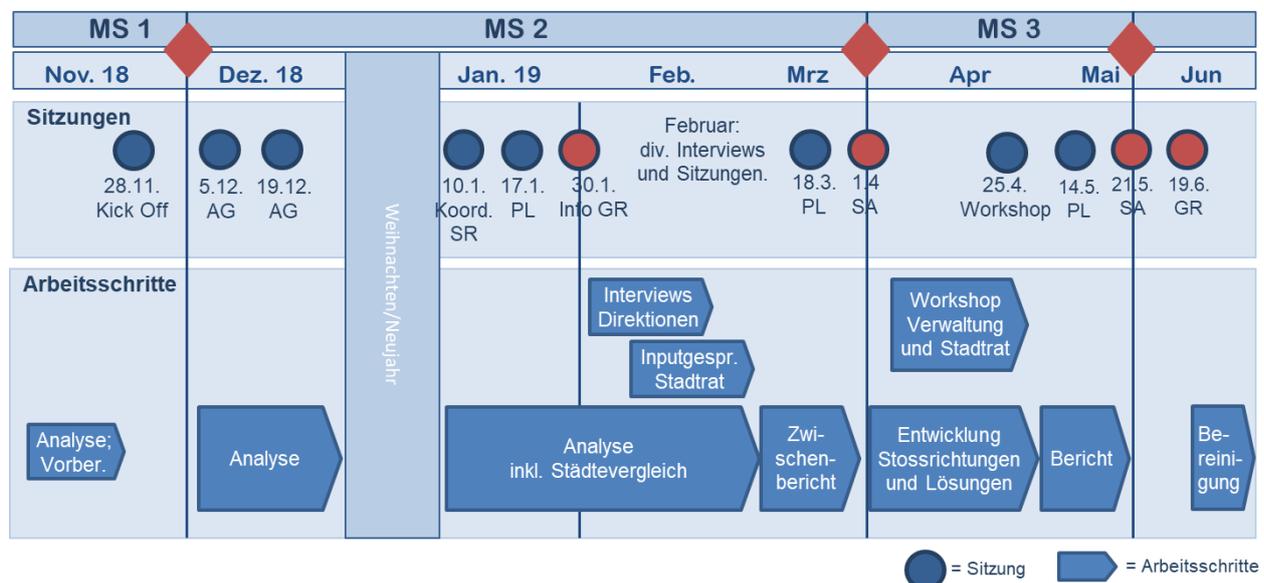


Abbildung 1: Ablauf des Projektes

2.2 Projektorganisation

Das Projekt NSB22 Grobkonzept war wie folgt organisiert:

Gremium	Mitglieder	Aufgaben
Auftraggeber	Gemeinderat	<ul style="list-style-type: none"> erteilt Auftrag nimmt das Grobkonzept ab

Gremium	Mitglieder	Aufgaben
Steuerungsausschuss (STA)	Michael Aebersold, Direktor FPI Daniel Schaffner, Finanzverwalter Roland Meyer, Generalsekretär FPI Jürg Wichtermann, Stadtschreiber	<ul style="list-style-type: none"> • bringt sich inhaltlich ein • entscheidet über Ergebnisse
Projektleitung intern	Stephan Dolder, Finanzplaner, Finanzverwaltung Situativ unterstützt durch <ul style="list-style-type: none"> • Adrian Zingg, wissenschaftlicher Mitarbeiter, GS FPI • Nadja Bischoff, Ratssekretärin 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtinterne Projektleitung • Ansprechpartner für externe Projektleitung • Organisation stadtinterne Prozesse
Projektleitung extern	Dr. Urs Bolz David Wüest-Rudin	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Projektleitung • Erarbeitung Bericht • Durchführung Interviews und Anhörungen • Vorbereitung Sitzungen (STA, weitere)
Echogruppe Stadtrat	Delegation Stadtrat	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an Interviews/Roundtable • Teilnahme an Workshop

Abbildung 2: Projektorganisation NSB22

Im Rahmen des Projekts wurden zudem folgende Interviews und Anhörungen durchgeführt:

Datum	Organisation	Namen
28. Januar 2019	Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS)	Sven Baumann (Generalsekretär [GS] BSS), Roland Sieber (Leiter Direktionsfinanzdienst [DFD] BSS), Karin Overmann (Stv. Leiterin DFD BSS)
31. Januar 2019	Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI)	Michael Aebersold (Direktor FPI) und Roland Meyer (GS FPI)
14. Februar 2019	Präsidialdirektion (PRD)	Blaise Kropf (GS PRD) und Jonathan Gimmel (Leiter Zentrale Dienste PRD)
19. Februar 2019	Stadtkanzlei	Jürg Wichtermann (Stadtschreiber) und Daniel Weber (ehemaliger Ratssekretär)
Roundtables vom 19. Februar und 25. Februar 2019	Echogruppe Stadtrat	Vivianne Esseiva (Stadträtin FDP), Alexander Feuz (Stadtrat SVP), Bettina Jans-Troxler (Stadträtin EVP), Maurice Lindgren (Stadtrat JGLP), Michael Sutter (Stadtrat SP), Bettina Stüssi (Stadträtin SP), Regula Tschanz (Stadträtin GB), Luzius Theiler (Stadtrat GaP)
22. März 2019	Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE)	Marin Albrecht (GS SUE), Jörg Baumgartner (Leiter DFD SUE)
1. April 2019	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS)	Simon Küffer (Stv. GS TVS), Hansjürg Liechti (Leiter DFD TVS)
Workshop vom 25.4.2019	Echogruppe Stadtrat / Vertreter der Direktionen	Vivianne Esseiva (Stadträtin FDP), Alexander Feuz (Stadtrat SVP), Bettina Jans-Troxler (Stadträtin EVP), Nyffeler Barbara (Stadträtin SP), Michael Sutter (Stadtrat SP), Bettina Stüssi (Stadträtin SP), Regula Tschanz (Stadträtin GB), Luzius Theiler (Stadtrat GaP), Blaise Kropf (GS PRD), Sven Baumann (GS BSS), Roland Meyer (GS FPI), Martin Albrecht (GS SUE) und Hansjürg Liechti (DFD TVS). Projektteam NSB22 mit Unterstützung von Martina Schläpfer (Ratssekretariat).

Abbildung 3: Interviews und Anhörungen

3 Grundlagen

3.1 Entwicklungen im Public Management der letzten Jahre

3.1.1 Das Modell NPM und seine Entwicklungen

Die Idee der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management, NPM) wurde Mitte der 1990-er Jahre in der Schweiz lanciert. Sie basiert auf Vorläufern im Ausland (insbesondere Neuseeland) und war eine Antwort auf aufsteigende öffentliche Defizite sowie den Vorwurf der Bürokratie. Ziele von NPM waren unter anderem die Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten im strategischen Bereich, die Erhöhung der Handlungsfreiräume der Verwaltung, die Förderung des betriebswirtschaftlichen Denkens, die Herstellung der Kongruenz zwischen der Steuerung von Aufgaben und Finanzen sowie die grössere Bürger/Kundenorientierung.¹

NPM wurde in der Folge in der Schweiz in einer grösseren Reformwelle umgesetzt. Im Bund wurden diverse Ämter ab 1995 im Modell «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, FLAG» geführt, bis im Jahr 2017 das «Neue Führungsmodell Bund, NFB» und damit das Globalbudget flächendeckend eingeführt wurde.² In den Kantonen starteten «Pionierkantone» (u.a. Zürich, Luzern, Bern, Solothurn Aargau und Thurgau) ab 1997. Im Kanton Bern stimmte der Grosse Rat der breiten Einführung von NEF (Neue Verwaltungsführung) im Jahr 2000 zu und 2005 konnten die notwendigen Rechtsgrundlagen in Kraft treten. Seither sind zahlreiche Kantone gefolgt.³ Zudem haben sich ebenfalls diverse Städte/Gemeinden auf den NPM-Weg gewagt. Die Stadt Bern (vgl. Ziff. 3.2) gehörte zusammen mit den Gemeinden/Städten Thun, Baden, Winterthur und Riehen zu den Pioniergemeinden. Dabei hat die Stadt Bern das NPM Modell sehr konsequent umgesetzt. Die Einschätzungen zu NPM blieben in Städten und Gemeinden bis heute sehr heterogen. Zu weiteren umfassenden Einführungen ist es in späteren Jahren nur vereinzelt gekommen.⁴

NPM war von Beginn weg mit Kritik konfrontiert.⁵ Die Einschätzungen zu NPM auf kommunaler Ebene bleiben bis heute kontrovers. Die ersten Erfahrungen haben dazu beigetragen, dass die anfänglich überzogenen und durch die Lehre stipulierten Erwartungen an NPM einem gewissen Pragmatismus gewichen sind. Nach zehn Jahren NPM in der Schweiz kamen erste wissenschaftliche Analysen zum Schluss, dass NPM zu einem positiven Kulturwandel aber auch zu einer steigenden Bürokratisierung und Ökonomisierung geführt habe.⁶ Die als Konzept der Verwaltungsmodernisierung lancierten NPM-Reformen wurden erst verzögert ergänzt durch Reformen auf der politischen Ebene.⁷

Die verschiedenen Projekte wurden diversen Evaluationen unterzogen, die Schwachpunkte offenlegten und Optimierungen einleiteten.⁸ Viele Erkenntnisse fielen positiv aus. Moniert wurde gegenüber NPM allerdings verbreitet, dass (insbesondere)

- das Versprechen der besseren Steuerung durch das Parlament nicht eingehalten werde (Steuerungssillusion);
- die Wirkungsorientierung in der Praxis nicht umgesetzt werden könne,
- die Leistungs- und Wirkungsorientierung in der Praxis nicht gelebt werde,
- das Parlament zu wenig auf die Mittelfristplanung Einfluss nehmen könne,

¹ Vgl. grundlegend: Schedler (1995); Hablützel et al (1995); Lienhard (2005); Thom/Ritz (2006), Bolz/Lienhard (2001).

² Lienhard (2005), 64ff.; Haldemann et al. (2014).

³ Bolz/Blaser (2014). 2014 steuerten 13 Kantone mit Aufgaben- und Finanzplan, 13 Kantone klassisch. Ritz/Sinelli/Neumann (2016), 87ff.

⁴ Zum Zwischenstand nach einer ersten Phase vgl. Lienhard (2005), S. 103ff.; Ladner, NPM und die Gemeinden, in: Lienhard et al. (2005), S. 81ff.

⁵ Vgl. dazu beispielhaft ein Streitgespräch in: Lienhard et al. (2005), S. 17ff.; Peter Knoepfel, New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschung oder politische Flurschäden – eine Kritik aus Sicht der Politikanalyse, in: Hablützel et al (1995), S. 453ff.

⁶ Lienhard et al. (2005).

⁷ Mastronardi/Lienhard (1998); Lienhard (2005).

⁸ Vgl. die Übersicht bei Ritz/Sinelli/Neumann (2016), S. 81f.

- der Regierung bei der Konzeption von NPM zu wenig Rechnung getragen worden sei.⁹ Im Kanton Bern wurde NEF 2011 evaluiert.¹⁰ Die Evaluation und die nachfolgende Diskussion führte insbesondere zu folgenden Erkenntnissen:¹¹
- Die Hauptzielsetzung der Steuerung über Leistungs- und Wirkungsziele wurde nicht erfüllt.
- Die Steuerungsimpulse des Grossen Rats und des Regierungsrats erfolgen ausschliesslich traditionell.
- NEF ist zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag kaum anwendbar.
- Es braucht eine Reduktion der Anzahl Produktgruppen und Produkte.
- Auf Ebene Produktgruppen sollen Leistungs- und Wirkungsziele mit Soll- und Ist-Werten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen ersetzt werden.
- Voranschlag, Aufgaben-/Finanzplan sowie Geschäftsbericht sollen entschlackt und neu gestaltet werden.

Gestützt darauf wurden Optimierungen eingeleitet und umgesetzt. Mit einer Teilrevision der Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG und FLV) wurde insbesondere folgende Punkte aus der Evaluation umgesetzt:

- Auf der Ebene der Produktgruppen (deren Anzahl zudem reduziert wurde) wurden die Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dazugehörigen Indikatoren mit Soll- und Istwerten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen ersetzt.
- Der Voranschlag und der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie der Geschäftsbericht wurden entschlackt und neu gestaltet.

Zudem wurde in einer Parlamentsrechtsrevision per 2014 u. a. Folgendes geregelt wurde:

- Genehmigung des AFP durch den Grossen Rat (anstelle der früheren Kenntnisnahme),
- Einführung der Finanzmotion (anstelle des Auftrags),
- Einführung von ständigen Sachbereichskommissionen.

So weit ersichtlich ist kein grösseres Gemeinwesen nach mehreren Jahren Erfahrung wieder zum alten Modell zurückgekehrt. Hingegen haben diverse Kantone und Städte, die ihre Steuerungssysteme modernisierten, differenzierte Ansätze gewählt. Verbreitet wurden grundlegende Elemente von NPM eingeführt (Produktgruppen, Leistungsaufträge, Aufgaben- und Finanzplan). Bei der Umsetzung wurde jedoch ein pragmatischer Weg gewählt und damit verbreiteter Kritik Rechnung getragen.

In einer Studie von 2016¹² werden – basierend auf diversen Evaluationen, folgende Schlüsse gezogen:

1. Die Erwartungen an ein Umdenken und die Politik waren zu hoch (nicht-finanzielle Informationen zu umfassend und für Milizparlamente zu komplex).
2. Die mittelfristige Planung hat sich massiv verbessert.
3. Beim Glauben an eine umfassende Messbarkeit der Verwaltungsleistungen ist eine gewisse Ernüchterung zu verspüren.
4. Es wurden gezielte Freiräume zur Verwendung und Verschiebung von finanziellen Mitteln für eine zeitgemässe Verwaltungsführung geschaffen. Insgesamt habe sich der NPM-Gedanke in einer spürbaren Verbesserung der Kunden-, Leistungs- und Serviceorientierung der Verwaltung niederschlagen.

⁹ Lienhard et al. (2005).

¹⁰ Econcept: Evaluation NEF : Externe Voranalyse. Kurzfassung zum Schlussbericht. https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/evaluation_nef/dokumente.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/eval-nef-schlussbericht-econcept-kurzfassung.pdf (Abruf 10.4.2019).

¹¹ Nach Präsentation Lukas Röthenmund, Finanzdirektion Kanton Bern, 4.4.2019, Universität Bern, Open Finance und Participatory Budgeting, S. 25. Vgl. umfassend den Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat zur Evaluation, RRB 0951/2013.

¹² Ritz/Sinelli/Neumann (2016), 97f.

3.2 Entstehung und Entwicklung NSB

3.2.1 Entstehung

Anfang der 1990er Jahre befanden sich viele Schweizer Gemeinden zunehmend in einer finanzpolitisch schwierigen Lage. Die Steuereinnahmen der Gemeinden gingen bei konstanten oder sogar steigenden Ausgaben zurück. Viele Gemeinden reagierten mit Reformen ihrer Verwaltungen und strebten vor dem Hintergrund des Aufkommens von NPM Konzepten eine Optimierung ihrer administrativen und politischen Strukturen an.

Der Startschuss erfolgte in der Stadt Bern Mitte der 1990er Jahre.¹³ 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 Produktegruppenbudgets (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.¹⁴

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 existieren mit der Geschäftsprüfungskommission, der Finanzkommission und der Planungs- und Verkehrskommission drei ständige Kommissionen. Diese wurden durch die heutigen Kommissionen als ständige vorberatende Kommissionen ersetzt.

3.2.2 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.¹⁵

Dem Reformprojekt NSB mit Produktegruppenbudget (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.

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

¹⁴ Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern: Das Berner Modell. Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat. Mai 2000.

¹⁵ Ladner/Cemerin/Ritz/Sager (2007).

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 und Entscheidung von übergeordneten, konzeptionellen und in dem Sinne auch wirkungsorientierten Fragen».¹⁶

Der Bericht formulierte zahlreiche Empfehlungen, die heute immer noch relevant sind.¹⁷ 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.

3.2.3 Jüngere Entwicklungen

Die Evaluation 2006/7 löste 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 Aufsichtskommission AK (Hirsbrunner et al), 24.4.2014. Überprüfung von Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und «light»-Dienststellen.
- Überprüfung der Kennzahlen, Überprüfung der Steuerungsvorgaben, Überprüfung der «light»-Dienststellen. Fristverlängerung bis Ende 2019.

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 werden dem Gemeinderat im Sommer 2019 vorgestellt.

3.3 Moderne Konzeption der Integrierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen

a. Übersicht

In den letzten Jahren wurde in der Fachwelt und in den politischen Gremien vermehrt auch die strategische Steuerung auf Regierungsebene und der dazu gehörende Controlling Kreislauf zum Thema gemacht. Dabei hat sich eine gewisse «good practice» etabliert.

Entsprechend kann hier ein Steuerungskreislauf auf Ebene der Exekutive generisch dargestellt werden. Er dient als Orientierungsrahmen und bildet alle Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Abfolge der

¹⁶ a.a.O., S. 3 (Zusammenfassung).

¹⁷ a.a.O., S. 4f. (Zusammenfassung).

aufgabenbezogenen und finanziellen Führung durch die Exekutive ab (blaue Kästchen). Er umfasst die Prozessschritte der Planung, der unterjährigen Steuerung, der Überprüfung und Berichterstattung sowie der Weiterentwicklung bzw. Optimierung/Verbesserung (rote Kästchen). Zudem sind verschiedene Querschnittsaufgaben in der Mitte des Steuerungskreislaufes abgebildet. Das Modell ist Grundlage für die zeitliche und funktionale Abstimmung und Würdigung der Instrumente und Prozesse.

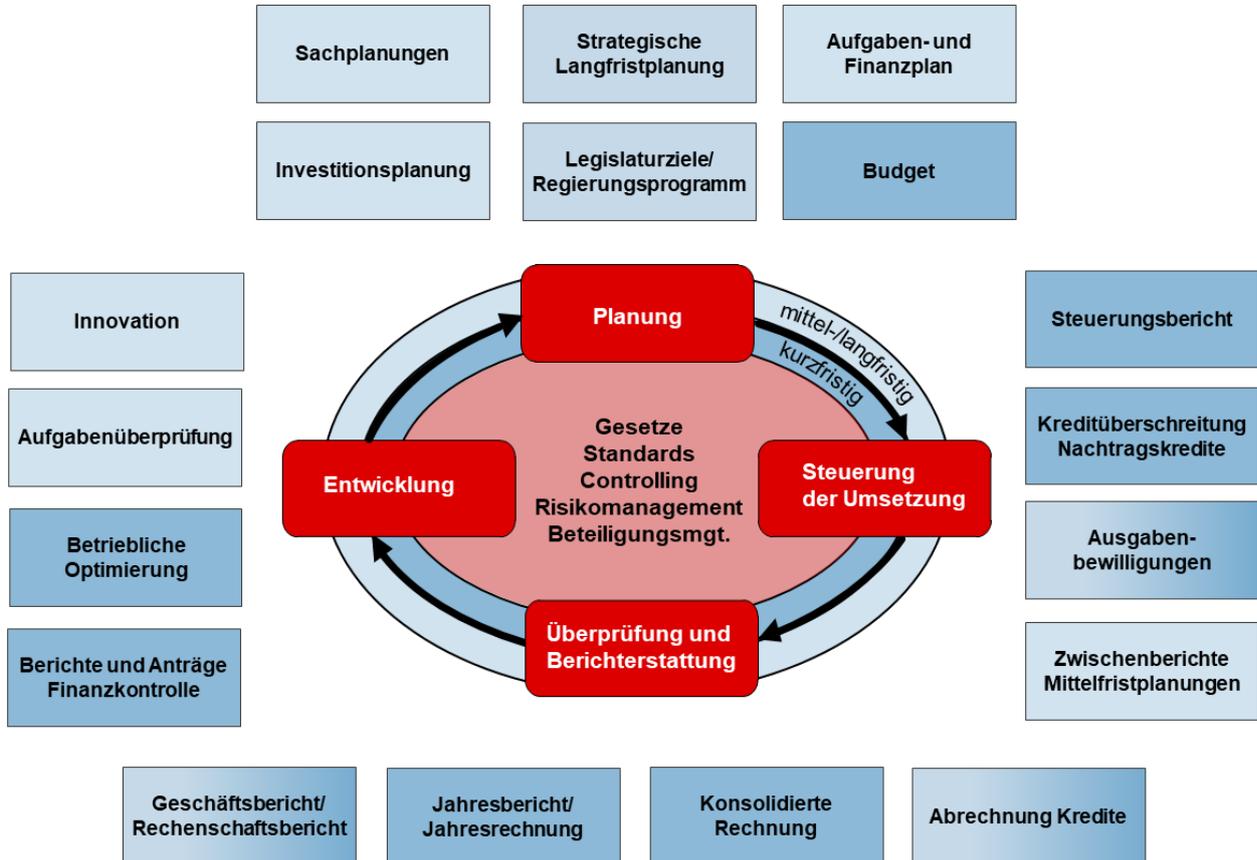


Abbildung 4: Controlling Kreislauf Strategische Steuerung

Planung: Die Planung umfasst Instrumente mit verschiedenen Planungshorizonten. Einen langfristigen Fokus haben Strategien (teilweise als Leitbilder, Visionen, Perspektiven bezeichnet), die der mittel- und kurzfristigen Planungen einen gewissen Rahmen vorgeben, aber i.d.R. nicht verbindlich sind. Sie werden ergänzt durch themenspezifische Sachplanungen aus einzelnen Aufgabenbereichen sowie der langfristigen Investitionsplanung (Investitionsprogramm). Das Regierungsprogramm, basierend auf den Legislaturzielen, ist das strategische Planungsinstrument der Exekutive. Es dient als politischer Wegweiser und legt die strategischen Leitlinien für die laufende Legislatur fest. Auf all diesen Grundlagen aufbauend erfolgt die operative Mehrjahresplanung von Aufgaben und Finanzen. Daraus abgeleitet oder im gleichen Planungsvorgang wird das Jahresbudget erstellt.

