

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 18. April 1999 (GO, SSSB 101.1): Teilrevision als Folge der Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des stadträtlichen Kommissionenwesens

1. Worum es geht

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 14. August 2019, welches im Auftrag des Gemeinderats die bestehenden Instrumente und Prozesse breit evaluiert und den Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Modernisierung der Steuerung von Aufgaben und Finanzen in der Stadt Bern ausgewiesen hatte.

Im Stadtrat war die Erkenntnis des Grobkonzepts weitgehend unbestritten. Mit SRB 2019-509 vom 17. Oktober 2019 legte er im Hinblick auf die Weiterbearbeitung des Projekts und für die Ausarbeitung des Detailkonzepts folgende Handlungsschwerpunkte fest:

- Grundlegende Reform der «Neuen Stadtverwaltung Bern» (u.a. bessere Einflussmöglichkeiten des Stadtrats auf die Zusammensetzung des Globalbudgets und die Steuerungsvorgaben für die Produktgruppen; Vereinfachung und Verwesentlichung der finanziellen Berichterstattung unter Integration von IAFP und Budget).
- Optimierung der Investitionsplanung zu einem strategischen Planungsinstrument
- Neukonzeption der finanziellen Berichterstattung.
- Optimierung des Controllings.
- Neue Informatikbasis für die Steuerung.
- Optimierung des stadträtlichen Instrumentariums und der Prozesse unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten.

Weiter setzte der Stadtrat eine Spezialkommission (SokoNSB22) ein, welche die Arbeiten am damals noch «NSB22» (später: FISBE) genannten Projekt begleiten sollte. Ziel war es, die parlamentarische Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich zu stärken. Die Kommission erhielt den Auftrag, einerseits als «Sounding Board» das Hauptprojekt NSB22 des Gemeinderats zu bearbeiten. Andererseits sollte sie im Rahmen des Teilprojekts «NSB22 Stadtrat» die Organisationsstruktur, Aufgaben und Schnittstellen der Finanzdelegation überprüfen und Vorschläge zur Optimierung ausarbeiten. Daraus ergab sich die Weiterung, nicht nur die Finanzdelegation, sondern generell das stadträtliche Kommissionenwesen zu überprüfen und Vorschläge für eine Neuordnung vorzubereiten.

Auf der Basis der Arbeiten der SokoNSB22 hat der Stadtrat mit SRB 2020-413 vom 22. Oktober 2020 die Eckwerte des zukünftigen stadträtlichen Kommissionensystems beschlossen. Demnach sollen für die Oberaufsicht neu zwei Kommissionen eingesetzt werden: Die Aufsichtskommission soll wie bisher für die Geschäftsprüfung und eine neue Finanzkommission für die Aufsicht über die Finanzen zuständig sein. Die bisherige Finanzdelegation und die Agglomerationskommission werden aufgehoben.

Die gesetzlichen Grundlagen der parlamentarischen Kommissionen sollen in Zukunft vorwiegend im Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) zu finden sein. Die Gemeindeordnung, die bisher die

meisten Bestimmungen zu den stadträtlichen Kommissionen enthalten hat, soll entschlackt werden und nur noch die grundlegenden und zwingenden Normen beheimaten. Mit der Ausarbeitung der notwendigen Bestimmungen zur Umsetzung der Neuordnung des Kommissionenwesens im Geschäftsreglement hat der Stadtrat die SokoNSB22 beauftragt.

Sowohl das neue Modell für die Steuerung von Aufgaben und Finanzen und für die Berichterstattung wie auch die Neuordnung des stadträtlichen Kommissionenwesens werden dem Stadtrat in separaten Geschäften vorgelegt – einerseits in einem Geschäft zum neuen Steuerungsmodell, andererseits in einer Vorlage für die Teilrevision des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR). Die beiden Geschäfte stehen in einem sachlichen Zusammenhang und sind eng aufeinander abgestimmt.

Das vorliegende Abstimmungsgeschäft setzt lediglich die Folgen der beiden erwähnte Vorhaben um, soweit diese Auswirkungen auf die Gemeindeordnung haben. Die inhaltlichen Festlegungen sowohl zur Aufgaben- und Finanzsteuerung als auch zu Ordnung der parlamentarischen Kommissionen werden demnach in den beiden separat vom Stadtrat zu behandelnden Vorlagen zu treffen sein. Hier geht es einzig darum, die Volksabstimmung vorzubereiten, die nötig ist um in der GO jene Anpassungen vorzunehmen, die sich aufgrund der beiden erwähnten Vorhaben ergeben.

