

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE); Neues Steuerungsmodell

1. Worum es geht

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

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

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

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

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

2. Das neue Steuerungsmodell FISBE

2.1. Einführung

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

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

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

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



2.2. Instrumente des Steuerungsmodells (Kapitel 4 des Berichts)

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

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

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

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

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

2.3. Hauptprozesse des Steuerungsmodells (Kapitel 5 des Berichts)

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

2.4. Kompetenzordnung (Kapitel 6 des Berichts)

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

* vgl. Ziffer 6.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Würdigung der Zielerreichung durch den Gemeinderat

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

verbesserten und aktuelleren Informationsgrundlage durch strategische Vorgaben (fakultativer Beschluss der strategischen Eckwerte der Finanzplanung) und kontinuierlichen Einbezug zu beeinflussen (vgl. Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** des Berichts zum Planungsdialog).

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

Antrag

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

Bern, 28. April 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Bericht zum Steuerungsmodell FISBE