Steuerung der Umsetzung: Bedeutsam ist die unterjährige Steuerung der Einhaltung der Budgetkredite. Bei Mehrbedarf sind Kompensationen zu prüfen oder bei absehbarem Mehrbedarf ein Nachkredit zu beantragen. Die finanziellen Entscheide sind in Abstimmung mit der Entwicklung der Leistungserbringung und der Erträge zu fällen. Die Prioritätensetzung erfolgt mit Hilfe der bestehenden Planung und Berichterstattung aus den Direktionen. Die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen erfolgt neu in einigen Gemeinwesen über einen «Steuerungsbericht» (z.B. Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhodon, Zürich). Er wird 1-3 Mal pro Jahr je nach Bedarf erstellt. Darin wird stufengerecht über den aktuellen Stand berichtet, mit einer Zusammenfassung von Budgetnachträgen, allenfalls Kreditbegehren und allenfalls auch verbunden mit einem Forecast. Ausserhalb werden nur noch dringliche Nachkredite und Ausgabenbewilligungen

beschlossen. Bei Planungsinstrumenten mit mittel- oder langfristigen Planungshorizont betrifft die Steuerung der Umsetzung auch die Zwischenberichterstattung, die in der Regel im Rahmen der Jahresberichterstattung erfolgt.

Überprüfung und Berichterstattung: Die Rechenschaftsablage und die Überprüfung der Zielerreichung erfolgen im Jahresbericht, in der Regel unterteilt in einen Geschäftsbericht (politische Themen) und eine Jahresrechnung (finanzielle Themen). Je nach Vorgaben zur Behandlung von Beteiligungen (Beteiligungsmanagement) wird eine konsolidierte Rechnung erstellt. Ebenfalls der Überprüfung und Berichterstattung zugeordnet werden die Abrechnungen der Kredite.

Weiterentwicklung: Der Prozessschritt «Weiterentwicklung» resp. «Entwicklung» trägt dem Umstand Rechnung, dass die periodische, routinemässige Überprüfung und Berichterstattung allein nicht genügt, um nachhaltige Optimierungen der staatlichen Leistungserbringung zu erzielen. Innovative Weiterentwicklungen müssen durch Entscheide und konkrete Massnahmen herbeigeführt werden. Solche Veränderungen laufen auf unterschiedlichen Ebenen ab: Von Leistungs- und Qualitätsverbesserungen, über Wirkungsverbesserungen bis hin zu partiellen oder flächendeckenden Aufgabenüberprüfungen. Auch der Bericht und die Anträge der Finanzkontrolle initiieren Entwicklungsprozesse.

3.4 Handlungsspielraum unter kantonalem Recht

Der Kanton hat für die Gemeinden Vorgaben zur finanziellen Berichterstattung (Finanzplan, Budget und Jahresrechnung) erlassen. Dies 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). Die wichtigsten Bestimmungen sind im Anhang Ziff. 8.1 wiedergegeben.

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. Es legt in erster Linie fest, was durch die Berichterstattung abzubilden ist und weniger, wie dies zu geschehen hat. Die Stadt hat demnach eine relative grosse Handlungsfreiheit, die Instrumente anzupassen. Gemeinden, die nach einem wirkungsorientierten Steuerungsmodell geführt werden, haben im Bereich des Budgets noch besondere Freiheiten (Art. 29 Abs. 2 FHDV).

3.5 Hinweis auf andere Städte

3.5.1 Überblick

Das Instrumentarium in Bern wurde 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, aber kennt als Planungsinstrument einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Köniz wurde quasi als nachbarschaftliches Anschauungsbeispiel ausgewählt.

Thema	Bern	Zürich	Winterthur	Köniz	Luzern
Einwohner	142'000	409'000	106'000	42'000	81'000
Budget	Budget ER plus Produktgruppen-Globalbudgets	Budget ER, IR plus teilweise Produktgruppen-Globalbudgets	Budget ER, IR plus Globalkredite und Leistungsziele	Klassisches Budget (institutionelle Gliederung)	Budget ER plus Aufgaben-Globalbudget Globalkredit Investitionen

Thema	Bern	Zürich	Winterthur	Köniz	Luzern
Zuständigkeit Budget/Steueranlage	Volk (obligatorisch)	Parlament	Parlament	Unveränderte Steueranlage: Parlament Erhöhung Steueranlage: Volk (obligatorisch) Senkung Steueranlage: Parlament mit fak. Referendum	Parlament (fak. Referendum)
IAFP (IFAP/AFP)	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
Berichte	Jahresbericht (3 Bände)	Rechnung	Rechnung; Geschäftsbericht verteilt auf div. Dokumente	Jahresbericht	Geschäftsbericht
Vorbereitung im Parlament	Sachkommissionen und Finanzdelegation	Rechnungsprüfungskommission	Aufsichtskommission	Finanzkommission	Geschäftsprüfungskommission

Abbildung 5: Stadtvergleich

3.5.2 Einschätzung

Die Steuerung von Aufgaben und Finanzen ist in den schweizerischen Städten sehr heterogen. Während einige Städte immer noch mit rein klassischem Budget 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 (vgl. Ziff. 3.1.1) hat aber keine grössere Zahl von Städten zu einem flächendeckenden Modell gewechselt.

4 Prüffelder

4.1 Gegenstand und Abgrenzung des Projekts

Geprüft werden die Prozesse und Instrumente im Bereich der städtischen Gesamtsteuerung von Aufgaben und Finanzen. Nachfolgend werden das Gesamtinstrumentarium sowie die einzelnen Instrumente kurz dargestellt und gewürdigt. Zudem werden entlang der verschiedenen «Prüffelder» Handlungsoptionen aufgezeigt.

Nicht Gegenstand der Untersuchungen sind die eigentlichen Ausgabenkompetenzen (Finanzkompetenzen) des Gemeinderats und des Stadtrats. Diese Kompetenzen sind primär politisch zu beurteilen. Dem gegenüber sollen aber die Zuständigkeitsfragen im Rahmen der Beschlussfassung über die verschiedenen Instrumente der Aufgaben- oder Finanzsteuerung nicht ausgegrenzt werden. In diesem Punkt ist über Reformbedarf und allfälligem Verfahren nach der Beschlussfassung über das Grobkonzept zu entscheiden.

Eine besondere Frage betrifft das obligatorische Budgetreferendum. Dieses soll gemäss Vorgabe des Gemeinderats ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchungen sein. Allerdings sollen hier - ebenfalls nach Vorgabe des Gemeinderats - mögliche Varianten als Information für die politische Debatte dargestellt werden (vgl. Exkurs Ziff. 6).

Die Instrumente der gesamtstaatlichen Steuerung von Aufgaben und Finanzen ist verbunden mit vorgelagerten Prozessen des Ressourcenmanagements. Seitens der Stadtverwaltung wurde das Anliegen eines Übergangs zu einer strategieorientierten Ressourcenplanung vorgebracht. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar und aus fachlicher Sicht unterstützungswürdig. Es kann im vorliegenden Bericht eingebettet (vgl. Ziff. 5.5), aber nicht umfassend aufgerollt und behandelt werden. Dies wäre Gegenstand eines besonderen, bzw. nachfolgenden Projekts.

Die gesamtstaatliche Steuerung von Aufgaben und Finanzen betrifft Verwaltung, Gemeinderat und Stadtrat. Im Zentrum des vorliegenden Projekts sind die «Berichtspakete» Planung und Berichterstattung, mit Einschluss der Prozesse in Gemeinderat und Stadtrat. Nicht vertieft behandelt werden betriebliche und organisatorische Aspekte auf Verwaltungsebene, welche über die Optimierung des Controllings hinausgehen sowie Details der parlamentarischen Organisation. Dies bleibt besonderen Anschluss- oder Folgeprojekten vorbehalten.

4.2 Gesamtinstrumentarium (Vollständigkeit)

4.2.1 Kurzbeschreibung, Überblick

Bevor die einzelnen Instrumente analysiert werden, wird hier einleitend dargelegt, ob und wie weit das Instrumentarium in der Stadt Bern einer modernen Konzeption einer Integrierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen (vgl. Abbildung in Kapitel 3.3) entspricht resp. welche Ausprägung das heutige Instrumentarium besitzt.

Instrumente der Planung	Ausprägung in Bern
Strategische Langfristplanungen und Sachplanungen	<ul style="list-style-type: none"> Strategie Bern 2020 (datiert aus dem Jahr 2013, wurde seither nicht mehr aktualisiert, deshalb von untergeordneter Bedeutung) Sachplanungen aus diversen Aufgabenbereichen
Investitionsplanung	<ul style="list-style-type: none"> Mittelfristige Investitionsplanung (MIP) im IAFP mit vierjähriger Sicht Langfristige Planung (8 Jahre) wird für den Stadtrat bisher nicht offengelegt
Programm der Exekutive für die Legislatur	<ul style="list-style-type: none"> Legislaturrichtlinien (als Regierungsprogramm des Gemeinderats)
Mittelfristige Planung über Aufgaben und Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP, 4 Jahre)
Budget	<ul style="list-style-type: none"> Produktgruppen-Budget (PGB, inkl. allgemeinem Teil zum Gesamthaushalt)

Instrumente in der Steuerung der Umsetzung	Ausprägung in Bern
Unterjährige Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> Einmaliger Forecast im September. I Integrierender Steuerungsbericht als Teil eines systematischen Controllings nicht vorhanden
Zwischenbericht zur Mittelfristplanung der Exekutive	<ul style="list-style-type: none"> Reporting zu den Legislaturrichtlinien in der Jahresrechnung (Band 1, Ziff. 1.1)
Nachkredite und Kreditüberschreitungen und Ausgabenbewilligung	<ul style="list-style-type: none"> Berichterstattung vorhanden, als Teil von Band 1 Jahresrechnung Steuerung einzelfallweise

Instrumente in der Berichterstattung	Ausprägung in Bern
Jahresbericht/Jahresrechnung	<ul style="list-style-type: none"> Jahresbericht und Jahresrechnung in drei Bänden
Geschäftsbericht	<ul style="list-style-type: none"> Ein eigentlicher Geschäftsbericht der Exekutive fehlt, im Jahresbericht sind indessen Elemente davon enthalten
Konsolidierte Rechnung	<ul style="list-style-type: none"> Die Stadt Bern konsolidiert die Kernverwaltung und Behörden (HRM2-konform), nimmt jedoch keine Konsolidierung beherrschter eigenständiger Betriebe vor. Das Thema wird in der Analyse nicht weiter vertieft.
Abrechnung der Kredite	<ul style="list-style-type: none"> Kein eigenständiger Bericht, sondern integriert in Band 1 Jahresrechnung

Instrumente für die Weiterentwicklung	Ausprägung in Bern
Aufgabenüberprüfung	<ul style="list-style-type: none"> Kein jährlich wiederkehrender Prozess. Erfolgt jeweils erst durch separate Auftragserteilung durch den Gemeinderat im Falle von absehbaren, wesentlichen Defiziten

Instrumente für die Weiterentwicklung	Ausprägung in Bern
Betriebliche Optimierung und Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklungsprozesse laufen in Bern auf verschiedenen Ebenen. Hinweis: Gerade Projekte wie NSB22 zeigen, dass der Prozessschritt «Weiterentwicklung» separat zur regelmässigen Überprüfung organisiert werden müssen.
Prüfung und Anträge der Kontrollorgane	<ul style="list-style-type: none"> Instrument gemäss beruflicher Praxis vorhanden.

Instrumente für Querschnittsaufgaben	Ausprägung in Bern
Beteiligungsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Kein umfassendes, systematisches Beteiligungsmanagement. Allerdings einzel-fallbezogene Steuerungsmodelle (z.B. ewb, Bernmobil). Das Beteiligungsma-nagement wird nachfolgend nicht weiter behandelt.
Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> Eine kurze Gesamtsicht ist im Vorbericht, Kapitel 5.4 des IAFP enthalten, zudem tauchen Risikomanagement-Themen an verschiedenen Stellen auf. Eine Verknüpfung mit der strategischen Priorisierung von Vorhaben wird nicht direkt vor-genommen, eine Planung in Szenarien ist nicht offengelegt. Ein zeitgemässes stadtweites Risikomanagement existiert noch nicht. Ein Pilotprojekt Risikoma-nagement ist abgeschlossen (Pilotprojekt FPI). Ein IKS ist 2015 flächendeckend eingeführt worden.
Weitere Querschnittsaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzliche Grundlagen, Rechnungslegungs- und andere Standards sowie das übergeordnete Controlling sind in Anwendung. Über nötige Anpassungen wer-den die Überprüfungen in den übrigen Aufgaben und Instrumenten Aufschluss geben.

Abbildung 6: Gesamtinstrumentarium

4.2.2 Würdigung

Im Grundsatz sind die zentralen Instrumente für die Steuerung der Stadtverwaltung in der Stadt Bern vor-handen. Der Fokus der Untersuchung liegt daher nicht primär in der Ergänzung mit neuen Instrumenten, sondern in deren Optimierung und ihrem Zusammenspiel. Dies bedingt eine koordinierte Vorgehens-weise.

4.2.3 Handlungsoptionen

- (1) **Grundlegende Reform des Gesamtinstrumentariums** Steuerung von Aufgaben und Finanzen.
- (2) **Punktuelle Reformen.**
- (3) **Verzicht auf eine Reform.**

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.1.

4.3 IAFP – Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

4.3.1 Kurzbeschreibung

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird auf Basis der Produktgruppen-Rechnung des vorletzten Jahres, dem Forecast per Ende Juli des letzten Jahres sowie den Planwerten aus dem Produktgruppen-Budget des nächsten Jahres und der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) erstellt. Dabei geht es nicht um eine detaillierte Budgetplanung jedes einzelnen Kontos jeder Produktgruppe, sondern um eine Abschätzung der Entwicklung pro Produktgruppe, wobei bereits bekannte Tatbestände berücksichtigt werden sollen.

Kriterium	Fakten (inkl. Vergleiche)
Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> Vorbericht mit Gesamtüberblick (knapp 50 Seiten), u.a. mit: Management Summary, Planungsannahmen, Angaben zur Investitionsplanung, Berichterstattung über Planungserklärungen, Chancen und Risiken, Finanzkennzahlen, Finanzpolitische Grundsätze des Gemeinderats Ergebnisse der Finanzplanung Liste der neuen Aufgaben/Leistungsabbau Zusammenstellung nach Produktgruppen Entwicklung der PG-Globalsaldi über 4 Jahre mit Kommentar und Trend Produktgruppenblätter (rund 130 Seiten). Je 1 Seite pro Produktgruppe mit Entwicklungstendenzen, Veränderungen, Budgetplanung, Steuerungsvorgaben, Investitionen, Aufgabenplanung Mittelfristige Investitionsplanung (20 Seiten)
Umfang	237 Seiten (2020 – 2023)
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> Start im Oktober (Weisung IAFP) Bis Januar: Erarbeitung und Bereinigung Ende Februar: Beratung im Gemeinderat Anfang März: Beschlussfassung im Gemeinderat Bis Juni: Beratung und Kenntnisnahme Kommissionen und Stadtrat (Beschluss zu Planungserklärungen) August: Beschluss über Umsetzung Planungserklärungen im Gemeinderat für nächsten IAFP
Dokumentation	Finanzplanung/Terminplan IAFP, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.7.5 Weisung IAFP 2020-2023, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.7.3

4.3.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> IAFP als mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung vorhanden und eingespielt, in den letzten Jahren mit steigender politischer Bedeutung. IAFP mit überschaubarem Umfang/Informationsgehalt. Prozess (Abstimmung mit Budget) wurde in den letzten Jahren erheblich verbessert. Möglichkeit zu Planungserklärungen seitens des Stadtrats vorhanden. Gemeinderat hat mehrheitlich überwiesene Planungserklärungen regelmässig umgesetzt. 	<ol style="list-style-type: none"> Politische Planung ist losgelöst von der finanziellen Planung. Kein oder nur geringer Konnex zwischen Legislaturzielen und IAFP/MIP. Keine strategiebasierte Finanz- und Ressourcenplanung vorhanden. Planungszyklen 4 und 8 Jahre (Investitionen) zu wenig aufeinander abgestimmt (vgl. bei Investitionsplanung). Der IAFP dient wenig zur grundsätzlichen Finanzplanung, sondern häufig der Diskussion über den Leistungsausbau. Leistungserbringung des bestehenden Angebots wird zu wenig thematisiert. Der IAFP hat keine Verbindlichkeit gegenüber dem Budget. Die Planvorgaben im IAFP werden rasch wieder vergessen. Bildet in der Praxis keinen verbindlichen Orientierungsrahmen. Die Erstellung auf Excel-Basis ist ausgesprochen aufwändig und angesichts verbreiteter IT-Tools nicht mehr zeitgemäss (vgl. auch Ziff. 4.9).



Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
	6. Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Parlaments sind für viele Befragte nicht hinreichend. 7. Die Beratungsprozesse in Gemeinderat und Stadtrat befriedigen viele Befragte nicht. 8. Technisch wird moniert, dass die Historie nicht ausreichend transparent dargestellt sei.
Gesamteinschätzung: Die getrennten Prozesse und Instrumente IAFP und Budget befriedigen nach praktisch einheitlicher Auffassung nicht mehr. Sie führen zu Doppelspurigkeiten und unverhältnismässigem Aufwand. Die Excel-Produktion ist in keiner Art und Weise mehr effizient und zeitgerecht. Eine Weiterentwicklung und Stärkung des IAFP als Instrument wird breit befürwortet. Aus Sicht Stadtrat wird vorgebracht, die parlamentarischen Möglichkeiten der Einflussnahme seien nicht optimal.	

Abbildung 7: Kurzbeschreibung IAFP

Bemerkungen

- Die **Legislaturrichtlinien** sind das Regierungsprogramm des Gemeinderats. Sie werden dem Stadtrat zu Beginn der Amtsperiode zur Kenntnis gebracht. Während der Legislatur erstattet der Gemeinderat dem Stadtrat einmal jährlich Bericht zum Stand der Umsetzung der Legislaturrichtlinien. Der Bericht ist jeweils Teil des Jahresberichts. Am Ende der Legislatur legt der Gemeinderat mit seinem Schlussbericht Rechenschaft über den Grad der Zielerreichung ab. Dieser Schlussbericht wird dem Stadtrat ebenfalls zur Kenntnisnahme vorgelegt. Aktuell gelten die Legislaturrichtlinien 2017 – 2020.
- Verbindung zur **übergeordneten Planung** (Gemeindestrategie/Legislaturplanung): Diese ist nach Ansicht vieler Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern zu schwach. Die politischen und finanziellen Prioritäten sollten auf übergeordneter (Stadt) Ebene und nicht auf Direktionsstufe getroffen werden und dann in die Mittelfrist- und Jahresplanung einfließen.
- **Einflussmöglichkeiten des Stadtrats:** Hier wird vorgebracht, dass heute ein zweckmässiges Einwirken auf Mittelfristplanung/IAFP schwer möglich sei. Planungserklärungen seien zu unverbindlich und in der Praxis nur bei einem Konsens zwischen Gemeinderat und Stadtrat erfolgreich. Verbindliche Aufträge der Parlamentsmehrheit seien nicht möglich. Vertreter/-innen des Stadtrats würden gerne stärker auf die Mittelfristplanung Einfluss nehmen und damit die Budgetanträge entlasten. Dem Empfinden des Stadtrates wurde entgegengehalten, dass der Gemeinderat in der jüngeren Vergangenheit, die vom Stadtrat mit Mehrheitsbeschluss überwiesenen Planungserklärungen fast ausnahmslos umgesetzt habe. Zur Debatte über die Einflussmöglichkeiten des Stadtrats auf den IAFP vgl. Ziffer 5.7.

4.3.3 Handlungsoptionen

- (1) **Grundlegende Neukonzeption des IAFP** unter Integration des jährlichen Budgets analog zahlreicher anderer Städte und Kantone.
- (2) **Bessere Abstimmung** zu der übergeordneten strategischen Planung insb. den Legislaturrichtlinien.
- (3) Produktion, Analyse und Auswertung mit einem neuen **IT-Tool**.
- (4) Prüfung der **Stärkung/Präzisierung der Einflussnahme durch den Stadtrat** auf IAFP (vgl. auch Ziff. 4.10).

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.2.



4.4 Produktegruppenbudget

4.4.1 Kurzbeschreibung

Das städtische Budget wird nach den Grundsätzen von NPM geführt. Zur Berichterstattung dient eine Excel basierte Datenbank, das sogenannte NSB-Tool. Das Produktegruppen-Budget (PGB) ist heute ein Instrument, das dazu dient, um auf den Leistungserstellungsprozess des nächsten Jahres Einfluss zu nehmen. Darin wird festgelegt, was im Verlauf des nächsten Jahres von der Verwaltung in einer bestimmten Quantität, Qualität und zu festgelegten Kosten an Dienstleistungen „produziert“ werden soll. Das PGB wird vom Stadtrat verabschiedet und obligatorisch dem Volk vorgelegt.

Kriterium	Fakten (inkl. Vergleiche)
Umfang	633 Seiten (2019)
Anzahl Produkte	98 Produktegruppen, 310 Produkte
Aufbau je Abteilung / PG	Übersicht a. Kosten und Erlöse b. Produktegruppen c. Rückblick d. Entwicklungen Produktegruppen 1. Kosten und Erlöse 2. Übergeordnete Ziele und Stand der Zielerreichung 3. Steuerungsvorgaben 4. Kennzahlen 5. Bemerkungen (z.B. Übersicht Leistungsverträge Kulturförderung).
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> • Start im Februar: Budgetweisung und Globalvorgabe (Gemeinderat) • Bis April: Erarbeitung und Bereinigung • Mai: Beratung im Gemeinderat • Juni: Beschluss im Gemeinderat / Medienkonferenz • Bis August: Sachkommissionen / Finanzdelegation • September: Beratung Produktegruppenbudget und Abstimmungsbotschaft im Stadtrat • November: Gemeindeabstimmung
Dokumentation	Budget (PGB)/Terminplan, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.6.3 Weisung PGB, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.6.2

4.4.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorteilhaftigkeit Produktegruppenbudget gegenüber alter Budgetierung breit anerkannt. 2. Umgang mit Produktegruppen hat sich eingespielt. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Duplizität zu IAFP ist unbefriedigend (vgl. dort). 2. Ausgesprochen umfangreiche und breite Darstellung; Tendenz zu ausufernden Katalogen. 3. Die Darstellung (A4-quer) vermag nicht zu befriedigen, ist wenig lesefreundlich und fällt gegenüber vergleichbaren Berichten klar ab. 4. Die Erstellung auf Excel-Basis ist ausgesprochen aufwändig und angesichts verbreiteter IT-Tools nicht mehr zeitgemäss. 5. Fokus zu wenig auf Steuerungsvorgaben. Diese sind teilweise nicht sinnvoll/nachvollziehbar. Outputsteuerung wird nicht umgesetzt. 6. Steuerungsvorgaben durch Stadtrat wenig genutzt. Die Möglichkeit von NSB zur Outputsteuerung durch Einwirkungen auf Steuerungsvorgaben wurde nicht erreicht. Der Stadtrat macht zu wenig daraus.