2. Steuerung der Aufgaben und Finanzen sowie Berichterstattung

Mit dem Projekt «Finanzielle Steuerung und Berichterstattung der Stadt Bern» (FISBE; anfänglich NSB22 genannt) wurde ein Modell für die künftige Steuerung der Aufgaben und Finanzen der Stadt Bern sowie der entsprechenden Rechenschaftsablage und Berichterstattung erarbeitet. Das heutige Instrumentarium, das im Wesentlichen im Rahmen der «Neuen Stadtverwaltung Bern» (NSB) kurz nach der Jahrtausendwende zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt wurde, entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen.

Im neuen System sollen die Instrumente und Prozesse verwesentlicht und besser aufeinander abgestimmt werden. Das Modell soll in der Anwendung verständlicher und effizienter umsetzbar sein. So werden der Aufgaben- und Finanzplan (bisher: IAFP) einerseits und das Budget andererseits in einen Prozess und ein Berichtsformat integriert, die Investitionsplanung optimiert und die Jahresberichterstattung angepasst. Ziel ist es, die politische Steuerung durch Gemeinderat und Stadtrat zu verbessern, namentlich in der mittelfristigen Planung.

Die stadträtliche SokoNSB22 und die vom Gemeinderat eingesetzte Projektleitung haben das neue Steuerungsmodell in enger Zusammenarbeit erarbeitet. Das Projekt wurde extern durch die Firma bolz + partner consulting ag begleitet. Das umfassende Detailkonzept mit allen fachlichen Aspekten soll vom Gemeinderat im Juni 2021 beschlossen werden, bevor mit der technisch-organisatorischen Realisierung begonnen wird. 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.

Das vorliegende Geschäft befasst sich nicht inhaltlich mit dem neuen Steuerungsmodell. Dieses wird dem Stadtrat in einem separaten Geschäft vorgelegt. Mit dieser Vorlage werden lediglich die Änderungen in der Gemeindeordnung umgesetzt, welche aufgrund von FISBE erforderlich sind. Zur Einbettung der GO-Änderungen werden nachfolgend die wichtigsten Eckpunkte und Änderungen des neuen Steuerungsmodells skizziert. Zu den Einzelheiten wird auf das separate Geschäft verwiesen.

Instrumente des Steuerungsmodells

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. Zu den zentralen Instrumenten des Systems gehören:

- Eine Finanzstrategie, die einen langfristigen Rahmen für die Finanzplanung legt.
- Ein Aufgaben- und Finanzplan (AFP), der das Budgetjahr und drei weitere Planjahre umfasst.
- Eine optimierte Investitionsplanung mit der Möglichkeit zur Festlegung der strategischen Eckwerte.
- Konzentration auf die Steuerung der Dienststellen im Budget – Details zu den Produktgruppen sollen online zur Verfügung stehen.
- Aufbau einer unterjährigen Steuerung für den Gemeinderat.
- Auf den AFP abgestimmten Jahresbericht (inkl. Jahresrechnung).

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 die 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.

Hauptprozesse des Steuerungsmodells

FISBE überarbeitet aber nicht nur die Steuerungsinstrumente, sondern auch die Prozesse. Insbesondere wird der Jahresprozess betreffend Planung und Jahresberichterstattung neu organisiert. 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.

Zuständigkeiten

Die zukünftigen Instrumente des Planungssystems inklusive Aufgaben und Kompetenzen werden inhaltlich aufeinander abgestimmt. Die Finanzstrategie gibt den finanziellen Rahmen für die Legislaturrichtlinien (Legislaturziele) und den AFP vor. Ebenfalls aus der Finanzstrategie abgeleitet werden die strategischen Eckwerte der Finanzplanung, die neu vom Stadtrat fakultativ (bei Bedarf) beschlossen bzw. ergänzt und abgeändert 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.

Der AFP soll wie in den meisten grossen Städten in der deutschen Schweiz weiterhin vom Stadtrat zur Kenntnis genommen werden. Die Finanzplanung ist eine klassische Exekutivaufgabe und der AFP ist rechtlich ein Planungsbericht des Gemeinderats. Mit Planungserklärungen und (dringli-

chen) Motionen stehen dem Parlament wirksame Instrumente zur Einflussnahme zur Verfügung. 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.

Die Berichterstattung mit dem Jahresbericht (inkl. Jahresrechnung) 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.