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
	<p>7. Kennzahlen und Indikatoren zu zahlreich und häufig nicht zweckmässig.</p> <p>8. Hohe Duplizität zwischen Planung und Berichterstattung. Teilweise (Produktgruppen) zu komplex und umfangreich / Darstellung.</p>
<p>Gesamteinschätzung: Das heutige Produktgruppenbudget ist nach sehr breit abgestützter Ansicht formal und inhaltlich reformbedürftig. Zudem ist die Doppelspurigkeit mit den IAFP nicht mehr befriedigend. Die Steuerungsvorgaben werden in der politischen Praxis zu wenig genutzt. Die Kennzahlen und Indikatoren sind zu zahlreich und häufig nicht zweckmässig.</p>	

Abbildung 8: Produktgruppenbudget

Bemerkungen

- Die heutigen **Debatten im Parlament** konzentrieren sich häufig auf Einzelposten der Finanzierung statt auf Leistungsvorgaben. Bei der Budgetdebatte geht es entweder um globale Kürzungen oder um Mehrausgaben.
- Im Produktgruppen-Budget 2019 bestehen **239 Steuerungsvorgaben**, welche teilweise nicht sinnvoll, nicht nachvollziehbar oder nicht aussagekräftig seien. Seitens des Stadtrats wird zudem moniert, es könne häufig nicht «gemessen» werden, was «bestellt» worden sei. Wenn Steuerungsvorgaben nicht möglich oder nicht sinnvoll sind (weil Messung von Zielerreichung/Wirkung nicht möglich), soll auf solche verzichtet werden. 28 von insgesamt 98 Produktgruppen verfügen über keine Steuerungsvorgaben, sondern werden mit Kennzahlen rapportiert (sogenannte Dienststellen light / Produktgruppen light). Aus der Verwaltung und dem Stadtrat wird angemerkt, dass im Grundsatz das System mit Steuerungsvorgabe richtig sei, es werde aber zu wenig und nicht optimal damit gearbeitet.
- **Kennzahlen** sollen der Politik und den Führungskräften helfen, den Erreichungsgrad der festgelegten Ziele zu verfolgen, die richtigen Entscheidungen zu fällen und für die Zukunft Verbesserungen anzusteuern. Sie sollen der Planung, Steuerung und Kontrolle des betrieblichen Geschehens dienen. Wie die Steuerungsvorgaben sind auch die im Budget 2019 enthaltenen 717 Kennzahlen teilweise nicht sinnvoll oder nicht nachvollziehbar. Einige haben eher den Charakter statistischer Werte und sind nicht aussagekräftig.

4.4.3 Handlungsoptionen

- (1) **Neukonzeption des Produktgruppenbudgets unter Zusammenlegung mit dem IAFP.**
- (2) **Verdichtung der Informationen**, Verbesserung des Inhalts.
- (3) **Überprüfung und Optimierung Steuerungsvorgaben** (übergeordnete Ziele sowie der Leistungs- und Wirkungsvorgaben).
- (4) **Bessere Abstimmung mit dem Berichterstattungsprozess** (Vermeidung von Doppelspurigkeiten).
- (5) **Sicherung der Vollständigkeit der Informationen durch digitale Zugänge.**
- (6) Klärung des zukünftigen Status der «light» Dienststellen.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.2

4.5 Investitionsplanung

4.5.1 Kurzbeschreibung

Die Investitionsplanung besteht aus dem jährlichen Investitionsbudget (IB) und der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP). In einer ersten Phase wird die Mittelfristige Investitionsplanung des Vorjahres durch die zuständigen Dienststellen unter Führung der Arbeitsgruppe Mittelfristige Investitionsplanung (AMIP) aktualisiert und bis September mit neuen und durch den Gemeinderat genehmigten Bedürfnisabklärungen ergänzt. Besonders zeitaufwändig und komplex gestaltet sich der Planungsprozess für den Investitionsbereich Hochbau, welcher unter Führung von Immobilien Stadt Bern (ISB) mit den Bestellern und dem Hochbauamt koordiniert werden muss. In einer zweiten Phase werden sämtliche Vorhaben durch die zuständige Direktion überprüft und aktualisiert. In der dritten Phase besprechen und priorisieren die Investitionsbereichsgremien die Teilentwürfe zu IB und MIP nach finanz- und investitionspolitischen Grundsätzen und den Zielvorgaben des Gemeinderates. Danach wird der Gemeinderatsantrag erstellt. IB und MIP werden in der Regel im Dezember vom Gemeinderat verabschiedet.

Kriterium	Fakten (inkl. Vergleiche)
Aufbau	<ul style="list-style-type: none"> MIP in IAFP Ziff. 4.2 sowie (am Ende) als tabellarische Zusammenstellung des Bedarfs Budgetbotschaft Volk: Kurze Darstellung des Investitionsbedarfs über 4 Jahre
Umfang	<ul style="list-style-type: none"> In IAFP knapp 20 Seiten.
Strukturierung	<ul style="list-style-type: none"> 6 Investitionsbereiche, 6 Direktionsbereiche, 4 Sonderrechnungen, 2 Anstalten Unterscheidung Instandhaltung und Instandsetzung/Neuinvestitionen
Aufbau je Abteilung / PG	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtvolumen und wichtigste Einzelinvestitionen (im IAFP für Stufe Dienststelle aufbereitet; sonst nur auf Stufe Investitionsbereiche und Direktionen)
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> Start im September: Weisung an Direktionen Oktober: Erstellen und Bereinigen IB und MIP November: Beurteilung durch Arbeitsgruppe AMIP und Antrag an GR Dezember: Beratung und Entscheid durch Gemeinderat
Dokumentation	Finanzplanung/Terminplan IAFP, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.7.5 Weisung IB und MIP, Praxisblatt HRM2, Kapitel 8.2.7.4

4.5.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteile/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> Mittelfristige Investitionsplanung vorhanden. Unterscheidung Neubauten / Instandsetzung beim Hochbau. Selbstfinanzierung 100% als Ziel. Gute Kenntnisse der Zustandswerte und der diesbezüglichen Zielwerte. Offenlegung von Kennzahlen über das ganze Portfolio. 	<ol style="list-style-type: none"> Priorisierungen der Investitionen in der Mittelfristperspektive aus finanzpolitischer Sicht fehlt; heute primär Wunschliste. Investitionsplanung (MIP) im IAFP mit sehr grossen Planungsbereichen (z. B. «Hochbau»), die wenig greifbar sind, keine Verknüpfung zu Strategie. Im IAFP: Keine Plangeldflussrechnung (vereinfacht), die von der Erfolgssicht über die Investitionssicht zum Selbstfinanzierungsgrad überleitet und damit einen guten Überblick verschafft. Umgang mit Ausschöpfung bzw. Nicht-Ausschöpfung der jährlichen Planung, Umwidmung der Mittel etc. nicht für alle geklärt, obwohl Kompensationen möglich. Fehlende Verknüpfung der 4-Jahres-Sicht mit einer Langfristperspektive (8 oder 10 Jahre). Fehlender Plan-Ist-Vergleich.

Gesamteinschätzung: Es sind gute Ansätze in der Steuerung der Investitionen vorhanden, allerdings können diese durch Aussenstehende wenig gewürdigt werden. Die dargestellte Vierjahresperiode ist für die Steuerung der langen investiven Perioden zu kurz. Zwar werden bei Investitionen nie alle dafür relevanten Informationen (Alternati-

Vorteile/Positiv	Nachteile/Negativ
ven, Folgekosten, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit, Planänderungen, neue Anforderungen etc.) in der Mittelfriststeuerung Platz finden. Eine künftige Steuerung sollte den Link zu weiterführenden Informationen aber besser bewirtschaften können.	

Abbildung 9: Investitionsplanung

Bemerkungen

- Zentrale Frage ist die der **Priorisierungen**: Wichtig sei die Frage, wer über die Priorisierungen entscheidet, insbesondere wie der Stadtrat auf die Priorisierungen Einfluss nehmen kann. Der Gemeinderat soll die Priorisierungen der Investitionen vornehmen, der Stadtrat aber dazu etwas sagen bzw. Einfluss nehmen können. Wie und auf welcher Ebene wurde kontrovers diskutiert. Auch wurde das Gegenargument angebracht, es gebe gar keinen Platz für Priorisierungen. Vieles sei vorgegeben und zwingend.
- **Weitere Vorbringen**: Es wurde vorgebracht, die Informationen für den Stadtrat seien nicht optimal aufbereitet. Eine Einzelmeinung meinte, die Darstellung als eine Art «Wunschliste» dürfe nicht nur negativ gewürdigt werden. Es sei sinnvoll, eine «Bedarfsliste» aufzustellen. Weiter wurde angeführt, es gelte Lösungen zu finden, wie «Lücken» gefüllt werden können, falls bewilligte Projekte nicht ausführungsfähig sind.

4.5.3 Handlungsoptionen

- (1) Inhaltliche **Optimierung** der mittelfristigen Investitionsplanung mittels Abstimmung und Integration über eine einfache Form der **Plangeldflussrechnung** sowie übrigen Anpassungen gemäss Veränderungen im Bereich der Erfolgsrechnung.
- (2) Einführung einer **Langfristperspektive** mit Zielsetzung Selbstfinanzierung und Abstimmung mit der Mittelfristplanung.
- (3) Erarbeitung von Vorschlägen zur **Priorisierung** der Investitionen.
- (4) Optionen der **Einflussnahme des Stadtrats** auf Investitionsplanung und Priorisierungen prüfen.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.3.



4.6 Jahresrechnung/Rechnungslegung

4.6.1 Kurzbeschreibung

In der Stadt Bern wurde das neue harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) auf den 1. Januar 2014 eingeführt. Die heutige Jahresrechnung entspricht den Mustervorgaben des Kantons. Der Gemeinderat legt dem Stadtrat den Jahresbericht, bestehend aus der Jahresrechnung, der Produktegruppen-Rechnung und der Statistik vor (vgl. Art. 135b Abs. 1 GO).¹⁸ Der Stadtrat beschliesst den Jahresbericht gemäss Art. 135b sowie die Investitionsrechnung (Art. 55 Abs. 1 GO). Er nimmt Kenntnis vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans sowie von der Erfolgsrechnung nach Harmonisiertem Rechnungsmodell 2 (Art. 55 Abs. 2 GO).

Thema	Fakten (inkl. Vergleiche)
Aufbau	<p>Band 1: HRM2 Jahresrechnung (rund 300 Seiten, 2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Berichte: Reporting LR, Vorbericht Gemeinderechnung • Eckdaten, inkl. Darstellung konsolidierter Gesamthaushalt • Bilanz • Funktionen (ER/IR) • Sachgruppen • Geldflussrechnung • Finanzkennzahlen • Antrag Gemeinderat • Bestätigung Revisionsstelle • Genehmigung durch Stadtrat • Anhang, inkl. verwaltete Stiftungen, Rechnung Bernmobil und Energie Wasser Bern • Details zur Rechnung • Liegenschaftsverzeichnis <p>Band 2: Produktegruppen-Rechnung (rund 600 Seiten)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übersicht PG • Erläuterungen • Berichte Organisationseinheiten <ul style="list-style-type: none"> • Direktion <ul style="list-style-type: none"> • Organigramm • Übersicht Finanzen • Rückblick (mehrere Seiten) • Produktegruppen <ul style="list-style-type: none"> • Kosten und Erlöse gesamt • Kosten und Erlöse Produkte • Übergeordnete Ziele und Stand Zielerreichung • Steuerungsvorgaben, Jahresvergleich mit Kommentar • Kennzahlen, Jahresvergleich mit Kommentar • Bemerkungen • Sonderrechnungen (40 Seiten) <p>Band 3: Statistik (ca. 200 Seiten)</p>
RL-Standard	HRM2 (seit 2014)
Umfang	Ca. 1140 Seiten
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> • Start im November (Weisung und Terminplan) • Bis Ende Januar: Erarbeitung und Bereinigung • Februar: Nachkredite im Gemeinderat sowie Prüfung durch Finanzinspektorat • März: Genehmigung Rechnungsabschluss und Jahresbericht Band 2 und 3 durch Gemeinderat sowie Medienkonferenz • April: Genehmigung Jahresbericht Band 1 durch Gemeinderat

¹⁸ Art. 135b Abs. 1 lautet im Wortlaut: «Der Gemeinderat legt dem Stadtrat den Jahresbericht, bestehend aus der Produktegruppenrechnung und der Bilanz, zum Beschluss vor.»

Thema	Fakten (inkl. Vergleiche)
	<ul style="list-style-type: none"> • Mai: Kenntnisnahme externer Revisorenbericht durch Gemeinderat • Juni: Behandlung Jahresbericht im Stadtrat.
Politischer Prozess	<ul style="list-style-type: none"> • Die Sachkommissionen prüfen den Jahresbericht und leiten die Ergebnisse an die Finanzdelegation (FinDel) weiter (Art. 74 GO). Sie stellen dem Stadtrat Anträge. • Die FinDel beurteilt den Jahresbericht und nimmt den Bericht der externen Revisionsstelle zur Kenntnis. Sie berücksichtigt die Ergebnisse der Prüfung durch die Sachkommissionen und stellt dem Stadtrat Anträge (Art. 72d GO).
Dokumentation	<ul style="list-style-type: none"> • Praxisblatt Jahresabschluss/Terminplan, Praxisblatt HRM2, Kapitel 9.2.2 • Jahresabschluss / Weisungen, Praxisblatt HRM2, Kapitel 9.2.1

4.6.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rechnung HRM2 entspricht den Vorgaben des Kantons. 2. Die Rechnungslegung ist vollständig und detailliert. 3. HRM2 ist mittlerweile gefestigt und die Praxis ist mit verschiedenen Merkblättern dokumentiert. 4. Sie hat in den letzten Jahren zu keinen Klagen Anlass gegeben. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Jahresbericht mit Jahresrechnung und Produktgruppenrechnung ist ausserordentlich umfangreich. 2. Viele Informationen sind für die Verwaltung unnötig und werden vom Stadtrat häufig nicht beachtet. 3. Die Rechnungslegung gibt dem interessierten, fachkundigen Leser kein Bild der Qualität der Rechnungslegung. 4. Die Gliederung richtet sich nicht nach dem Gegenstand der geprüften Jahresrechnung (entspricht jedoch den kantonalen Vorgaben). 5. Kompetenzordnung in Bezug auf Rechnungslegung unklar. Die Kompetenzordnung gemäss GO ist sehr atypisch, in dem der Stadtrat die Produktgruppen-Rechnung beschliesst (statt typischerweise genehmigt, Art. 135 GO) und die HRM2-Jahresrechnung bloss durch die Finanzdelegation zur Kenntnis nimmt (statt typischerweise genehmigt, vgl. Art. 135 Abs. 4 Bst. b GO). Im Antragsdispositiv (Jahresbericht 2017, S. 102 ist dies anders vorgesehen: Beschluss Gemeinderat, Genehmigung Stadtrat). 6. Die Berichterstattung ist sehr aufwändig und ressourcenintensiv. 7. Die Rechnungsablage wird, nicht zuletzt auf Grund der Überschneidung der Prozesse politisch zu wenig beachtet. 8. Der parlamentarische Prozess mit der Aufgabenteilung zwischen Sachkommissionen und Finanzdelegation in der Abnahme der Jahresrechnung ist nicht optimal, verglichen mit der verbreiteten Lösung einer Finanzkommission 9. Das Layout der ganzen Berichtserstattung ist unbefriedigend.

Gesamteinschätzung: Die Rechnungsablage entspricht den vom Kanton vorgegebenen Standards von HRM2 und ist vollständig. Die Art und Weise der aktuellen Finanzberichterstattung der Stadt Bern kann aber nicht mehr als fortschrittlich bezeichnet werden. Der Umfang geht zulasten der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit. Sie ist eine breite Sammlung von Informationen und keine eigentliche Berichterstattung, wie es eine moderne Rechenschafts-ablage einfordert.

Auch der parlamentarische Prozess verdient eine nähere Prüfung. Der heutige Prozess fördert die Detailsicht und lässt nicht genügend Raum für eine gesamtheitliche Sicht sowie für eine zweckmässige Oberaufsicht.

Es besteht erhebliches Potenzial, mit einer Optimierung die Grundlagen für den politischen Prozess zu verbessern, die fachliche Qualität der Berichterstattung zu erhöhen, den Verwaltungsaufwand erheblich zu senken und den Bedarf an Detailinformationen durch elektronischen Zugang weiterhin zu erhalten.

Abbildung 10: Jahresrechnung/Rechnungslegung

Bemerkungen

- Zur Einschätzung der **Qualität einer Rechnungslegung** sollte im Anhang aufgezeigt werden, wie HRM2 angewandt bzw. wie die vorhandenen Spielräume genutzt werden. Die Angaben beziehen

sich heute bloss auf den Vergleich zu den kantonalen Vorgaben, was für eine Stadt in der Grössenordnung von Bern aus in fachmännischer Hinsicht nicht-hinreichend ist. Dargestellt werden sollten Aussagen zu kritischen Rechnungslegungsentscheiden wie z.B. Rückstellungen, a.o. Aufwand/Ertrag und Art und Weise der Konsolidierung. Zu klären ist, ob zudem die Ergebnisse von Risikoprüfungen dargelegt und Gewährleistungen ausgewiesen werden sollten. Der Anhang sollte vermehrt vom Inhalt her definiert und nicht als Tabellenverzeichnis verstanden werden.

- **Moderne Rechnungslegung** verdichtet Daten zu Informationen und Informationen zu einer verständlichen Berichterstattung. Die heutige Rechnungslegung in der Stadt Bern widerspiegelt den stetigen Ruf nach mehr Informationen. Die Verdichtung zu relevanter Information kam hier zu kurz. Man findet zwar alles, aber nicht alles in nützlicher Zeit. Die Unterscheidung zwischen nötiger/zweckmässiger Information für den Entscheidungsprozess und vollständiger Dokumentation wird zu wenig gemacht. Viele Tabellen könnten ohne weiteres nur zur Verfügung gehalten werden.
- HRM2 enthält keine Vorgaben zur **Finanzberichterstattung**, lediglich zu den Elementen der Jahresrechnung. Bewährt hat sich auch für den öffentlichen Bereich eine Finanzberichterstattung mit folgender Strukturierung: Finanzkommentar des Exekutivorgans mit Antrag, Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Bilanz, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung (GFR), Anhang), Prüfungstestat, Zusatzinformationen (die nicht Teil der Jahresrechnung und damit auch nicht Prüfungsgegenstand sind).
- Das **heutige Layout** fällt deutlich hinter das Layout anderer Gemeinden zurück. Lesbarkeit und Verständlichkeit könnten durch ein zeitgemässes Layout stark unterstützt werden.
- In der **Kompetenzordnung** sind einige offene Fragen zu klären. Hier gibt es gewisse Inkonsistenzen zwischen Gemeindeordnung, Praxis und Erläuterungen in den Berichten, die im Rahmen des Projekts NSB22 wenn immer möglich bereinigt werden sollten. Von Seiten Stadtrat wurden Unklarheiten festgestellt, wie die Einflussmöglichkeiten sind, insbesondere, wenn man mit Teilen des Jahresberichts nicht einverstanden sei.
- Die Berichterstattung sollte **stufengerecht und abgestuft** aufgebaut werden (Stadtrat, Verwaltung, Bevölkerung).

4.6.3 Handlungsoptionen

- (1) **Verschlinkung der Berichterstattung** nach HRM2. Konzentration auf die wesentlichen Informationen zugunsten von Transparenz und Verständlichkeit. Klare Verschlinkung der Berichterstattung über die Produktgruppen (z.B. Verzicht auf Produktdarstellung). Die heutigen Detailinformationen werden, soweit sie nicht in die Berichterstattung einfließen, digital zur Verfügung gehalten.
- (2) Klärungen im Bereich **Kompetenzordnung**.
- (3) **Optimierung der Struktur und des HRM2-Ausweises**. Klarerer Aufbau der Finanzberichterstattung nach HRM2 mit Finanzbericht und Jahresrechnung. Abstimmung und Synchronisation der Berichterstattung mit den Planungsberichten (Budget, IAFP). Optimierung der Erläuterungen im Anhang zur besseren Transparenz über die Qualität der Rechnungslegung.
- (4) Optimierung der Rechenschaftsablage betreffend **Investitionen, Aufträgen, Krediten**.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.4.



4.7 Geschäftsbericht

4.7.1 Kurzbeschreibung

Vor dem heutigen Finanzbericht (Ziff. 2 Band 1 des Jahresberichts) wird ein Reporting zu den Legislaturrichtlinien aufgeführt. Ein eigentlicher Geschäftsbericht, wie ihn andere Gemeinwesen, aber auch grössere Unternehmen kennen, fehlt.

4.7.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
1. Berichterstattung zu den Legislaturrichtlinien vorhanden.	1. Es fehlt an einem eigentlichen Geschäftsbericht des Gemeinderats im Sinn einer zusammenfassenden politischen Berichterstattung und Rechenschaftsablage. 2. Es gibt heute keine Vorgaben zur Jahresberichterstattung der Direktionen. Diese sind ausgesprochen heterogen (von ganz kurz bis über 10 Seiten).
Gesamteinschätzung: Ein Geschäftsbericht des Gemeinderats ist zwar nicht zwingend. Ein solcher hat aber Potenzial, die finanzielle Berichterstattung (vgl. Ziff. 4.6) politisch zu ergänzen und damit die Rechenschaftsablage und Zielerreichung verständlicher zu machen. Die Berichterstattung würde damit derjenigen von in dieser Beziehung führenden Gemeinwesen und grösseren Unternehmen (Lageberichte) angeglichen. Vertretungen der Verwaltung und des Stadtrats bestätigen das Bedürfnis nach einem Geschäftsbericht als zusammenfassende Ergänzung zum heutigen Jahresbericht/Jahresrechnung.	

Abbildung 11: Geschäftsbericht

4.7.3 Handlungsoptionen

- (1) **Einführung eines Geschäftsberichts.** Ausbau der Rechenschaftsablage des Gemeinderats in einem ausgebauten Teil «Geschäftsbericht», mit verdichteten Informationen zum Berichtsjahr.
- (2) **Kommunikative Aufbereitung der Jahresberichterstattung** in einer lese- und bürgerinnen-/bürgerfreundlichen Art und Weise.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.4.

4.8 Verwaltungsinterne Prozesse

4.8.1 Kurzbeschreibung

Die Verwaltungsinternen Prozesse der finanziellen Berichterstattung (IAFP, MIP, PGB und PGR) laufen verteilt über das Kalenderjahr und sind überlappend.

- Der Prozess des IAFP startet Mitte Oktober mit dem Gemeinderatsbeschluss zur Weisung IAFP, dauert bis in die zweite Märzhälfte und endet mit der Veröffentlichung im Internet und der Auslieferung der Druckexemplare.
- Die MIP beginnt im Bereich Hochbau bereits im Januar mit der Diskussion und Priorisierung der Bedürfnisse. Wie für die anderen Investitionsbereiche sind die Investitionsbedürfnisse auch im Hochbau bis anfangs Juni den zuständigen Investitionsbereichsgremien einzureichen. Diese prüfen die Anliegen und leiten sie via Finanzverwaltung an die AMIP zur abschliessenden Prüfung und Priorisierung anfangs September weiter. Mitte September beschliesst der Gemeinderat über die Zulassung der neuen Bedürfnisanmeldungen. Bis Ende November wird daraus das Investitionsbudget erarbeitet, welches der Gemeinderat im Dezember genehmigt. Die MIP wird zusammen mit dem IAFP publiziert.
- Der Prozess zum Jahresabschluss beginnt mit der Veröffentlichung der Weisung Mitte November und wird Ende Juni im Stadtrat behandelt.
- Das Budget startet anfangs Februar mit der Veröffentlichung der Budgetweisung, Mitte Mai erfolgt die Behandlung im Gemeinderat, danach folgen die Kommissionen und die Finanzdelegation des Stadtrates (bis Ende August), im September finden in der Regel zwei Behandlungen im Stadtrat statt. Ende November beschliessen die Stimmberechtigten über das Budget.

Unterjährig liegt die Sicherstellung der Einhaltung der genehmigten Globalkredite bei den Direktionen. Nötigenfalls wird die Einhaltung des Kreditrechts durch Nachkreditbegehren sowie, unter Beachtung der kreditrechtlichen Zuständigkeiten, durch neue finanzrelevante Gemeinderatsbeschlüsse gesteuert und geprägt. Basierend auf den Daten von Ende Juli erarbeiten die Direktionen unter Federführung der FPI jeweils einen Forecast zum Jahresende, welchen der Gemeinderat Mitte September zur Kenntnis nimmt. Zudem verfügt die Finanzdirektion über Zwischeninformationen sowohl aus dem SAP als auch anderen externen Quellen, um daraus einen Forecast zum Jahresende ableiten zu können. Darüber hinaus gibt es keine institutionalisierte unterjährige Steuerung. Auf eine früher praktizierte, bottom-up erstellte Trimester Berichterstattung wurde bisher verzichtet.

Für die Thematik der verwaltungsinternen Prozesse sind insbesondere folgende Themen relevant:

- Verwaltungsinterne Vorbereitung der politischen Planungs- und Berichtsdokumente z.H. Gemeinderat.
- Zusammenspiel zwischen Finanzbuchhaltung und betrieblichem Rechnungswesen der Organisationseinheiten.
- Controlling Prozesse / unterjährige Steuerung bis auf Stufe Gemeinderat unter Beachtung des Kosten-/Nutzen-Prinzips.
- Informatik (vgl. dazu Ziff. 4.9).

4.8.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
1. Die verwaltungsinternen Prozesse sind eingespielt und funktionieren.	1. Die umfassenden Berichte (inkl. Druckexemplare) verursachen viel Aufwand und Kosten.
2. Globalbudgets geben den Verwaltungseinheiten Handlungsfreiheit; es fallen wenig Nachtragskredite an.	2. Überschneidung der Prozesse. IAFP, Budget, Rechnung sind eng getaktet, «gedanklich für Externe zu komplex», sehr arbeitsintensiv und führen zu teilweisen hohen (saisonalen) Arbeitslasten.
3. Die Finanzdirektion verfügt heute grundsätzlich über die nötigen Zwischeninformationen für die finanzpolitische Steuerung.	3. Die Prozesse verfügen über sehr viele Schnittstellen (involvierte Stellen).
4. Direktionen und Ämter haben ihre Ausgaben grundsätzlich im Griff.	4. Die Vorjahreszahlen kommen zu spät für den nächsten Planungszyklus bzw. der Planungszyklus muss zu früh gestartet werden.

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
	<ol style="list-style-type: none"> 5. Das Controlling in der Stadt Bern ist heute im Vergleich zu anderen grösseren Gemeinwesen wenig ausgebaut und stark entwicklungsfähig. Das System erlaubt nur beschränkt ein zeitgerechtes Abgreifen von Daten für die betriebliche Führung. 6. Keine systematische unterjährige Steuerung oberhalb der Amtsebene. Keine hinreichende unterjährige Klarheit über die finanzielle Entwicklung. Keine Interventionsmöglichkeit für Gemeinderat und Direktionen auf der Basis von gefestigten finanziellen Zwischeninformation in den diversen Bereichen. 7. Bei Beschlussfassung im Stadtrat sind die Grundlagen teilweise schon wieder veraltet ohne Möglichkeit, aktuelle Zahlen nachzuliefern. 8. Der Umgang mit Nachkrediten ist unbefriedigend. Sie müssen – trotz Globalbudget – sehr früh ausgelöst werden (Motion Theiler: Schluss mit unbewilligten Ausgaben). Damit kann nicht abgewartet werden, ob kompensiert werden kann, ohne eine «Bestrafung» befürchten zu müssen. 9. Es gibt keine einheitlichen Standards der betrieblichen Steuerung. Jedes Amt hilft sich selbst.
<p>Gesamteinschätzung: Die verwaltungsinternen Prozesse funktionieren zwar gut und sind eingespielt. Insbesondere die Überschneidung der Prozesse und der Umfang der Berichte verursachen aber (unnötige) Komplexitäten und hohen Aufwand. Das Controlling auf Stufe Gemeinderat und Direktionen ist ausbaufähig. Die Standardisierung im betrieblichen Rechnungswesen der Organisationseinheiten ist ausbaufähig. Insgesamt besteht ein beträchtliches Effizienzsteigerungspotenzial, wenn das politische Instrumentarium und die Prozesse optimiert werden.</p>	

Abbildung 12: Verwaltungsinterne Prozesse

4.8.3 Handlungsoptionen

- (1) Zusammenführung von IAFP und Budget (vgl. Ziff. 4.3).
- (2) **Prüfung der Optimierung** der unterjährigen Steuerung (Controlling).
- (3) Prüfung der **Optimierung und Standardisierung des betrieblichen Rechnungswesens der Organisationseinheiten** (Minimalstandards/einheitliche Arbeitshilfen).
- (4) Verbesserung der **Prozesse und Produkte** durch optimierte IT (vgl. Ziff. 4.9).

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.5.

4.9 Informatik

4.9.1 Kurzbeschreibung

Die moderne Erfassung, Abbildung und Steuerung von Finanzen erfolgt heute über standardisierte Informatikanwendungen (ERP = Enterprise Resource Management). Hierfür stehen heute diverse Produkte zur Verfügung (SAP, Navision, Abacus etc.)

Die Stadt verwendet heute SAP als Grundanwendung, wobei die Bereiche Hochbau und Immobilien Stadt Bern ihre Finanzdaten auf einer eigenständigen Navision Lösung verarbeiten, behilft sich aber insbesondere für die Planungs- und Berichterstattungsprozesse (IAFP, Produktgruppenbudget und Produktgruppenrechnung) häufig noch mit Excel-Tools (NSB-Tool). Insbesondere angesichts der enormen Datenmengen und ständig steigenden Informationsbedürfnissen, ist dies heute nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere die tagfertige Integration der Daten aus den Bereichen Hochbau und Immobilien Stadt Bern in das städtische SAP System sind für eine umfassende und effektive Gestaltung der Finanzsteuerung von grosser Bedeutung.

Die Herausforderungen an die Informatik sind im Projekt NSB22 sehr hoch, da im Zeithorizont dieses Projektes auch die stadtweite Umstellung auf SAP4HANA zu bewerkstelligen sein wird:

- die Produktevaluation muss frühzeitig erfolgen (Ausschreibung)
- die nötigen Vorgaben für die Parametrisierung müssen frühzeitig bekannt sein
- die Programmierung muss rechtzeitig für die Umsetzung bereit sein

Diese Aspekte sind bei der Projektplanung besonders zu beachten. Vgl. Ziff. 5.6 und 7.3/4)

4.9.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
<ul style="list-style-type: none"> • SAP in Betrieb und bewährt. • NSB-Tool (Excel) in Betrieb und bewährt • Prozesse sind stadtweit bekannt und funktionieren. 	<ul style="list-style-type: none"> • IAFP wird noch im Excel erstellt und ist von der Budgeterstellung losgelöst. • Instrumentarium ist heute fehleranfällig und umständlich. • Tools sind ineffizient, brauchen viel Zeit und Nerven. • Es gibt zu viele Medienbrüche und Monstertabellen.
<p>Gesamteinschätzung: Das NSB-Tool (Excel-Lösung) muss abgelöst und durch ein effizienteres und einfacheres Tool abgelöst werden. Auch eine Integration in SAP4HANA muss frühzeitig geprüft werden.</p>	

Abbildung 13: Informatik

4.9.3 Handlungsoptionen

- (1) **Reform SAP** (besonderes Projekt).
- (2) Ablösung **NSB-Tool**.
- (3) Prüfung der Möglichkeiten einer **Datenplattform** mit Drilldown-Funktionen für externe Zugriffe auf erweiterte Finanzdaten.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.6.

4.10 Zusammenspiel Gemeinderat – Stadtrat

4.10.1 Kurzbeschreibung

(1) Aufgaben und Kompetenzen des Stadtrats

Die Reform der Kompetenzordnung (insbesondere Ausgabenkompetenzen) ist nicht Teil von NSB22 (vgl. Ziff. 4.1). Da die Kompetenzordnung jedoch enge Zusammenhänge mit den Prozessen und dem Instrumentarium hat, sollen an dieser Stelle die grundlegenden Informationen zusammengetragen werden, um einen Gesamtüberblick zu erlauben. Im Rahmen der Beschlussfassung über das Grobkonzept NSB22 können Gemeinderat und Stadtrat entscheiden, ob und gegebenenfalls wer die Thematik angehen soll. Teil von NSB22, da unmittelbar relevant für die gesamtstaatliche Steuerung von Aufgaben und Finanzen, sind die Zuständigkeiten der Organe im Bereich IAFP/Budget sowie Berichterstattung. Die Kompetenzen der Organe sind der Gemeindeordnung festgehalten. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

Thema	Gemeinderat	Stadtrat	Stimmberechtigte
Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle Zuständigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahmen 	
IAFP	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme • Planungserklärungen 	
Produktegruppenbudget (PG-Budget Art. 64 GO)	<ul style="list-style-type: none"> • Bezeichnung Dienststellen und Produktegruppen (Art. 94a GO) • Anträge an Stadtrat 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss Globalkredit pro Dienststelle inkl. Sonderrechnungen • Beschluss übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben inkl. SOLL je Produktegruppe (kann) • Festlegung der vorzulegenden Kennzahlen (Vorbereitung FinDel) • Kenntnisnahme Kennzahlen zu den PG • Anträge 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorische Volksabstimmung
Steueranlage	<ul style="list-style-type: none"> • Antrag 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorische Volksabstimmung
Ausgabenkompetenzen	<ul style="list-style-type: none"> • Neue bis 300 TCHF • Gebundene 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue ab 300 TCHF bis 7 Mio. CHF • Projektierungskredite ab 150 TCHF für neue Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue ab 2 Mio. CHF (fakultativ) • Neue ab 7 Mio. CHF (obligatorisch)
Nachkredite	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Hauptkrediten soweit Gesamtkreditsumme max. 300 TCHF • Nachkredite zu Globalkrediten bis 200 TCHF • Nachkredite zu gebundenen Ausgaben • Vgl. Art. 52 und 102 GO 	<ul style="list-style-type: none"> • Zu Hauptkrediten, die vom Stadtrat oder vom Volk beschlossen wurden • Wenn zusammen Zuständigkeit Gemeinderat überschritten (Art 52 GO) • Nachkredite zu Globalkrediten über 200 TCHF • Nachträglicher Beschluss zu dringlichen Nachkrediten des Gemeinderats • Vgl. Art. 52, 140 GO 	
Jahresbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Antrag Jahresbericht/Produktegruppenrechnung • Beschliesst Laufende Rechnung nach HRM2 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss Jahresbericht (PG-Rechnung sowie Investitionsrechnung). • Kenntnisnahme vom Bericht des externen Rechnungsprüfungsorgans und von der laufenden Rechnung gemäss HRM2. 	

Abbildung 14: Aufgaben und Kompetenzen des Stadtrates



Bemerkung: Es kann/muss festgehalten werden, dass die parlamentarischen Rechte mit der NPM Entwicklung nicht optimal Schritt gehalten haben (vgl. allgemein Ziff. 3.1). Die verstärkte Einflussnahme auf die strategische Steuerung und die mittelfristigen Planungsinstrumente war aus vielerlei Gründen weitgehend eine Steuerungsillusion. Vom mittelfristigen IAFP und der MIP kann das Parlament häufig nur Kenntnis nehmen oder mit Planungserklärungen darauf einwirken. Strategische Dokumente werden als Planungspapiere regelmässig von der Exekutive verantwortet. Über das Budget kann aufgrund seiner kurzfristigen Ausrichtung und der zum Teil hohen Gebundenheit der Ausgaben keine nachhaltige Steuerung erfolgen. Die klassischen parlamentarischen Zuständigkeiten im Bereich Rechtsetzung, Budget und Oberaufsicht sind damit nicht mehr effektiv ausgestaltet und abgestimmt. In vielen Gemeinwesen wurden hier Optimierungen eingeleitet.

(2) Prozesse (IST)

Monat	IAFP	PG-Budget	Jahresbericht
Januar			
Februar	Gemeinderat Beratung IAFP und Entscheidung zur Bereinigung	Gemeinderat Berechnung und Kommunikation der Globalvorgabe	Gemeinderat Behandlung Nachkredite
März	Gemeinderat Beschlussfassung IAFP Genehmigung Medienmitteilung zu IAFP		Gemeinderat Genehmigungen Rechnungsabschluss HRM2 Jahresbericht Band 3 (Statistik) Jahresbericht Band 2 (PGR) Rechnungsabschlüsse Anstalten Medienmitteilung zu Jahresrechnung
April	Kommissionen und Gremien des Stadtrats Vorberatung in den Sachkommissionen FSU, PVS, SBK zuhanden der Finanzdelegation und des Stadtrats		Gemeinderat Genehmigungen Behandlung Jahresbericht (Band 1/HRM2) Genehmigung Spezialfondsrechnung Kenntnisnahme Berichte der internen Revisionsstelle
Mai	Stadtrat Beratung und Kenntnisnahme; Verabschiedung Planungserklärungen	Gemeinderat Erste und Zweite Behandlung PGB und HRM2-Budget, definitive Beschlussfassung und Aufträge	Gemeinderat Kenntnisnahme vom Bestätigungsbericht der externen Revisionsstelle zur Jahresrechnung sowie zum ausführlichen Bericht zur Revision Kommissionen des Stadtrats Durchführung der Delegationsbesuche in Direktionen Kommissionen und Gremien des Stadtrats Vorberatung in den Sachkommissionen FSU, PVS, SBK zuhanden der Finanzdelegation und des Stadtrats. Vorberatung der Aufsichtskommission von Jahresbericht Band 3 (Statistik) zuhanden Stadtrat

Monat	IAFP	PG-Budget	Jahresbericht
Juni		<p>Ratssekretariat Versand Sonderdruck inkl. Änderungstabelle an Sachkommissionen SBK, FSU und PVS</p> <p>Kommissionen des Stadtrats Durchführung der Delegationsbesuche in Direktionen</p> <p>Gemeinderat Beschluss Vorbericht PGB Beschluss Vortrag an den Stadtrat mit dem Entwurf der Abstimmungsbotschaft</p>	<p>Stadtrat Beratung, Genehmigung und Unterzeichnung des Bestätigungsberichts zur Jahresrechnung 2018 z.H. Amt für Gemeinden und Raumordnung</p>
Juli			
August	<p>Gemeinderat Beschluss über Planungserklärungen</p>	<p>Kommissionen und Gremien des Stadtrats Vorberatung in den Sachkommissionen FSU, PVS, SBK zuhanden der Finanzdelegation und des Stadtrats</p>	
September		<p>Stadtrat Beratung und Genehmigung PGB und Abstimmungsbotschaft</p>	
Oktober	<p>Gemeinderat Beschluss zur Weisung IAFP</p>		
November		<p>Volk Gemeindeabstimmung</p>	
Dezember			

Abbildung 15: Zusammenspiel Gemeinderat – Stadtrat

Bemerkungen

- Die **Verwaltungsbesuche** sind in der heutigen Ausgestaltung für alle Finanzberichterstattungsprozesse zu wenig effizient und deren Ergebnisse unbefriedigend. Sie sind zwar für beide Seiten interessant und grundsätzlich wichtig, dienen aber eher zur Vertrauensbildung unter den Direktbeteiligten als einer sachorientierten Auseinandersetzung. Häufig wird vorgebracht, sie seien finanzpolitisch zu wenig relevant, nicht repräsentativ (im Stadtrat verhalten sich Fraktionen anders als ihre Vertretungen an den Besuchen), die Schriftlichkeit der Fragestellungen sei schwierig und die Themen/Fragen zu detailliert. Die Abläufe seien sehr aufwändig (Fragen, Beantwortung nach verwaltungsinterner Konsolidierung, Besprechung, Protokollierung). Insgesamt bestehe ein erhebliches Verbesserungspotential.
- Die Prozesse sind heute auch für die zuständigen Gemeinderäte/innen **sehr aufwändig**. Als Beispiel wurde das Programm der Vorsteherin TVS angeführt: 2 Sitzungen IAFP (Kommission/Plenum), 4 Budget (2 Kommissionen, 2 Plenum), 4 Jahresbericht (wie Budget).

(3) Organisation des Stadtrats

Der Stadtrat ist zur Erfüllung seiner Aufgaben wie folgt aufgestellt:



Organ	Aufgaben
Sachkommissionen Stadtrat	Drei Sachkommissionen zu je 11 Mitglieder <ul style="list-style-type: none"> • Kommission für Soziales, Bildung und Kultur (SBK) • Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) • Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU). Sie prüfen und Genehmigen zuhanden des Stadtrats das Produktegruppenbudget und den Jahresbericht, leiten das Ergebnis der Prüfung an die Finanzdelegation weiter, stellen dem Stadtrat Anträge, diskutieren den IAFP (Art. 74 GO) und stellen dem Stadtrat Planungserklärungen.
Aufsichtskommission (AK)	11 Mitglieder Die AK überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit (Verwaltungskontrolle, Art. 73 GO). Sie berät zuhanden des Stadtrats den Jahresbericht Band 3 (Statistik) vor.
Finanzdelegation	Leitung Stadtratspräsidium. Je drei Mitglieder der Sachkommissionen. Treffen mindestens 2 Mal jährlich (Art. 72c GO). Prüft im Sinne einer Gesamtbeurteilung das Produktegruppenbudget, den Jahresbericht des Gemeinderats und diskutiert den IAFP sowie die Berichte der Revisionsstelle. Sie beurteilt insbesondere die finanzielle Tragbarkeit und die Auswirkungen auf den Gemeindefinanzhaushalt. Sie berücksichtigt die Ergebnisse der Sachkommissionen und stellt dem Stadtrat Anträge und Planungserklärungen (Art. 72d GO).

4.10.2 Würdigung

Vorteile/Positiv	Nachteil/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> 1. Das Zusammenspiel zwischen Gemeinderat und Stadtrat hat sich eingespielt und funktioniert. 2. Der Stadtrat verfügt über eine hohe Dichte an Informationen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Stadtrat ist mit dem grossen Umfang der Planungs- und Berichterstattungsdokumente nicht ideal bedient. Es fällt schwierig in der Dichte der Information das Wesentliche zu erkennen. 2. Die Verwaltungsbesuche in ihrer heutigen Form sind nicht optimal. Sie haben nur einen sehr beschränkten Einfluss auf die finanzpolitische Steuerung und sind ausserordentlich aufwändig. 3. Position der heutigen Finanzdelegation ist nicht ideal. Sie kann die Funktion einer Finanzkommission nicht ersetzen. 4. Das Nacheinander von IAFP und Budget führt zu Doppelspurigkeiten und Problemen bei den Debatten Der IAFP wird ohne Kenntnis der Jahresberichterstattung beraten. 5. Hohe Fluktuation im Stadtrat verschärft Problematik zusätzlich. 6. Der Stadtrat erachtet die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Mittelfristplanung als ungenügend 7. Nicht optimales Instrumentarium (Kompetenzen, Prozesse, Organisation) kann Kultur der Zusammenarbeit Gemeinderat – Stadtrat belasten.
<p>Gesamteinschätzung: Im Zuge der Reform der Instrumente der gesamtstaatlichen Steuerung muss auch die Schnittstelle Gemeinderat – Stadtrat überprüft werden.</p>	

Abbildung 16: Organisation des Stadtrats

4.10.3 Handlungsoptionen

- (1) Präzisierung evtl. Stärkung der **Einflussnahme des Stadtrats** im Rahmen der Planung.
- (2) Prüfung der Art und Weise der **Verwaltungsbesuche** (Lead Stadtrat).
- (3) Prüfung der Ablösung der heutigen **Finanzdelegation** durch eine Finanzkommission im Stadtrat oder zumindest Stärkung/Anpassungen der Finanzdelegation (in Konsultation unbestritten, Lead Stadtrat).
- (4) Prüfung der Idee eines vermehrten **Planungsdialogs zwischen Gemeinderat und Stadtrat** z.B. durch einen Gedankenaustausch über die Budgetvorgaben des Gemeinderats oder in der Form einer periodischen Zwischenberichterstattung.

Vgl. Eckwerte NSB22 Ziff. 5.7.

4.11 Fazit der Analyse

4.11.1 Zusammenfassung der Analyse

Die vorangehende Analyse in den Prüffeldern kann wie folgt zusammengefasst werden:

Vorteile/Positiv	Nachteile/Negativ
<ol style="list-style-type: none"> Die zentralen Instrumente für die Steuerung der Stadtverwaltung sind (mehrheitlich) vorhanden. Die Gemeindestrategie ist zwar veraltet, aber vorhanden und div. weitere Sachstrategien entwickelt. Eine Politische Mehrjahresplanung ist mit den Legislaturrichtlinien vorhanden. Die Errungenschaften von NSB sind breit anerkannt und akzeptiert. Reform Gesamtinstrumentarium zur Weiterentwicklung NSB wird breit befürwortet und als Chance aufgefasst. 	<ol style="list-style-type: none"> Umfang und Detaillierungsgrad sind viel zu hoch. Hohe Komplexität der Instrumente in der Gesamtschau. Das Instrumentarium stellt für ein Milizparlament eine enorme Herausforderung dar. Zu grosser Aufwand für Verwaltung. Instrumentarium nicht effizient. Tools umständlich mit zu vielen Medienbrüchen, Zu wenig Unterstützung durch IT-Systeme Die Legislaturplanung ist nicht auf eine übergeordnete klare Strategie abgestützt, was sowohl auf Ebene Gemeinderat wie auf Ebene Parlament keine strategische Ressourcenplanung und langfristige Finanzpolitik erlaubt. Die Instrumente sind zu wenig integriert und die Prozesse zu wenig aufeinander abgestimmt. Die Mittelfristige Investitionsplanung wird politisch zu wenig diskutiert und es wird nicht hinreichend priorisiert. Es fehlt an einer längerfristigen Investitionsplanung als Führungsinstrument.

Gesamteinschätzung: Die Errungenschaften von NSB sind breit anerkannt. Eine Rückkehr zur alten Steuerung ist keine Option. Das heutige Instrumentarium in der Stadt Bern ist allerdings grundlegend reformbedürftig. Die Instrumente müssen entschlackt und verwesentlich und die Prozesse optimiert werden. Darin ist sich die grosse Mehrheit der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner aus Verwaltung und Stadtrat einig. Der Reformbedarf wurde im Rahmen der Befragungen breit unterstützt.

Abbildung 17: Zusammenfassung der Analyse

4.11.2 Übersicht über die Handlungsoptionen

Die in Ziff. 4 erarbeiteten Handlungsoptionen werden unten im Überblick dargestellt.

Die Spalte der «Empfehlung» zeigt auf, welche Handlungsoptionen auf Basis der Analyse für die Festlegung der künftigen Eckwerte von NSB22 verwendet werden können (gewisse Duplizitäten wurden eliminiert).

Legende	
grün	Umsetzung empfohlen
gelb	Möglich, Umsetzung kann unabhängig oder gestaffelt erfolgen
rot	Nicht empfohlen



Option	Bewertung	Empfehlung	Bemerkungen
1. Gesamtinstrumentarium (Kapitel 4.2)			
1.1	Grundlegende Reform des Instrumentariums	■	Die Varianten schliessen sich selbstredend aus. Eine punktuelle Reform würde die Optimierungspotenziale nicht hinreichend erschliessen.
1.2	Punktuelle Reformen	■	
1.3	Verzicht auf Reform	■	
2. IAFP (Kapitel 4.3)			
2.1	Grundlegende Neukonzeption des IAFP mit Integration des Budgets.	■	Zentrale Massnahme für eine Vereinfachung des Instrumentariums.
2.2	Bessere Abstimmung mit übergeordneter strategischer Planung insb. mit den Legislaturrichtlinien.	■	Durch die Neukonzeption der Struktur des IAFP bietet sich eine bessere Abstimmung an.
2.3	Produktion, Analyse und Auswertung mit neuem IT-Tool .	■	Der Prozess zur Erstellung der künftigen Planungszahlen/-berichte muss ohnehin neu definiert werden.
2.4	Prüfung der Stärkung/Präzisierung der Einflussnahme durch den Stadtrat .	■	Wichtig, wenn der Fokus verstärkt auf die Mittelfristplanung ausgerichtet werden soll.
3. Produktegruppenbudget (Kapitel 4.4)			
3.1	Neukonzeption des PGB unter Zusammenlegung mit dem IAFP.	■	Geht Hand in Hand mit 2.1. Der Umfang der Anpassungen kann variiert werden.
3.2	Verdichtung der Informationen , Verbesserung des Inhalts.	■	Ergibt sich mit dem Ziel der Vereinfachung.
3.3	Überprüfung und Optimierung Steuerungsvorgaben (übergeordnete Ziele sowie der Leistungs- und Wirkungsvorgaben).	■	Im Sinne der Neukonzeption von I-AFP/Budget sollte dies mitberücksichtigt werden, ist allerdings nicht zwingend.
3.4	Bessere Abstimmung mit dem Berichterstattungsprozess (Vermeidung von Doppelspurigkeiten).	■	Eine zeitliche Abstimmung hat Vorteile, wobei die wichtigen Informationen intern bereits verfügbar sind.
3.5	Sicherung der Vollständigkeit der Informationen durch digitale Zugänge.	■	Verwaltungsintern werden viele Darstellungen, die künftig nicht mehr extern publiziert werden, ohnehin weiter benötigt werden.
3.6	Klärung des Status der «light» Dienststellen .	■	Im Sinne der Gesamtkonzeption wichtig; politische Pendenz (vgl. Ziff. 3.2.3)
4. Investitionsplanung (Kapitel 4.5)			
4.1	Inhaltliche Optimierung der mittelfristigen Investitionsplanung mittels Abstimmung und Integration über eine einfache Plangeldflussrechnung sowie übrigen Anpassungen.	■	Verknüpfung und damit tatsächliche integrierte Steuerung. Wird zudem die Steuerung der Erfolgssicht anderweitig angepasst, sind analoge Verbesserungen in der IP zu prüfen.
4.2	Einführung einer Langfristperspektive mit Zielsetzung Selbstfinanzierung.	■	Neues Element
4.3	Erarbeitung von Vorschlägen zur Priorisierung der Investitionen.	■	Neues Element
4.4	Optionen der Einflussnahme des Stadtrats auf Investitionsplanung und Priorisierungen prüfen.	■	Neues Element

5. Jahresrechnung / Rechnungslegung (Kapitel 4.6)		
5.1	Verschlangung der Berichterstattung nach HRM2; unter Beibehaltung des digitalen Zugangs zu Detailinformationen.	Prioritäre Zielsetzung im Hinblick auf Vereinfachung/Verwesentlichung.
5.2	Klärungen im Bereich Kompetenzordnung .	
5.3	Optimierung der Struktur und des HRM2 Ausweises (insb. Abgrenzung der Jahresrechnung) unter Wahrung der kantonalen Vorgaben.	Der Prüfgegenstand der Jahresrechnung ist integral darzustellen, erst danach folgen die übrigen informativen Teile.
5.4	Optimierte Rechenschaftsablage betreffend Investitionen, Aufträgen, Krediten.	Forderung seitens Mitglieder des Stadtrats.
6. Geschäftsbericht (Kapitel 4.7)		
6.1	Einführung eines kurzen Geschäftsberichts mit verdichteten Informationen zum Berichtsjahr.	Lässt sich gut kombinieren, weil bereits Elemente im Jahresbericht enthalten sind, die ohnehin neu platziert werden müssen.
6.2	Kommunikative Aufbereitung des Jahresberichts in einer lesefreundlichen Art und Weise.	Optionale (kommunikative) Ergänzung des neuen Instrumentariums.
7. Verwaltungsinterne Prozesse (Kapitel 4.8)		
7.1	Prüfung der Optimierung der unterjährigen Steuerung (Controlling).	Element einer Optimierung der Steuerung insbesondere auf Stufen Gemeinderat / Verwaltung.
7.2	Prüfung der Optimierung und Standardisierung des betrieblichen Rechnungswesens der Organisationseinheiten.	Wesentliches Vereinfachungs- und Effizienzpotenzial vorhanden plus bessere Steuerung auf Stufe Direktionen / Gemeinderat.
8. Informatik (Kapitel 4.9)		
8.1	Reform SAP (besonderes Projekt)	Im Rahmen des städtischen Migrationsprojektes «Road to HANA bzw. SAP4HANA».
8.2	Ablösung NSB-Tool	Integration in SAP bzw. als integrierte Lösung basierend auf der SAP Datenbasis.
8.3	Prüfung der Möglichkeiten einer Datenplattform für externe Zugriffe auf erweiterte Finanzdaten (drill down).	Setzt eine entsprechende Zielsetzung sowie Kredite voraus.
9. Zusammenspiel Gemeinderat – Stadtrat (Kapitel 4.10)		
9.1	Präzisierung, evtl. Stärkung der Einflussnahme des Stadtrats im Rahmen der Planung.	Lead Stadtrat.
9.2	Prüfung der heutigen Verwaltungsbesuche .	Lead Stadtrat.
9.3	Prüfung der Stellung der heutigen Finanzdelegation , evtl. Einführung einer Finanzkommission.	Lead Stadtrat. Minimal: Überprüfung der Prozesse, möglich aber auch Änderung an den Strukturen.
9.4	Prüfung der Idee eines vermehrten Planungsdialogs zwischen Gemeinderat.	Neue Idee. Im Rahmen des Detailkonzepts zu prüfen.

Abbildung 18: Handlungsoptionen



4.11.3 Zielsetzungen für NSB22

Die Analyse zeigt Handlungsoptionen und -bedarf in allen untersuchten Prüffeldern auf. Eine punktuelle Verbesserung wird die Potenziale nicht genügend erschliessen können, weshalb viele Optionen in der obigen Tabelle als empfehlenswert («grün») klassiert sind.

Aus den einzelnen Handlungsoptionen werden im folgenden Kapitel 5 Eckwerte für NSB22 gebildet. Inhaltlich können nach der Grobanalyse folgende **Zielsetzungen** für das Projekt definiert 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 Steuerung und verwaltungsinternes Controlling (Ergebnis von 1 - 4)

Nach der Definition der Eckwerte in Kapitel 5 werden in Kapitel 5.8 die Wirkungen auf die obigen Zielsetzungen dargelegt.

5 Eckwerte von NSB 2022

5.1 Allgemeines

Das vorliegende Grobkonzept analysiert die heutige Steuerung von Aufgaben und Finanzen anhand diverser Prüffelder (Ziff. 4) zeigt den Reformbedarf auf und listet gestützt darauf mögliche Handlungsoptionen auf (Ziff. 4.11). Im folgenden Kapitel werden die aufgezeigten Handlungsoptionen konkretisiert und in sechs Themenbereichen Eckwerte zu möglichen Lösungen aufgezeigt:

- Vereinfachung und Verwesentlichung des Instrumentariums unter Integration von IAFP und Budget
- Optimierung der Investitionsplanung
- Neukonzeption der Berichterstattung
- Optimierung des Controllings und der verwaltungsinternen Prozesse
- Neue Informatikbasis für die Steuerung
- Anpassungen des stadträtlichen Instrumentariums

Die verschiedenen Themen sollen so konkretisiert werden, dass den politischen Gremien ein Entscheid über die Fortführung eines Reformthemas möglich ist. Die Vertiefung und Konkretisierung bleibt – nach den politischen Grundsatzentscheiden – dem Detailkonzept vorbehalten.

5.2 Vereinfachung und Verwesentlichung des Instrumentariums unter Integration von IAFP und Budget

5.2.1 Kurzbeschreibung

Die heutigen Planungsberichte sowie die Berichterstattung werden vereinfacht und verwesentlich. Für die politische Diskussion sollen die Informationen anschaulich und verständlich aufbereitet werden und eine zweckmässige Steuerung durch Gemeinderat und Stadtrat erlauben. Dabei sollen gegenüber heute keine Detailinformationen verloren gehen. Diese sollen künftig auf elektronischem Weg für Interessierte zugänglich gemacht werden.

Der heutige IAFP und das Budget werden neu in einem Instrument zusammengefasst, wobei das erste von vier Planjahren das Budget darstellt. Die heute nacheinander ablaufenden Prozesse IAFP und Budget werden zusammengelegt und gestrafft (vgl. Ziff. 4.3 und 4.4). Dadurch können die Prozesse Planung (für Verwaltung und Gemeinderat erste Jahreshälfte, für Stadtrat 2. Jahreshälfte) und Berichterstattung entflochten werden.

Eckwerte

- (1) **Zusammenlegen von IAFP und Produktegruppenbudget** (ein Prozess, eine Dokumentation). Das erste Jahr des IAFP entspricht dem Budget.
- (2) **Verdichtung der Information** zu einem schlanken Informationspaket; digitaler Zugang zu Detailinformationen.
- (3) **Neukonzeption des Produktegruppenbudgets**: Überprüfung und Optimierung der Produktgruppen- und Produktstruktur sowie der Steuerungsvorgaben und Kennzahlen.
- (4) **Konzipierung der Planungsrichtlinien** als Grundlage und Rahmen für die operative Planung der einzelnen Organisationseinheiten.
- (5) Optimierung **Layout**.
- (6) Klärung des Status der heutigen «**light**» **Dienststellen**.
- (7) Stärkung und Präzisierung der Einflussnahme des **Stadtrats** auf den IAFP (vgl. dazu Ziff. 5.7).
- (8) Anpassung der stadträtlichen Prozesse und Organisation (vgl. dazu Ziff. 5.7).

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.3 und 4.4.

Die **Integration des Budgets** in die Mittelfristplanung hat sich in vielen Gemeinwesen bewährt. Sie erlaubt einfachere Prozesse, ist effizient und erlaubt eine Aufwertung der politischen Mittelfristplanung sowie eine optimalere Abstimmung auf die Berichterstattung (vgl. unten sowie Ziff. 5.4). Bei der Verdichtung der Information wird darauf zu achten sein, dass gegenüber heute besser unterschieden wird, welche Daten primär Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung dienen. Diese Mehrstufigkeit der Informationen könnte in Zukunft wie folgt aufbereitet werden:

- Ebene 1: Abstimmungsbotschaft für das Volk (zur Frage des Budgetreferendums vgl. Exkurs Ziff. 6).
- Ebene 2: Berichtspaket des Gemeinderats an den Stadtrat: ein Planungsbericht (Budget und IAFP/MIP) sowie ein Jahresbericht.
- Ebene 3: Zusatzinformationen (Berichte und Daten) digital abrufbar.

Der künftige **Planungsprozess** wird durch eine «Planungsrichtlinie» (Weisung) eingeläutet. Sie ist notwendig, weil der IAFP durch die Zusammenlegung mit dem Budget nicht mehr als Vorgabe für das Budget dienen kann. Die Richtlinie ist kompakt gehalten und konzentriert sich auf die wichtigsten Planungsfaktoren und Planungslafonds. Sie zeigt insbesondere die Veränderungen und nötigen Anpassungen zum letzten IAFP, die sich aus neuen strategischen/politischen Entscheiden, neuen Zahlen aus der Buchhaltung, aktualisierte Statistiken und Prognosen sowie bei grossen volatilen Planungspositionen auch Rückmeldungen aus den Organisationseinheiten ergeben. Die aktualisierten Zahlen dienen schliesslich als neue Planungsvorgabe. Prozessual gibt es diesbezüglich verschiedene Varianten, die im Detailkonzept aufbereitet werden.



Seitens Stadtrat sind einige Anpassungen nötig (vgl. Ziff. 5.7). Insbesondere ist sicherzustellen, dass der Stadtrat für die Beratung der neuen Dokumente die nötige Zeit hat, und damit ein guter Vorlauf sichergestellt wird.

5.2.2 Der neue Jahresablauf

Der Jahresablauf im Bereich der übergeordneten Prozesse bei einem integrierten Planungsprozess könnte – unter Beibehaltung des obligatorischen Budgetreferendums - wie folgt aussehen (genauer zu spezifizieren im Rahmen des Detailkonzepts):

Monat	IAFP mit Budget	Jahresbericht
Januar		
Februar	Gemeinderat Verabschiedung Weisung IAFP/Budget («Planungsrichtlinie»: Rahmenbedingungen, strategische und finanzielle Zielsetzungen und Plafonds)	Gemeinderat Behandlung Nachkredite
März	Gemeinderat Berechnung und Kommunikation der Globalvorgabe	Gemeinderat Genehmigungen Rechnungsabschluss HRM2 Jahresberichte Rechnungsabschlüsse Anstalten Medienmitteilung zu Jahresrechnung
April		Gemeinderat Genehmigungen Behandlung Jahresberichte Genehmigung Spezialfondsrechnung Kenntnisnahme Bericht der internen Revisionsstelle
Mai	Gemeinderat Erste und Zweite Behandlung	Gemeinderat Kenntnisnahme vom Bestätigungsbericht der externen Revisionsstelle zur Jahresrechnung sowie zum ausführlichen Bericht zur Revision
Juni	Ratssekretariat Versand (digital) Sonderdruck an Fachkommissionen SBK, FSU und PVS Delegationsbesuche Gemeinderat Beschluss Vorbericht Beschluss Vortrag an den Stadtrat mit dem Entwurf der Abstimmungsbotschaft	Stadtrat Unterzeichnung des Bestätigungsberichts zur Jahresrechnung 2018 z.H. Amt für Gemeinden und Raumordnung
Juli		
August	Kommissionen Stadtrat	
September	Stadtrat Beratung PGB und Abstimmungsbotschaft	
Oktober		
November	Volk Gemeindeabstimmung	
Dezember		

Abbildung 19: Der neue Jahresablauf



5.2.3 Umsetzungsfragen

- (1) Der Prozess/Jahresablauf steht in Abhängigkeit zur Frage des Budgetreferendums (vgl. Ziff. 6).
- (2) Die Umsetzung ist stark abhängig vom Projekt IT (Ziff. 5.6).
- (3) Mit der Zusammenlegung kann wiederkehrendes Effizienzpotenzial erschlossen werden.
- (4) Eine sorgfältige, vorausschauende Projektplanung ist nötig. Dabei kann auf Erfahrungen verschiedener Reformprojekte auf Stufe Kantone der letzten Jahre zurückgegriffen werden.

5.2.4 Argumente aus der Diskussion

- Die Zusammenlegung von IAFP und Budget fand mit grosser Mehrheit Unterstützung, sowohl bei den Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung wie auch bei jenen des Stadtrats (Ergebnis Workshop vom 25. April 2019). Die Reform fördere alle Zielsetzungen von NSB22. Sie reduziere den Umfang (Verwesentlichung), stimme inhaltlich ab (Verständlichkeit), lege Instrumente zusammen (Integration) und führe zu einer Prozessoptimierung.
- Die Mittelfristplanung soll aus Sicht vieler Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus Verwaltung und Stadtrat aufgewertet werden. Der IAFP könne damit zum zentralen, wichtigsten Planungs- und Steuerungsinstrument werden. Konsequenterweise führe dies zu einer Entlastung der jährlichen Detailsteuerung im Budget. Wichtige Entscheide sollen über den IAFP fallen.
- Angemerkt wurde, dass der Prozess im Stadtrat gut ausgestaltet werden müsse (Änderung heutige Prozesse, Planungsprozess im Stadtrat braucht zudem Vorlauf), ansonsten die strategische Dimension zu kurz kommen könnte.
- Nur einzelne Stimmen sehen die Zusammenlegung kritisch: Die Beratung des IAFP sei heute eine Art Vordebatte zum Budget, eine getrennte Beratung unterstreiche den Unterschied zwischen strategischer Ebene (IAFP) und Bewilligung des Folgejahres.
- Diesbezüglich wurde von anderer Seite gemahnt, man müsse bei Zusammenlegung der Debatten verhindern, dass die Debatte zum IAFP gleich ablaufe wie die Budgetdebatte. Art, Umfang und Beschlussfassung der Debatten seien unterschiedlich.
- Parlamentarische Politik verlange auch nach einer gewissen Detailsteuerung, insbesondere im kommunalen Bereich (konkrete Aktionen zugunsten der Wählerschaft). Diese Möglichkeit solle erhalten bleiben. Mit den Globalbudgets sei dem Parlament Einfluss genommen worden. Das setze Vertrauen voraus, das von Seiten Gemeinderat/Verwaltung gepflegt werden müsse. Sonst müsse das NSB und die Globalbudgetsteuerung insgesamt in Frage gestellt werden (Einzelvotum).

5.3 Optimierung der Investitionsplanung

5.3.1 Kurzbeschreibung

Die Investitionsplanung und -berichterstattung sprengen die üblichen 4-jährigen Planungs- und Berichtsperioden der Steuerung von Leistungen und Finanzen. Der lange Planungshorizont ist inhaltlich Anforderungsreich. Die Akzeptanz kann leiden, wenn ihr der Vorwurf einer «Wunschliste» und einer unrealistischen Terminplanung entgegen gehalten wird. Und dennoch müssen Eckwerte aus strategischen Überlegungen so aufbereitet werden, dass sie als Basis für die Mittelfristplanung dienen können. Es muss dabei klar sein, welche Anforderungen erfüllt und welche Bewilligungsschritte erfolgt sein müssen, damit eine Investition gemäss einer fachlichen Planung (Sachplanung) in die Langfristplanung und dann in den IAFP (Finanzplanung) aufgenommen wird. Mit der Verbindung von IAFP und Budget erhält die Mittelfristige Investitionsplanung (MIP) nämlich eine starke Aufwertung.

Eckwerte

- (1) Steuerung über einen mit dem Selbstfinanzierungsziel abgestimmten, längerfristigen **Investitionsplafonds**.
- (2) Integration von Erfolgssicht und Investitionen analog einer groben **Plangeldflussrechnung**.
- (3) **Optimierung der Prioritätensetzung** innerhalb des Investitionsplafonds anhand von klaren Zielen und definierten Kriterien (Portfoliosicht).
- (4) **Dokumentation der Zielerreichung** via einen Soll-Ist-Vergleich (Abgleich Planung und Ergebnis).
- (5) Schaffung eines geeigneten **Kompensationsmechanismus** zur Nutzung der Investitionsbudgets.

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.4.

Der Begriff «**Plangeldflussrechnung**», wie er oben verwendet wird, soll auf bestehenden Zahlen beruhen und nicht zu aufwändigen Ermittlungen im liquiditätswirksamen Zahlenwerk führen. Die Zusammenhänge von Erfolgs- und Investitionssicht lassen sich in diesem Instrument am besten aufzeigen. Im Zentrum steht eine prominentere Position in der Mittelfristplanung und eine im Vergleich zur heutigen Lösung im IAFP leicht ausgebautere Variante.

Investitionsplanungen erfahren durch neue Anforderungen und äussere Einflüsse immer wieder Anpassungen im Vorgehen und im Finanzbedarf. Die Veränderungen sind einerseits transparent darzulegen, andererseits auch bewilligungstechnisch effizient zu managen. Dabei ist die Investitionsplanung besser mit der strategischen Planung und den einzelnen Projekten zu verbinden. Zudem gilt es, die Zusammenhänge von Investitionen mit Investitionsfolgekosten (Abschreibungen, Zinsen) und Betriebskosten über einen Zeithorizont von 8 – 10 Jahren zu verbessern, dies im Sinne einer Weiterentwicklung in Richtung Lebenszyklusorientierung.

Dem in der Analyse geäusserten Bedürfnis nach **Priorisierungen** der Investitionsvorhaben kann durch eine Darlegung der Handlungsspielräume unterstützt werden. Dadurch wird jedoch auch ersichtlich sein, wie gross der Anteil von notwendigen Erneuerungen sowie durch diverse Einzelbewilligungen definierten und vorgegebenen Vorhaben bereits ist. Dennoch ist der Umgang mit Sachplanungsüberhängen im Projekt zu adressieren. Im Detailkonzept muss auch die diesbezügliche Einflussnahme des Parlaments beantwortet werden.

5.3.2 Umsetzungsfragen

- Platzierung der Informationen zu Investitionen in den Planungs- und Berichterstattungsdokumenten.
- Umfang der dargelegten Informationen, Umfang von Erläuterungen.
- Überprüfung der Abstimmung des Zeitpunkts der Bewilligung der Kredite für Investitionen mit der Aufnahme in den IAFP, resp. Investitionsprogramm.
- Prüfen der Schlüsselkennzahlen zu Investitionen, allenfalls ergänzen mit Nachhaltigkeitsindikatoren.
- Anpassung der Richtlinien für Investitionen gemäss Veränderungen in der Steuerung.



5.3.3 Argumente aus der Diskussion

- Über die Investitionsplanung werden für die zukünftigen Jahre erhebliche Mittel (Finanz- und Personalressourcen) langfristig gebunden, weshalb eine stufengerechte und strategiebasierte Diskussion und Priorisierung notwendig sei.
- Die Investitionsplanung müsse sowohl sachlich (insbesondere hinsichtlich des Datums der Inbetriebnahme) als auch finanziell deutlich zuverlässiger werden. Eine kritische Beurteilung der Machbarkeit sei unabdingbar.
- Ein Einbezug der Legislative in die Diskussion der Priorisierung des Mitteleinsatzes auf Portfolioebene solle anhand von entsprechend aufbereiteten Informationen stattfinden können. Aufgrund der strategischen Vordiskussion mit der Legislative würde auch die Priorisierung der konkreten Investitionsprojekte durch den Gemeinderat einfacher und nachvollziehbarer werden.
- Die Wichtigkeit des Themas Verschuldungsentwicklung sei breit abgestützt, weshalb eine entsprechende Darstellung der Zusammenhänge und Auswirkungen der Investitionstätigkeiten in Form einer groben Plangeldflussrechnung die politische Diskussion versachlichen dürfte.
- Mit einer Plangeldflussrechnung könne auch die Angemessenheit der Höhe des finanziellen Investitionsplafonds rollend überprüft werden.

5.4 Neukonzeption der Berichterstattung

5.4.1 Kurzbeschreibung

Die heutige Berichterstattung (Jahresrechnung, Produktgruppenrechnung, Statistikband) ist grundlegend zu entschlacken und auf das Wesentliche auszurichten. Sie ist zudem durch eine zweckmässige Geschäftsberichterstattung zu ergänzen. Die Berichterstattung ist bezüglich Darstellung, Relevanz und Verständlichkeit zu optimieren und soll einen möglichst breiten Adressatenkreis ansprechen. Berichterstattung bezieht sich hierbei sowohl auf die jährliche Sicht (Pendanz zum Budget) wie der mittelfristigen Sicht (Finanzplanung, Legislaturziele).

Eckwerte

- (1) **Neukonzeption und Verschlankeung der Berichterstattung** nach HRM2. Konzentration auf die wesentlichen Informationen zugunsten von Transparenz, Relevanz und Verständlichkeit. Klare Verschlankeung der Berichterstattung über die Produktgruppen (z.B. Verzicht auf Produktdarstellung). Die Berichterstattung muss stufen- und adressatengerecht aufgebaut werden. Detailinformationen bleiben elektronisch zugreifbar.
- (2) Konzeption einer ausgewogenen **Berichterstattung zum vergangenen Jahr** (Jahresrechnung, Rechnungen der PG) **sowie zur Mittelfriststeuerung** (Umsetzungsstand und Veränderungen in der Finanzplanung und Legislatorschwerpunkte).
- (3) Zugänglichkeit von aufbereiteten Übersichten über eine geeignete **Datenplattform**.
- (4) Zu ergänzen ist die **Rechenschaftsablage** in den Bereichen Investitionen, Aufträge, Kredite.
- (5) Klarerer Aufbau der **Finanzberichterstattung nach HRM2** mit Finanzbericht und Jahresrechnung. Abstimmung und Synchronisation der Berichterstattung mit den Planungsberichten (Budget, IAFP). Optimierung der Erläuterungen im Anhang zur besseren Transparenz über die Qualität der Rechnungslegung.
- (6) Einführung eines **kurzen Geschäftsberichts** als Ergänzung der Jahresrechnung (integriert in bestehende Berichterstattungsprodukte).
- (7) Evtl. Aufarbeitung einer **kurzen digitalen Broschüre** mit den wichtigsten Erkenntnissen aus Geschäftsbericht und Jahresrechnung für die rasche Information für Stadtrat und Öffentlichkeit.
- (8) Klärung der Möglichkeiten der **parlamentarischen Einflussnahme** (vgl. Ziff. 5.8).

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.6 und 4.7.

Die Art und Weise der Erstellung eines kurzen **Geschäftsberichts** ist noch zu definieren. Ziel ist eine schlanke Fassung mit politisch-strategischer Ausrichtung. Die Berichterstattung kann als eigener Berichtsteil konzipiert, oder aber in die Struktur der Berichterstattung eingebettet werden (z.B. als Einleitungsteil in der bestehenden Berichterstattung). Ob neben einer digitalen Form auch eine gedruckte Version aufbereitet wird, wird zu entscheiden sein.

Die Überprüfung der Inhalte der **Berichterstattung** erlaubt auch Verbesserungen im Aufbau, so dass die geprüfte Jahresrechnung besser von anderen Informationen abgrenzbar ist. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn durch die Integration eines Geschäftsberichts vermehrt politische Wertungen einfließen, die nicht Gegenstand einer Prüfung der Finanzkontrolle sein können.

Beispiele für Gemeinwesen mit modernen **Geschäftsberichten**:

- Kanton Bern: Zusammenfassende Broschüre, politische Berichterstattung, 2017 auf 24 Seiten.
- Kanton Zürich: Mehrere Teile, sehr eingängig präsentiert auf Webseite. 1. Teil Regierungsrat, mit Videobotschaft Regierungspräsident, Total 47 Seiten.
- Kanton Baselland: Thematische Schwerpunkte, Projektportfolio.

Datenplattformen für die optimale Vermittlung von Finanzinformationen sind in verschiedenen Gemeinwesen in Arbeit. Im Kanton Bern ist eine elektronische Plattform seit Publikation Voranschlag 2016/Aufgaben- und Finanzplan 2017 – 2019 verfügbar, vorerst primär mit pdf-Berichten aber auch mit ersten Vi-



sualisierungen (www.fin.be.ch). Weiter ist schon die Eidg. Finanzverwaltung <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/daten/datencenter.spa.EIS.app/eisui/index.html#/home> (Abruf 3.6.2019).

5.4.2 Umsetzungsfragen

- Durch die Verknüpfung von Jahres- und Mittelfristplanung ergibt sich auch in der Berichterstattung Anpassungsbedarf. Die Berichterstattung zur Jahressicht und zur mittelfristigen Planungssicht ist zu konzipieren.
- Im Detailkonzept ist auf der Basis einer SOLL-Vorstellung der konkrete Handlungsspielraum mit dem Kanton auszuloten.
- Die Umsetzung ist eng mit der Reform der IT (SAP) verbunden. Für die Erfassung der Daten und die Gestaltung der Berichterstattungen ist voraussichtlich eine ergänzende Software notwendig.
- Die Datenplattform für Detailinformationen muss nicht zwingend mit NSB22 umgesetzt werden. Hier ist bei Bedarf eine zeitliche Staffelung möglich (vgl. Ziff. 7.4).

5.4.3 Argumente aus der Diskussion

- Die Reform der Berichterstattung wurde im Rahmen der Arbeiten zum Grobkonzept breit unterstützt. Sie sei sinnvoll und wichtig, insbesondere auch im Lichte der vorliegend angestrebten besseren Abstimmung von Planungs- und Berichterstattungsprozess.

5.5 Optimierung von Controlling und verwaltungsinternen Prozesse

5.5.1 Kurzbeschreibung

Das Controlling auf den Stufen Gemeinderat und Direktionen soll optimiert und die betriebliche Führung bis auf Stufe Ämter weitgehend standardisiert werden. Die Prozesse sind so abzustimmen, dass die Entscheidungsgrundlagen für die Politik rechtzeitig und in guter Qualität vorliegen.

Eckwerte

- (1) Optimierung der **unterjährigen Steuerungsinformationen** auf der Basis des modernisierten SAP. Prüfung der Aufarbeitung eines für die unterjährige Steuerung zweckmässigen Zwischenberichts.
- (2) Standardisierung des **betrieblichen Rechnungswesens** zur Förderung der Transparenz, der Verbesserung der Führungsinformationen sowie der Effizienzsteigerung. Wahrung der nötigen Handlungsfreiheiten zur Berücksichtigung der Besonderheiten einzelner Dienststellen.
- (3) Weiterentwicklung des Instrumentariums in Richtung **strategiebasierte Ressourcensteuerung**.

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.8.

Der Gemeinderat verfügt heute über wenige bis keine **unterjährigen Steuerungsinformationen**. Das soll durch ein integriertes Controlling optimiert werden. Die wesentlichen Erkenntnisse sind dem Gemeinderat in einer Zwischenberichterstattung aufzubereiten. So kennt z.B. die Stadt Zürich Tertialberichte. Das erhöht den Informationsstand und ermöglicht, wo nötig Massnahmen. Aktuelle unterjährige Informationen sollen insbesondere vor wichtigen Entscheiden vorliegen (z.B. Verabschiedung des Budgets auf der Basis von aktuellen IST-Zahlen). Anzahl und Periodizität der Zwischenberichterstattung sowie die mögliche Information des Stadtrats sind im Detailkonzept zu definieren.

Die heutigen individuellen Lösungen der Ämter im **betrieblichen Rechnungswesen** sollen durch Standardmodelle unterlegt werden. Dabei geht es nicht darum, die Handlungsfreiräume einzuschränken. Vielmehr sollen Basismodule erarbeitet werden, die von den Ämtern und Dienststellen genutzt werden können. Dies steigert die Vergleichbarkeit und die Effizienz.

Die **Ressourcensteuerung** soll künftig vermehrt strategiebasiert erfolgen. Die Ressourcenallokation soll dort Schwergewichte bilden, wo strategische Schwerpunkte liegen. Die verstärkte Verbindung von politischer Planung, Mittelfristplanung und Budget (vgl. Ziff. 5.2) ist hier eine erste Basis. Die Strategieorientierung ist im Verwaltungsprozess zudem weiter zu verstärken. Hier wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den Direktionen angestrebt werden müssen.

5.5.2 Umsetzungsfragen

- Der Bedarf einer verstärkten unterjährigen Steuerung muss durch den Gemeinderat in der Phase der Detailkonzeption noch konkretisiert und vertieft werden. Ebenfalls sind die Bedürfnisse der Ämter und Dienststellen und der jeweiligen Finanzverantwortlichen noch im Detail abzuholen.
- Überprüfung des Risikomanagements als verbesserte Grundlage für Planungsentscheide
- Controlling und Standardisierung des betrieblichen Rechnungswesens ist stark abhängig von der Informatik (Ziff. 5.6). Die Umsetzung kann zeitlich gestaffelt erfolgen: Vorab müssen die Eckwerte für die Erneuerung SAP frühzeitig bekannt sein. Eine direkte Einbindung in das Projekt NSB22 ist nicht-zwingend notwendig.

5.5.3 Argumente aus der Diskussion

- Durch entsprechende Weiterbildungsangebote sowie standardisierte Controlling Instrumente sollen die Möglichkeiten der Steuerung der Stadtfinanzen auf allen Ebenen (Stadtrat, Gemeinderat, Direktionen, Abteilungen) verbessert werden.

5.6 Neue Informatikbasis für die Steuerung

5.6.1 Kurzbeschreibung

Eine Erneuerung der Informatik (IT) ist im Hinblick auf NSB22 unumgänglich und erfolgskritisch. Diesem Projekt ist hohe Aufmerksamkeit zu widmen. Das heutige SAP-System muss erneuert werden. Ein entsprechendes Projekt ist in Vorbereitung.

Eckwerte

- (1) **Reform SAP** (separates Projekt): Migration zu SAP4HANA
- (2) Ablösung des heutigen **NSB-Tools**
- (3) Prüfung der Möglichkeiten einer **Datenplattform** mit Drilldown-Funktionen

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.9.

Reform SAP: Sämtliche für die Finanzplanung und -berichterstattung notwendigen Daten sollen zukünftig zentral in SAP verfügbar sein. Dafür müssen einerseits die heute in Navision enthaltenen finanzrelevanten Daten der Bereiche Immobilien Stadt Bern und Hochbau Stadt Bern und andererseits die in Excel und dem NSB-Tool erfassten Daten des IAFP/MIP/PGB in SAP integriert werden. Parallel und unabhängig vom Projekt NSB22 läuft in der Stadt Bern aktuell das Projekt «Road to HANA», bei welchem es um den Versionswechsel von der heutigen SAP R/3-Version auf die Version SAP 4 HANA geht. Die 4 steht dabei für die vierte Produktgeneration und HANA für die zugrundeliegende Datenbanktechnologie. Welchen Einfluss dieser Versionswechsel auf das Projekt NSB22 hat und welche Bedürfnisse die neue SAP-Version abdeckt, ist momentan noch nicht bekannt.

Ablösung NSB-Tool: Die heutige Excel-Lösung für die Erfassung der Finanzplanungsdaten sowie die Finanzberichterstattung ist durch ein zeitgemässes Tool abzulösen, welches sich insbesondere durch technische Erleichterungen und gesteigerte Effizienz sowie besseren Darstellungsmöglichkeiten auszeichnet. Hier sind auf dem Markt verschiedene in SAP integrierbare Produkte verfügbar, die zu evaluieren sind. So arbeitet z.B. die Stadt Luzern mit dem Reporting Tool Leuchter, das auch in anderen Gemeinden im Einsatz ist.

Datenplattform Finanzen: Parallel zu den Projekten SAP Reform und Ablösung NSB-Tool sollte ein Teilprojekt «Datenplattform Finanzen» initiiert werden, welche einerseits Drilldown Funktionalitäten aus den Berichten heraus und andererseits Datenauswertungen ermöglicht. Denkbar sind insbesondere geeignete grafische Aufbereitungen, Suchfunktionen oder Zeitreihen.

5.6.2 Umsetzungsfragen

- Die rechtzeitige Einführung der neuen IT ist für die Umsetzung des Projekts NSB zentral und erfolgskritisch. Der Abstimmung der Projekte (Zusammenspiel zwischen den konzeptionellen Überlegungen NSB22 und der neuen IT) muss hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- Sowohl die inhaltliche / qualitative als auch die zeitliche Komponente dieses Projektteils ist anspruchsvoll und ambitioniert. Insbesondere auf der zeitlichen Achse besteht ein erhöhtes Projektrisiko.
- Wichtig ist, dass das Projekt NSB22 nicht durch eine (zu) umfassende IT-Gesamtlösung blockiert wird. Deshalb ist auch ein modulweiser Übergang zu prüfen.
- Die Idee Datenplattform Finanzen kann zeitlich gestaffelt eingeführt werden. Sie ist für die Umsetzung des Kernprogramms (neuer IAFP, neue Berichterstattung) nicht zwingend notwendig. Eine gewisse zeitliche Nachverlagerung wäre vertretbar.

5.6.3 Argumente aus der Diskussion

- Die Erneuerung der IT sei für die Steuerung von Aufgaben und Finanzen zwingend. Sie habe ein enormes Effizienzsteigerungspotenzial und könne eine Verbesserung der Datenqualität bringen.
- Der Zugang zu den relevanten finanziellen Informationen könne auf allen Stufen verbessert werden.

5.7 Anpassungen des stadträtlichen Instrumentariums

5.7.1 Kurzbeschreibung

Das stadträtliche Instrumentarium im Finanzwesen überzeugt viele Stadträtinnen und Stadträte nicht mehr. Die Neuordnung im Projekt NSB22 gibt Gelegenheit, auch hier gewisse Reformen anzugehen. Dabei wird über die Art und Weise der Reform wie auch über die Zuständigkeiten zur Vorbereitung zu diskutieren sein. Hierbei sind die Bedürfnisse des Stadtrats in geeigneter Form abzuholen. Das Parlament muss von Sinn und Nutzen der Reform überzeugt sein. Einige Eckwerte einer Reform werden im Folgenden dargestellt. Die diesbezüglichen Aufträge sind durch den Stadtrat zu bestätigen. Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat und Stadtrat bei der Umsetzung des Projekts kann im Rahmen der Beschlussfassung über das Grobkonzept zweckmässig festgelegt werden.

Eckwerte

- (1) Überprüfung der heutigen **Verwaltungsbesuche**.
- (2) Prüfung der Ablösung der heutigen **Finanzdelegation** durch eine Finanzkommission.
- (3) Prüfung der **parlamentarischen Einflussmöglichkeiten** im Bereich strategischer Vorgaben sowie im Bereich Mittelfristplanung (IAFP), Investitionsplanung (MIP) sowie der Rechenschaftsablage.
- (4) Prüfung der Idee eines vermehrten **Dialogs** zwischen Gemeinderat und Stadtrat z.B. durch einen Gedankenaustausch über die Finanzplanungsrichtlinien.

Zur **Analyse** vgl. Ziff. 4.10.

Verwaltungsbesuche: Diese sind wertvoll und sollen beibehalten werden. Hingegen sind Prozess und Inhalt zu überprüfen und neue Ansätze zu erarbeiten. Insbesondere ist die heutige extensive und aufwändige Schriftlichkeit (Fragen, Fragenbeantwortung, Protokollierung) zu hinterfragen.

Finanzdelegation/Finanzkommission: Die heutige Form kann nicht befriedigen. Es ist zu prüfen, ob in der Stadt Bern nach dem Vorbild zahlreicher anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften eine eigentliche Finanzkommission einzurichten ist. Diese könnte, mit der nötigen Fachkompetenz und personellen Stetigkeit, dem Gemeinderat im Bereich der übergeordneten Fragen der finanziellen Führung als Gesprächspartnerin zur Verfügung stehen. Eine ständige und zu den vorberatenden Sachkommissionen mindestens gleichwertige Finanzkommission könnte die parlamentarischen Aufgaben im Bereich der finanziellen Steuerung und der Oberaufsicht effektiver wahrnehmen als die heutige Finanzdelegation.

Parlamentarische Prozesse: Für die parlamentarische Beratung des neuen Instruments IAFP/Budget sind die parlamentarischen Prozesse anzupassen. Es ist ein genügender Vorlauf sicherzustellen. Würde die heutige Finanzdelegation durch eine Finanzkommission ersetzt, müsste sorgsam darauf geachtet werden, dass der Informations- und der Antragsfluss zwischen Sachkommissionen und Finanzkommission optimal gewählt wird.

Prüfung parlamentarische Einflussmöglichkeiten: Die Frage nach dem parlamentarischen Einfluss auf Strategien und die finanzielle Mittelfristplanung ist ein verbreitetes und immer wieder umstrittenes Thema. Es hat sich gezeigt, dass das NPM-Versprechen der vermehrten Steuerung über strategische Ziele im Bereich der Produktgruppen sowie Leistungs- und Wirkungsindikatoren in der Praxis aus vielerlei Gründen nicht (genügend) eingelöst wurde. Deshalb wurde in diversen Gemeinwesen versucht, hier zu optimieren. Denkbar sind insbesondere gewisse Verstärkungen in den parlamentarischen Instrumenten (z.B. Einführung Finanzmotion) oder aber Genehmigungen statt Kenntnisnahmen. Geprüft werden könnten auch neue Instrumente wie z.B. strategische Grundsatzbeschlüsse über Beschlussgrößen wie mittelfristige Zielsetzungen für Saldi der Erfolgsrechnung, Höhe der Investitionen, Eigenkapital/Verschuldung, Selbstfinanzierung. Dies entweder im Rahmen der Verabschiedung von Budget und IAFP oder in Form eines eigenständigen Stadtratsbeschlusses. Die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten sind ebenfalls im Bereich der optimierten Investitionsplanung sowie der Rechenschaftsablage zu prüfen und evtl. zu stärken.



Beispiele aus der kantonalen und kommunalen Praxis:

- IAFP wird genehmigt: z.B. Kanton Bern (Art. 49 Abs. 4 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21]).
- Das Parlament kann Teile des IAFP an die Exekutive zurückweisen. Diese hat innert Frist einen neuen Vorschlag zu unterbreiten: z.B. Kanton Bern, erneute Vorlegung zur Genehmigung innert einer Frist von vier Monaten (Art. 49 Abs. 4 GRG).
- Finanzmotion: Das Parlament erteilt der Exekutive den Auftrag, im nächsten Budget oder im nächsten IAFP eine finanzielle Massnahme zu ergreifen, z.B. Kanton Bern (Art. 61 GRG)
- Das Parlament beschliesst im IAFP politische Leistungsaufträge, z.B. Stadt Luzern.
- Das Parlament beschliesst zusätzliche Stellen, z.B. Stadt Luzern (als neue Ausgaben). Verbindlichkeit des Stellenplans. Diese Massnahme kann allerdings zu einer Übersteuerung führen und wird seitens der Verwaltung als unzweckmässig eingestuft.

Ein frühzeitiger **Dialog zwischen Exekutive und Parlament** im Rahmen der Planung kann Vertrauen bilden. Die zuständige parlamentarische Kommission wird frühzeitig über den Planungsprozess und die Planungsvorgaben informiert und kann sich mit Meinungsäusserungen einbringen. Die Exekutive hat frühzeitig Kenntnis der politischen Signale und das Parlament kann sich optimal auf die Diskussion der kommenden Planung vorbereiten. Einige Gemeinwesen kennen auch periodische Zwischenberichte an das Parlament, insbesondere im Hinblick auf die Bewilligung von Verpflichtungskrediten oder Nachstragstranchen (z.B. Kantone Zürich, Appenzell-AR, Basel-Landschaft, Schwyz).

Jede Organisation ist nur so gut, wie die **Kultur**, mit der sie genutzt werden. Mit einer guten Kultur kann selbst mit schlechten Instrumenten ein gutes Resultat erreicht werden, mit einem guten Instrument und einer schlechten Kultur kann unter Umständen gar nichts erreicht werden. Beispiele einer problematischen Kultur im Steuerungsprozess Aufgaben und Finanzen gab es gerade in jüngster Vergangenheit in der Schweiz einige zu beobachten. So kürzt der Kantonsrat Zürich entgegen der Idee von NPM und der Finanzhaushaltsgesetzgebung regelmässig das Budget um grössere Beträge über den Saldo eines Sammelkontos. Regierungen setzen Planungserklärungen des Parlaments nicht oder manchmal mit «unmöglichen» Vorschlägen um. In mehreren Kantonen wird die Zusammenbaukultur zwischen Regierung und Parlament denn auch schon in besonderen Projekten thematisiert. Es würde zu kurz greifen, wenn die Stadt Bern neue Instrumente einführen würde, ohne auch die Frage der kulturellen Dimension der Zusammenarbeit zu beleuchten.

5.7.2 Umsetzungsfragen

- Die Gelegenheit einer Revision der GO ist zu nutzen um auch das parlamentarische Instrumentarium zu ergänzen.
- Wichtig wird indessen sein, den Kernbereich des Projekts NSB (neue Prozesse Planung und Berichterstattung) nicht durch überzogene Anpassungen im parlamentarischen Prozess zu gefährden. Grundsätzlich sollten neue Ideen der parlamentarischen Steuerung (vgl. z.B. Ziff. 5.7.1) in einem besonderen Prozess (Teilprojekt) aufgebracht und entschieden werden (vgl. dazu Ziff. 7.4).

5.7.3 Argumente aus der Diskussion

- Ob der Einfluss des Stadtrats auf die Mittelfristplanung gestärkt werden soll, war im Rahmen der Arbeiten am vorliegenden Grobkonzept umstritten. Einerseits wurden weitgehende Mitspracherechte des Parlaments eingefordert, andererseits wurde betont, die Mittelfristplanung sei Aufgabe des Gemeinderats und der heutige Einfluss des Parlaments mit seinen Planungserklärungen reiche völlig aus.
- Die heutige Planungserklärung war als Instrument unumstritten; es brauche aber eine Klärung/Präzisierung. Einzelne wollten die Planungserklärung verbindlicher ausgestalten.
- Insbesondere die Vertretungen der Verwaltung wehrten sich gegen die Idee einer verbindlicheren Beschlussfassung des Stadtrats zum IAFP: Dem Stadtrat fehlten hier die Detailkenntnisse. Der Stadtrat solle bei Vorlage der konkreten Projektierungskredite oder via Budget eingreifen. Die Gemeindeordnung lege fest, dass der Gemeinderat für die Planung zuständig sei.



- Die Ausgestaltung der Einflussnahme auf den IAFP hänge auch mit der Ausgestaltung der Organisation des Stadtrats zusammen, d.h. mit der Frage der Ausgestaltung der Finanzdelegation bzw. einer allfälligen Einführung einer Finanzkommission. Diese Thematik sei vertieft zu prüfen. Hier waren sich alle zum Grobkonzept Interviewten weitgehend einig.
- Bei einer Reform sei die Miliztauglichkeit der Lösung (Arbeitsaufwand zusätzliche Kommission) zu berücksichtigen. Aus einer Neuzuteilung der Aufgaben dürfe nicht mehr Aufwand entstehen. Zudem sei bei einer Neuorganisation des gesamten Kommissionswesens, die «Durchlässigkeit» des Kommissionssystems zu wahren. Alle Kommissionen sollten sich auch mit finanzrelevanten Themen beschäftigen können bzw. müssen. Schwerpunkt einer Finanzkommission könnte die Finanzplanung und die Abnahme der Jahresrechnung sein.
- Eine Reform der Kommissionsstrukturen müsse auf jeden Fall gut mit dem Hauptprojekt NSB22 koordiniert sein.

5.8 Zusammenfassung der Wirkungen

Die voraussichtlichen Wirkungen der Umsetzung der verschiedenen Eckwerte können im Hinblick auf die Verfolgung der Zielsetzungen NSB22 (vgl. Ziff. 4.11.3) wie folgt eingestuft werden:

Eckwerte	Zielsetzungen				
	Wesentlichkeit	Verständlichkeit	Integration	Prozessoptimierung	Effizienz
	Reduktion des Umfangs der Instrumente.	Verständliche Inhalte und Struktur der Offenlegungen.	Verbesserte inhaltliche Abstimmung der Instrumente.	Optimierte zeitliche Abstimmung der Instrumente und IT-Unterstützung.	Gesamtwirkung
Integration IAFP und Budget	Positiv, weil Doppelspurigkeiten wegfallen.	Positiv infolge der vorgesehenen inhaltlichen Optimierung und Verwesentlichung des Instruments.	Kurzfristige und mittelfristige Planung werden zusammengeführt.	Budgetjahr und Planjahre bilden neu einen (rollenden) Planungszyklus.	Positiv, wiederkehrende Effizienzgewinne.
Investitionsplanung	Wichtige Informationen können direkter angesteuert werden.	Bessere Nachvollziehbarkeit durch klarere Struktur sowie optimierte Informationen.	Zusammenführung der Investitions- und Erfolgssicht.	Zeitlich parallel zum neuen I- AFP/Budgetprozess.	Indirekte positive Effekte.
Berichterstattung und Rechnungslegung	Konzentration auf wichtige Fakten/Themen.	Klare Abgrenzung der geprüften Jahresrechnung für Fachleute Rechnungswesen; Geschäftsbericht für interessierte Dritte.	Bessere Abstimmung der HRM2-Berichterstattung und der würdigen Berichtsteile.	Rechtzeitige Berichterstattung als Basis für die folgende Planung.	Positiv, wiederkehrende Effizienzgewinne.
Controlling und Prozesse	Fokus auf die strategisch wichtigen Elemente. Neue wichtige Informationen für den Gemeinderat	Standards für Controlling erlauben bessere Informationen für die politische Führung.	Steuerungs-/Zwischenbericht kann Informationen unterjährig zusammenführen.	Integrale Ambition dieses Eckwerts.	Gewisser Zusatzaufwand. Indirekte positive Effekte.
Neue Informatikbasis für die Steuerung	Differenzierung nach Zielgruppen ermöglicht individuellere Gestaltung.	Einfacher Zugriff durch gute Navigationshilfen (Links, Drill down):	Einheitliche Steuerungstools, inkl. Hochbau.	Arbeiterleichterung und Effizienzgewinn.	Investition ermöglicht hohen Effizienzgewinn.
Stadträtliches Instrumentarium	Verwesentlichung der Informationen.	Bessere Verständlichkeit der politischen Dokumente; Klärung der Einflussmöglichkeiten.	Konzise Informationen in den erhaltenen Unterlagen.	Neue Einheit des Planungsprozesses IAFP/Budget ermöglicht einen einfacheren Prozess und mehr Zeit zur Beratung.	Noch nicht zu beurteilen.

Abbildung 20: Zusammenfassung der Wirkungen

6 Exkurs: Varianten zum obligatorischen Budgetreferendum?

Im Zusammenhang mit dem Gesamtinstrumentarium ist es fast unumgänglich, auch das in der Stadt Bern bestehende obligatorische Budgetreferendum zu thematisieren. Denn das obligatorische Budgetreferendum ist die absolute Ausnahme in grösseren Städten. Das Thema ist indessen von hoher politischer Brisanz und nicht Gegenstand des Projekts NSB22 (vgl. Ziff. 4.1). An dieser Stelle sollen immerhin verschiedene Varianten zum Status Quo dargestellt werden. Der heutige Prozess ist in Ziff. 4.10.1 (2) dargestellt. Ob das Thema im heutigen Zeitpunkt politisch aufgegriffen werden soll, ist politisch zu beurteilen.

6.1 Variante fakultatives Budgetreferendum

6.1.1 Beschrieb

Der neue Prozess (Integration von IAFP und Budget) könnte mit einem fakultativen Budgetreferendum im Jahresablauf etwas entlastet werden. Der Gemeinderat könnte das definitive Budget im August statt schon im Juni zuhänden des Stadtrats verabschieden und der Stadtrat im Oktober statt schon im September darüber beschliessen. Sollte ein Referendum ergriffen werden, müsste die Abstimmung am Bundesabstimmungstermin Ende Februar/März stattfinden. Im Vergleich zum Referenzbeispiel Luzern würde die Beratung in der zweiten Jahreshälfte um einen Monat vorgezogen, um die Fristen bis spätestens März des Folgejahres zu sichern.

Monat	Heute (oblig. Referendum)	Beispiel Luzern (fak. Referendum)	Variante Bern (fak. Referendum)
Mai	Gemeinderat		
Juni	Ratssekretariat Versand Sonderdruck an Fachkommissionen SBK, FSU und PVS Gemeinderat Beschluss Vorbericht PGB Beschluss Vortrag an den Stadtrat mit dem Entwurf der Abstimmungsbotschaft		
Juli			
August			Gemeinderat Erste und Zweite Behandlung
September	Stadtrat Beratung PGB und Abstimmungsbotschaft	Exekutive (SR)	Kommissionen
Oktober			Stadtrat
November	Volksabstimmung	Kommission (GRK) Parlament (GSR)	
Dezember			Ablauf Referendumsfrist Budgetbeschluss rechtskräftig (wenn kein Referendum)
Januar		Ablauf Referendumsfrist Budgetbeschluss rechtskräftig (wenn kein Referendum)	
Februar			
März		Volksabstimmung	Volksabstimmung

Abbildung 21: Variante fakultatives Budgetreferendum

Ein möglicher Terminplan für die Stadt Bern könnte wie folgt aussehen (zur Stadt Luzern vgl. Anhang Ziff. 8.2.5):

- 31.10. Verabschiedung durch Stadtrat (statt September); parallel dazu eventualiter: Botschaft für Fall des Referendums.
- 5.12. Unterschriftenfrist für fakultatives Referendum abgelaufen (30 Tage nach Bekanntmachung).
- 10.12. Budgetbeschluss rechtskräftig, wenn kein Referendum.
- März: Volksabstimmung am ordentlichen Abstimmungstermin.
- 30.5. «budgetloser Zustand» (wenn Referendum ergriffen). Umgang in der Praxis zu regeln.

Würde die Botschaft für die Volksabstimmung nicht gleichzeitig (eventualiter) mit dem Budgetbeschluss verabschiedet, könnte der Märztermin für die Abstimmung nicht gehalten werden. Der Termin würde dann auf Mai verschoben. Damit könnte ein allfälliger budgetloser Zustand bis Mai anhalten.

Falls die Stimmberechtigten das Budget ablehnen, ist Artikel 77 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) zu beachten, wonach der Regierungsrat das Budget beschliesst und unter Berücksichtigung von Artikel 74 GG die Steueranlage festlegt, wenn das zuständige Gemeindeorgan das Budget bis zum 30. Juni des Rechnungsjahres nicht beschlossen hat.

6.1.2 Würdigung

Pro fakultatives Referendum	Contra fakultatives Referendum
<ul style="list-style-type: none"> • Erlaubt eine gewisse zeitliche Erstreckung im Jahresfahrplan. • Bei unbestrittenem Budget weniger Aufwand. • Erlaubt der Opposition gegen das Budget eine Profilierungskampagne. • Finanzielle Ersparnis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unsicherheit über Budget wird bei Ergreifen des Referendums von November bis mind. im März (allenfalls gar Mai) verschoben. In diesem Zeitraum besteht ein budgetloser Zustand, was ein wesentlicher Nachteil für Politik und Verwaltung bedeutet. • Zusatzaufwand für Referendumsbotschaft im Rahmen der Budgetdebatte. • Bei Ablehnung des Budgets durch das Volk droht ein kantonales Zwangsbudget. • Die Budgetdebatte im Stadtrat kann zeitlich nicht beliebig erstreckt werden, da sonst die Zeitspanne bis zur Abstimmung zu gross wird. • Diese Lösung zwingt die Opposition zu einer Unterschriftensammlung.
<p>Gesamteinschätzung: <i>(politisch zu diskutieren)</i></p>	



6.2 Variante Verzicht auf Budgetreferendum, obligatorisches Referendum Steuerersatzänderung

6.2.1 Beschrieb

Die Stadt Bern könnte wie die grosse Mehrheit der vergleichbaren Städte und Gemeinden auf das Budgetreferendum verzichten und sich mit dem obligatorischen Referendum auf die Steueranlage beschränken (vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. d GG). Der Zeitplan könnte gegenüber der Variante mit einem fakultativen Referendum noch weiter gestrafft werden. So wäre es möglich, die Stadtratsdebatte noch um ein bis zwei Monate nach hinten zu verschieben (November oder anfangs Dezember).

6.2.2 Diskurs

Pro Verzicht auf Budgetreferendum	Contra Verzicht auf Budgetreferendum
<ul style="list-style-type: none"> • Stadtbernische Sonderlösung wird abgeschafft. • Erlaubt eine zeitliche Erstreckung im Jahresfahrplan (noch erheblicher als beim fak. Budgetreferendum). • Bei unbestrittenem Budget weniger Aufwand • Erlaubt der Opposition bei Änderung der Steueranlage weiterhin eine Auseinandersetzung vor dem Volk. • Finanzielle Ersparnis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Das obligat. Budgetreferendum ist in der Stadt Bern politisch stark verankert. • Durch den Verzicht fällt bei Budgets ohne Änderung der Steueranlage eine bisherige Kompetenz der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger weg.
Gesamteinschätzung: <i>(politisch zu diskutieren)</i>	

7 Umsetzungsplanung

7.1 Allgemeines

Die Umsetzungsplanung hängt von auf der Basis des vorliegenden Grobkonzepts zu treffenden Grundsatzentscheidungen ab. Der nachfolgende Umsetzungsvorschlag basiert auf einem Szenario «grundsätzliche Reform». Die Grundzüge einer solchen Umsetzung der Reform NSB 2022 sind im Folgenden kurz beschrieben. Sie sind im Detailkonzept zu konkretisieren.

7.2 Anpassung der rechtlichen Grundlagen

7.2.1 Gemeindeordnung (GO)

Die Umsetzung des vorliegenden Grobkonzept kann, je nach der Beschlussslage, eine Revision der Gemeindeordnung nötig machen.

a. Änderungen im Bereich Volksabstimmungen (nicht Teil von NSB22)

Sicher zu revidieren ist die GO wenn an der heutigen obligatorischen Volksabstimmung etwas geändert werden soll. Bekanntlich ist aber diese Frage nicht direkter Bestandteil des Projekts NSB22. Hier müssten insbesondere Art. 36 GO (obligatorische Volksabstimmung) sowie Art. 54 GO (Produktgruppen-Budget) angepasst werden.

b. Änderungen am Kommissionensystem (nur mittelbar Teil von NSB22)

Falls Änderungen an der Finanzdelegation oder am Kommissionensystem vorgenommen werden sollen, ist die GO ebenfalls zu revidieren. Vgl. insbesondere Art. 72c/d Finanzdelegation, Art. 74 Sachkommissionen, Art. 135b.

c. Änderungen gestützt auf das neue Instrumentarium (Kern von NSB22)

Wird das neue Instrumentarium entlang der Vorschläge reformiert, so könnten Änderungen insbesondere in folgenden Bereichen zur Diskussion stehen:

- Art. 54 GO: Produktgruppen-Budget. Dies aber nur, falls an der stadträtlichen Zuständigkeit zu den übergeordneten Zielen und Steuerungsvorgaben im Bereich der Produktgruppen etwas geändert werden sollte (im Grobkonzept nicht beantragt).
- Art. 55 GO: Gemeinderechnung. Dies, falls, wie in Ziff. 5.5 dargelegt, die Kompetenzordnung optimiert werden soll (weitgehend formal). So sollte in einem optimalen Modell die HRM2-Rechnung vom Stadtrat genehmigt werden. Das gleiche gilt für Jahresbericht, Produktgruppenrechnung und Bilanz (heute gemäss Art. 135a Abs. 1 Beschluss).
- Art. 94a Produktgruppen-Budget. Allenfalls redaktionelle Anpassungen.
- Art. 135a und b. Neue Stadtverwaltung, könnte redaktionell gestrichen und in die «ordentliche GO» integriert werden (formell).
- Art. 162 Neue Stadtverwaltung Bern (kann gestrichen werden; formell).
- Neue Bestimmungen, die sich aus der Revision ergeben können (noch nicht definitiv abzusehen).

Dies zeigt, dass je nach Beschlussslage die GO angepasst werden muss (bei Änderungen Bst. a und b) und damit auch im Projekt NSB22 i.e. S. angepasst werden kann. Werden keine Änderungen gemäss Bst. a und b umgesetzt, so ist Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer GO Revision im Rahmen der Beschlussfassung über das Grobkonzept oder im Rahmen des anschliessenden Detailkonzepts noch definitiv zu klären.

Eine Revision der GO hätte den Vorteil einer verstärkten demokratischen Legitimation von NSB22. Andererseits könnten durch einen Verzicht auf die obligatorische Volksabstimmung Zeit und Ressourcen eingespart werden. Wünschbare Änderungen könnten allenfalls im Rahmen einer späteren Revision nachgeführt werden.

Unglücklich wäre ein Projektverlauf, bei dem eine wünschbare Neuerung mangels rechtlicher Grundlage in der GO nicht oder nicht zeitgerecht umgesetzt werden könnte. Notwendigkeit und Opportunität der GO-Änderung sind also im Detailkonzept möglichst frühzeitig und zeitgerecht zu klären.

7.2.2 Weitere Anpassungen

Im Weiteren wären folgende Erlasse anzupassen

Stadtratsreglement (SSB Nr. 152.211, GRSR). Je nach Beschlüssen zur stadträtlichen Organisation, insbesondere:

- Art. 22f. Finanzdelegation.
- Art. 24f. Sachkommissionen.
- Art. 58ff. Parlament. Vorstösse.
- Art. 70a Planungserklärungen.

Evtl. Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (SSSB 152.01).

Evtl. Reglement über die Kommissionen der Stadt Bern (SSSB 152.21).

7.3 Vorgehen bis Detailkonzept

Gestützt auf das vorliegende Grobkonzept und in Würdigung verschiedener ähnlicher Projekte in Städten und Kantonen können die nächsten Schritte bis und mit Abschluss Detailkonzept wie folgt vorgeschlagen werden.

	Phase	Periode	Aktivitäten
1.	Grobkonzept	Bis Sommer 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Grobkonzept • Dialog mit Stadtrat (Echogruppe) • Kenntnisnahme durch Gemeinderat
1a.	Grundsatzentscheide plus Vorbereitung Folgephase	Bis Oktober 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Direktionsvernehmlassung • Antrag Gemeinderat • Beschlussfassung Stadtrat (Grundsatz und Projektbewilligung, evtl. Ausgabenbewilligungen) • Vorentscheide Informatik
2.	Detailkonzept	Mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Templates neue Instrumente • Beschrieb neue Prozesse • IT-Entscheide • Pilotdirektion, Pilotämter • Vorgaben für die Direktionen • Umsetzungsplanung (Aktivitäten, Ressourcen, Finanzen, Zeitplan Umsetzungsphase)

Abbildung 22: Vorgehen bis Detailkonzept

7.4 Projektorganisation für Detailkonzept

Das vorliegende Grobkonzept muss nach den erforderlichen politischen Beschlüssen in einem Detailkonzept vertieft werden.

Es wird empfohlen, die Umsetzung der verschiedenen Themenfelder eng koordiniert anzugehen. Dabei soll das zentrale Hauptprojekt (Planungs- und Berichterstattungsprozess) in einer ersten Staffel vorangetrieben werden, begleitet durch ein Teilprojekt Verwaltungsführung (dezentrale Umsetzung in den Departementen). Für diese Revision ist ein breiter politischer Konsens möglich und weder eine Änderung der Gemeindeordnung noch des Stadtratsreglements nötig. Zur ersten Staffel gehört auch das Projekt Informatik/SAP.

In einer zweiten Staffel können dann – auf der Basis des Hauptprojekts - die beiden Anschlussprojekte NSB22 Stadtrat, sowie NSB22 Rechtsgrundlagen (GO-Revision und Revision Stadtratsreglement) durchgeführt werden. Beide Projekte basieren auf dem Hauptprojekt.

Falls erwünscht können parallel/ergänzend oder nachgelagert in einer dritten Staffel Folgeprojekte ausgelöst und durchgeführt werden, insbesondere die Aufbereitung einer Datenplattform oder die Konkretisierung / Umsetzung einer strategiebasierten Ressourcensteuerung. Für beide Projekte sind die nötigen Voraussetzungen und Handlungsspielräume schon im Hauptprojekt zu sichern.

Die Staffeln unterscheiden sich im Startzeitpunkt. Dabei können die Folgestaffeln durchaus auch schon während der Dauer der Vorstaffel ausgelöst werden.

7.4.1 Erste Staffel

Teilprojekt	Themen	Lead	Bemerkungen
NSB22 Hauptprojekt (zentral)	Detailkonzept Regierung und Verwaltung, insb. <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung Instrumente • Ausgestaltung Prozesse • Optimierung Controlling • Schnittstellen Informatik • Umsetzungsvorbereitung • Auswirkungen/Risiken 	Gemeinderat/STA/PL	mit Begleitgruppe Stadtrat
NSB22 Direktionen (dezentral)	Verwaltungsinterne Umsetzung, im Rahmend der Vorgaben des Hauptprojekts u.a. <ul style="list-style-type: none"> • Detailausgestaltung Produktgruppen (inkl. Leistungs- und Wirkungsvorgaben) in den einzelnen Direktionen • Betriebliches Rechnungswesen 	FPI, Direktionen	
NSB IT Projekt Informatik/SAP	Ersatz/Anpassung der heutigen Tools neben SAP (inkl. z.B. Navision) hinsichtlich Anforderungen des Hauptprojekts und Direktionen <ul style="list-style-type: none"> • Entscheide Software • Entscheide Lieferanten • Konzeption Umsetzung Schnittstellen zu SAP4HANA	FPI	SAP4HANA ist nicht Teil NSB22, nur Schnittstellen



7.4.2 Zweite Staffel

Teilprojekt	Themen	Lead	Bemerkungen
NSB22 Stadtrat	Detailkonzept Stadtrat (NSB22 Stadtrat) abgestimmt auf Hauptprojekt <ul style="list-style-type: none"> • Zukunft FinDel • Neue Prozesse • Parlamentarisches Instrumentarium • Eckwerte Revision Stadtratsreglement/GO 	Stadtrat	Anregung: Nichtständige Kommission gemäss Art. 76 GO.
NSB22 Rechtsgrundlagen	Revision Rechtsgrundlagen <ul style="list-style-type: none"> • GO • Stadtratsreglement 	Stadtkanzlei	Zuständigkeiten und Federführung noch zu definieren.

7.4.3 Dritte Staffel; Parallele/affilierte Projekte (auf NSB abzustimmen)

Teilprojekt	Themen	Lead	Bemerkungen
Datenplattform	Optimierung des digitalen Zugriffs auf steuerungsrelevante Daten.	PRD/FPI	Besonderes Projekt, zeitlich nahgestaffelt. NSB22 hat Grundlagen zu legen, mögliche Ziele zu definieren und Freiräume für die Umsetzung zu sichern.
Strategiebasierte Ressourcensteuerung	Optimierung der strategischen Ressourcensteuerung durch den Gemeinderat	PRD/FPI	Besonderes Projekt, zeitlich nahgestaffelt. Bessere Verbindung von Strategie und Ressourcenbewirtschaftung. NSB22 hat «Fenster» für Integration sicherzustellen; Inhalte können später folgen.

7.4.4 Projektorganisation

a. NSB22, Erste Staffel

Für das Hauptprojekt NSB22 empfiehlt sich eine Kompetenzzuteilung an den Gemeinderat. Allerdings soll – wie in der Phase des Grobkonzepts – der Stadtrat begleitend mitwirken.

Die Projektorganisation ist im Laufe der Beschlussfassung über das vorliegende Grobkonzept noch zu diskutieren. Als Basis kann folgender Vorschlag dienen:

Gremium	Funktion	Zusammensetzung
Gemeinderat	Verantwortung für Gesamtprojekt (unter Vorbehalt der stadträtlichen Aktivitäten) <ul style="list-style-type: none"> • Auftraggeber • Abnahme Ergebnisse Projekt • Antragstellung an Stadtrat 	
Steuerungsausschuss (STA)	Koordination/Zuständigkeitsfragen <ul style="list-style-type: none"> • Setzt Projektleitung ein und beauftragt sie • Genehmigt Vorgehensplanung • Nimmt Zwischenergebnisse und Ergebnisse ab • Genehmigt Anträge an den Gemeinderat • Prüft und genehmigt Meilensteine betreffend Schnittstellen Stadtrat/Gemeinderat 	Direktor FPI Stadtschreiber Generalsekretär FPI Finanzverwalter (wie Grobkonzept)
Projektleitung	<ul style="list-style-type: none"> • Operative Projektführung, Koordination Teilprojekte • Liefert Fachbeiträge • Stellt Anträge an den Steuerungsausschuss z.H. des Gemeinderats • Unterstützt Steuerungsausschuss, Gemeinderat und Begleitgruppe Stadtrat • Nimmt Ergebnisse Teilprojekte ab 	Interne Projektleitung Gesamtprojektleiter) FPI Externe Projektleitung
Projektgruppe NSB Direktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Steuert und koordiniert Teilprojekt • Setzt Aufträge in den Direktionen um 	Leitung Gesamtprojektleiter NSB Hauptprojekt; Vertreter aller Direktionen und der Stadtkanzlei; Externe Begleitung nach Bedarf
Begleitgruppe Stadtrat	<ul style="list-style-type: none"> • Begleitung Hauptprojekt • Empfehlungen zuhanden Steuerungsausschuss und Projektleitung • Evtl. Vorbereitung Projekte NSB22 Stadtrat sowie NSB22 Rechtsgrundlagen 	Durch Stadtrat festzulegen. Insbesondere auch, wem die Vorbereitung der (nachgelagerten) Projekte der 2. Staffel anzuvertrauen ist.

b. NSB22, Zweite Staffel

Die Zuständigkeit für das Teilprojekt NSB22 Stadtrat liegt klar beim Stadtrat. Er hat die entsprechenden Zuständigkeiten zu definieren. Es empfiehlt sich, die begleitende Arbeit am Hauptprojekt NSB22 zur Vorbereitung der Folgephase zu nutzen. Während in der ersten Staffel im Hauptprojekt noch eine Begleitgruppe des Stadtrats zu empfehlen ist, steht in der zweiten Staffel für die eigentliche Projektphase NSB22 Stadtrat eine besondere Kommission im Vordergrund (Entscheid Stadtrat).

Im Teilprojekt NSB22 Rechtsgrundlagen geht es sowohl um die Anpassung der Gemeindeordnung wie auch um allfällige Anpassungen am Stadtratsreglement. Hier sind verschiedene Möglichkeiten der Projektorganisation denkbar. Sie sollen im Rahmen des Detailkonzepts des Hauptprojekts vorbereitet und entschieden werden.

7.5 Ressourcenbedarf

Der Ressourcenbedarf kann in dieser Phase noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Erst nach Vorliegen des Detailkonzepts und nach Klärung der Informatikfragen kann eine aussagekräftige Schätzung erfolgen.

7.6 Projektrisiken

Risiko	Potenzial Schaden	Wahrscheinlichkeit Eintritt	Massnahmen (im vorliegenden Grobkonzept berücksichtigt).	Handlungsbedarf Juni 2019 (wo leer: kein zusätzlicher Handlungsbedarf)
Politische und rechtliche Risiken				
«Politisierung» des Themas nach politischen Fronten	Hoch	Tief	Frühzeitiger Einbezug des Stadtrats, Entlastung von «hochpolitischen» Fragen.	
Keine Akzeptanz im Stadtrat	Hoch	Tief	dito	
Parallelorganisation Gemeinderat - Stadtrat	Hoch	Tief	Laufende Abstimmung mit Ratssekretariat und FinDel.	Klärung im Rahmen der Behandlung des Grobkonzepts
Volk lehnt GO-Revision ab	Hoch	Tief	Kein Gesamtpaket mit GO-Revision; Hauptprojekt NSB22 vorgezogen (keine GO-Revision nötig).	
Operative Risiken				
Informatik nicht rechtzeitig bereit	Mittel	Mittel	Frühzeitige Abstimmung der Prozesse. Projekt SAP/IT mit hoher Priorität vorantreiben.	
Informatik erhält nicht zeitgerecht die nötigen Vorgaben	Mittel	Mittel	Frühzeitige Thematisierung der nötigen Vorgaben im Hauptprojekt NSB22	
Keine genügenden Ressourcen in der Gesamtprojektleitung (Qualität und Kapazität)	Mittel	Klein	Sicherstellung der nötigen Projektressourcen im Rahmen der Projektfreigaben Detailkonzept.	
Keine genügenden Ressourcen in der verfügbaren Zeit für Direktionen und Ämter	Klein	Mittel	Frühzeitige Planung notwendig	
Nötige externe Unterstützung nicht rechtzeitig bereit	Klein	Klein	Frühzeitige Evaluation der nötigen externen Unterstützung.	
Zu enge (unrealistische) Zeitvorgaben.	Mittel	Klein	Transparente Darstellung der Komplexitäten und Abhängigkeiten sowie des nötigen Zeitbedarfs.	

Abbildung 23: Projektrisiken

8 Anhänge

8.1 Kantonale Rechtsgrundlagen (Auszüge)

Grundlagen

- Gemeindegesetz (GG), BSG 170.1, insb. Art. 70ff.
- Gemeindeverordnung (GV), BSG 170.111, insb. Art. 57ff.
- Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; Kanton Bern (BSG 170.511))

Finanzplan

Art. 64 GV

- Der Finanzplan gibt einen Überblick über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushaltes in den nächsten vier bis acht Jahren.
- Der Finanzplan ist mindestens jährlich der Entwicklung anzupassen.
- Der Finanzplan ist öffentlich.

Art. 21ff. FHDV

- Der Finanzplan besteht aus Vorbericht, Tabelle Ereignisse der Finanzplanung, Investitionsprogramm und Berechnungsgrundlagen (Art. 22)
- Die Tabelle «Ergebnisse der Finanzplanung» stellt die Entwicklung für das Basisjahr und die Prognoseperiode dar von mindestens
 - a. Aufwand und Ertrag, Ausgaben und Einnahmen,
 - b. Bilanzüberschuss oder Bilanzfehlbetrag,
 - c. Ergebnis der Erfolgsrechnung
 - d. Finanzkennzahlen (nur für Einwohner- und gemischte Gemeinden).
- Das Investitionsprogramm enthält die beschlossenen und die vom Gemeinderat geplanten Investitionen der Prognoseperiode.
- Die Berechnungsgrundlagen enthalten abhängig von der Art der Gemeinde und der Grösse des Finanzhaushalts die erforderlichen Angaben zur Erarbeitung des Finanzplans.

Budget

Art. 67ff GV

- Das Budget ist öffentlich und bildet die Grundlage der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung. Das Budget der Erfolgsrechnung und die Anlage der obligatorischen Gemeindesteuern bzw. der Kirchensteuern sind gemeinsam zu beschliessen.
-

Art. 29 FHDV

Abs. 1 Das Budget enthält mindestens

- a. den Vorbericht mit einer Kommentierung über das Ergebnis des Budgets, die voraussichtliche Veränderung des Eigenkapitals, die wesentlichen Änderungen gegenüber dem letzten Budget und der letzten Jahresrechnung und die wesentlichen Investitionen im Budgetjahr sowie die Anträge des Gemeinderates an das zuständige Organ,
- b. den Zusammenzug des Budgets der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung nach Funktionen,
- c. das Budget der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung nach Konten,
- d. bei Einwohner- und gemischten Gemeinden zusätzlich die Übersicht über das Budget.

Abs. 2. Diese Vorgaben gelten nicht für Gemeinden mit wirkungsorientiertem Steuerungsmodell.

Abs. 3. Das Budget ist jeweils vergleichend mit den Daten des Budgets des laufenden Jahres und der Jahresrechnung des Vorjahres darzustellen.

Jahresrechnung (Art. 71ff. GV, Art. 30 FHDV)

Art. 71 GV

Abs. 1. Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung und dem Anhang.

Abs. 2. Die JGK legt die einzelnen Positionen der Jahresrechnung und deren Reihenfolge fest.

Art. 30 FHDV

Die Jahresrechnung von Einwohner- und gemischten Gemeinden enthält die nachfolgenden Positionen in dieser Reihenfolge:

- a. Inhaltsverzeichnis,
- b. Berichterstattung einschliesslich Nachkredite und gebührenfinanzierte Spezialfinanzierungen,
- c. Eckdaten bestehend aus Übersicht, Selbstfinanzierung und gestuftem Erfolgsausweis nach Gesamtem Haushalt, Allgemeinem Haushalt und je gebührenfinanzierte Spezialfinanzierung nach übergeordnetem Recht,
- d. Zusammenzug der Bilanz,
- e. Zusammenzug der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung nach Funktionen,
- f. Zusammenzug der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung nach Sachgruppen,
- g. Geldflussrechnung,
- h. Finanzkennzahlen nach Gesamtem Haushalt, Allgemeinem Haushalt und je gebührenfinanzierte Spezialfinanzierung nach übergeordnetem Recht,
- i. Antrag der Exekutive,
- k. Bestätigungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans,
- l. Genehmigung der Jahresrechnung,
- m. Anhang,
- n. Details zur Rechnung, bestehend aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung je nach Funktionen und Sachgruppen.

Bemerkung: Der Aufbau gemäss Art. 30 FHDV entspricht nicht der in der Praxis verbreiteten Aufbau, wonach die von der Revisionsstelle zu testierende Jahresrechnung (inkl. Anhang) vor dem Testat geführt wird, abgetrennt von der übrigen, nicht testierten Berichterstattung. Die der heutige Aufbau der Jahresrechnung der Stadt Bern entspricht aber dem kantonalen Recht und der Bericht der Revisionsstelle ist korrekt.

8.2 Vergleichsstädte

8.2.1 Überblick

Die Steuerungsmodelle in den Städten sind heute ausgesprochen heterogen. Sie reichen von vollständig «klassischen» Modellen (z.B. Solothurn) zu NPM-Piloten der ersten Stunde (Riehen) zu Mischmodellen (Köniz) sowie zu pragmatischen Modellen der wirkungsorientierten Steuerung. Die folgende Auswahl zeigt einige Details der in Ziff. 3.5 dargestellten Vergleichsstädte:

8.2.2 Zürich (Stadtrat = Exekutive)

- **Aufgaben- und Finanzplan (FAP).** Die Mittelfristplanung heisst bis 2010 IAFP, bis 2018 AFP und neu FAP, Finanz- und Aufgabenplan (42 Seiten). Der FAP wird vom Stadtrat (Exekutive) beschlossen zusammen mit dem Budgetantrag (Mitte September 2018), und dem Gemeinderat (Parlament) mit dem Budget zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der FAP ist ein separates Dokument. Die Planung im FAP reicht bis auf Stufe Departemente.
- **Budget.** das erste Planjahr des FAP entspricht dem Budget gemäss Antrag des Stadtrates. Das Budget wird jeweils Mitte Dezember von Gemeinderat (Parlament) «genehmigt». Zwei Budgetarten: «Klassisch-detailliert» mit Sachgruppen (Erläuterungen nur im FAP) sowie 10 Globalbudgetbetriebe (diese z. T. sehr ausführlich); d.h. keine flächendeckende Globalbudgetierung.
- **Investitionen:** Gliederung der Investitionsrechnung nach Konten und Departementen
- **Geschäftsbericht / Jahresrechnung:** Einführung HRM2 mit Budget 2019 (ohne Neubewertung Verwaltungsvermögen). Detail: Erträge und Ertragsüberschüsse werden mit Minuszahlen dargestellt.
- **Unterjährige Steuerung:** Drei Tertialberichte bei Globalbudgetbetrieben
- **Besonderes:** Rechnungsprüfungskommission prüft Budget

8.2.3 Winterthur (Stadtrat = Exekutive)

- **Aufgaben- und Finanzplan (IAFP):** IAFP wird vom Stadtrat (Exekutive) mit dem Budgetantrag vom Grossen Gemeinderat (GGR) zur Kenntnis genommen.
- **Budget.** Globalsteuerung flächendeckend. Eine aktualisierte Form des IAFP ist auch im Budget (Teil A) enthalten. Gute Überleitung von Ertragsseite zu Selbstfinanzierungsgrad, Sicherung des Haushaltsgleichgewichts analog dem Modell im Kanton Zürich (mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung). Budget in drei Teilen (Teil A: 165 S., Übersichten, Gesamthaushalt, funktionale Gliederung, Departementssicht, Übersicht Produktgruppen), Teil B, 340 S. Produktgruppenbudget inkl. Mittelfristplanung IAFP, Leistungsziele, Detailangaben pro Produkt); Teil C, 127 S., Details auf Kontenstufe für ER und IR. Aufsichtskommission prüft Budget, stellt Antrag an GGR.
- **Investitionen:** Plan-Geldflussrechnung sowie Finanzierungsübersicht enthalten, allerdings nicht prominent positioniert; guter Vergleich mit Vorjahres-AFP (wie z. B. auch Kanton BL).
- **Geschäftsbericht / Jahresrechnung:** Rechnung in drei Teilen; Geschäftsbericht auf verschiedene Dokumente und Kapitel verteilt.
- **Besonderes:** Ein «Novemberbrief» macht Anpassungen am Budgetantrag des Stadtrats.

8.2.4 Köniz

- **Budget.** Klassisch. 94 Seiten. Aufbau: Auf einen Blick, Rechnungslegungsgrundsätze, Erläuterungen, Ergebnis, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Eigenkapitalnachweis, Finanzkennzahlen, Antrag des Gemeinderats, Budget nach Sachgruppen (4-stellig, Erfolgsrechnung institutionell, 8-stellig, funktionale Gliederung, 4-stellig):
- **Integrierter Aufgaben- und Finanzplan.** Dient als Informationsmittel. War seinerzeit Ergebnis der NPM Diskussion.
- **Investitionen:** Darstellung mit Übersichten, Darstellung 2014 – 2028.
- **Jahresbericht:** 108 Seiten. Einleitung, Übersicht Jahresrechnung, Jahresbericht der Produktgruppen. Zudem drei Anhänge.



8.2.5 Luzern (Stadtrat = Exekutive)

- **Aufgaben- und Finanzplan (AFP)**, mit Budget. 2019 -2022: 205 Seiten. Aufbau: Einleitendes Controlling Gemeindestrategie und Legislaturprogramm plus Analyse Ausgangslage.
- **Budget 2019** mit fak. Referendum. Der Zeitplan für die Budgetabstimmung 2019 war wie folgt: 19.9 Stadtrat, 8.11 Geschäftsprüfungskommission (als vorberatende Kommission), 29.11 Grosser Stadtrat, Ende Januar: Referendumsfrist, 31.3 Volksabstimmung.
- **Aufgaben-Globalbudgets** mit je einem politischen Leistungsauftrag (vom Stadtrat/Parlament beschlossen).
- **Investitionen**: Werden gesamthaft als eine «Aufgabe» geführt. Bewilligung eines Gesamtsaldos (Plafonds).
- **Geschäftsbericht** (neu: in Erarbeitung): I: Jahresbericht (Der Stadtrat hat das Wort, Gesamtüberblick über die Jahresrechnung); II: Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern; III. Jahresrechnung; IV etc.: weitere Berichte.

8.3 Dokumentation

8.3.1 Literatur (Auswahl)

Bergmann Andreas et al (Hrsg.), (2016), Praxishandbuch Public Management.

Bolz Urs/Blaser Beat (2014), Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone, in: LeGes 2014, 175ff.

Bolz Urs/Klöti Ulrich (2016), Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesverwaltung im Rahmen des New Public Managements (NPM) – Ein Diskussionsbeitrag, in: Schweizerisches Zentralblatt (ZBI) 2016, S. 145ff.

Bolz Urs/Lienhard Andreas (2001), Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, Schweizerisches Zentralblatt (ZBI) 2001, S. 1ff.

Hablützel Peter et al (Hrsg.), (1995), Umbruch in Verwaltung und Politik, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz.

Haldemann Theo/Pauli Benjamin/Bärtschi Dominic/De Bon Maria (2014), Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, in: Jahrbuch SGVW 2014, S. 111.

Ladner Andreas/ Cemerin Michael/ Ritz Adrian /Sager Fritz (2007), Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, KPM-Schriftenreihe Nr. 18.

Lienhard Andreas (2005), Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz.

Lienhard Andreas/Ritz Adrian/ Steiner Reto /Ladner/Andreas (2005), 10 Jahre Public Management in der Schweiz.

Mastronardi Philippe/Schedler Kuno (1998), New Public Management in Staat und Recht .

Ritz Adrian/Sinelli Peter/Neumann Oliver (2016): New Public Management in der Schweiz: Reform Evaluationen und Stand der Entwicklungen, in: Bergmann (2016), S. 80ff.

Schedler Kuno (1995), Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Thom Norbert/Ritz Adrian (2006), Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentl. Sektor. 3. Aufl.

8.3.2 Rechtsgrundlagen (Auswahl)

Kantonale Rechtsgrundlagen vgl. Ziff. 8.1

Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3.12.1998 (Stand 1. August 2017)

Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern (Stadtratsreglement; GRSS) vom 12.3.2009 (Stand 1. Januar 2018)