Revision der Gemeindeordnung und anderer Erlasse

FISBE macht eine Revision der Gemeindeordnung nötig. Änderungen der Gemeindeordnung unterliegen obligatorisch einer Volksabstimmung. Mit dem vorliegenden Geschäft werden dem Stadtrat (zuhanden der Stimmberechtigten) die GO-Änderungen unterbreitet, die sich aus FISBE (und der Neuordnung des parlamentarischen Kommissionenwesens) ergeben bzw. Voraussetzung für die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells sind. Die geplanten GO-Änderungen werden unten unter Ziffer 4 im Einzelnen erläutert.

3. Neuordnung des stadträtlichen Kommissionenwesens

Die SokoNSB22 hatte im Rahmen des Teilprojekts «NSB22 Stadtrat» den Auftrag, die Organisationsstruktur, Aufgaben und Schnittstellen der bisherigen Finanzdelegation zu überprüfen und Vorschläge zur Optimierung auszuarbeiten. Im Rahmen dieser Arbeiten kam die SokoNSB22 zum Schluss, dass das parlamentarische Kommissionenwesen insgesamt zu überarbeiten und auf FISBE abzustimmen sei. Im Sinne eines Vorentscheids beschloss der Stadtrat mit SRB 2020-314 vom 22. Oktober 2020, dass das Kommissionenwesen des Stadtrats fürderhin soweit möglich auf der Ebene des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement; GRSR, SSSB 151.21) und nicht mehr in der Gemeindeordnung geregelt werden sollte. Dies führt dazu, dass die GO bezüglich der Bestimmungen zu den Kommissionen des Stadtrats weitgehend entschlackt wird, was eine entsprechende Teilrevision erforderlich macht.

Mit dem Entscheid, das Kommissionenwesen neu grundsätzlich im Geschäftsreglement zu ordnen, beauftragte der Stadtrat die SokoNSB22 auch mit der Ausarbeitung der Änderungen des GRSR. Wie auch für das Projekt FISBE gilt auch für die Neuordnung des Kommissionenwesens, dass dieses Geschäft als eine Teilrevision des GRSR separat unterbreitet wird. *Inhaltlich* ist demnach vorliegend nicht über die Neuordnung des Kommissionenwesens zu entscheiden. Hingegen sind die dadurch notwendigen Änderungen in der GO zu vollziehen. Das vorliegende Geschäft befasst sich mit dieser GO-Teilrevision.

Zur Einbettung der GO-Änderungen werden nachfolgend die Hauptelemente der Neuordnung des parlamentarischen Kommissionenwesens skizziert (zu den Einzelheiten vgl. den Vortrag der SokoNSB22 zum Geschäft «Einführung Finanzkommission und Neuordnung Kommissionenwesen»):

Inhaltliche Neuregelung betreffend die parlamentarischen Kommissionen

Der Stadtrat hat der SokoNSB22 den Auftrag erteilt, die folgenden Eckwerte in einer Teilrevision des GRSR umzusetzen:

- Einsatz von neu zwei Kommissionen mit Oberaufsichtsfunktion: Für die Geschäftsprüfung wie bisher die Aufsichtskommission und neu für die Aufsicht über die Finanzen eine Finanzkommission.
- Die Finanzdelegation wird aufgehoben.
- Die neue Finanzkommission teilt sich die Zuständigkeit zur Vorberatung der Finanzgeschäfte mit den Sachkommissionen. Sie ist vorberatende Kommission für den IAFP als Ganzes und dessen Gesamtbeurteilung. Sie ist vorberatende Kommission für das PGB und die Jahresrechnung als Ganzes und dessen Gesamtbeurteilung. Die Sachkommissionen stellen zuhanden der Finanzkommission Anträge zum PGB und zur Jahresrechnung der ihnen zugewiesenen Direktionen.
- Die neue Finanzkommission wirkt bei Sachgeschäften mit finanzieller Tragweite mit.
- Die neue Finanzkommission ist verantwortlich für die Bestellung der externen Revisionsstelle und der Sonderprüfungen. Sie berät die Berichte der externen und internen Revisionsstelle vor.

Neu zwei Aufsichtskommissionen: Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission

Neu soll es zwei Kommissionen mit Oberaufsichtsfunktion geben, wie dies beispielsweise auch im Kanton Bern oder in der Stadt Zürich der Fall ist. Für die Aufsicht über die Geschäftsführung des Gemeinderats und Stadtverwaltung soll wie bisher die Aufsichtskommission (neu Geschäftsprüfungskommission) zuständig sein. Für die Aufsicht über den Finanzhaushalt wird neu eine Finanzkommission eingesetzt. Damit die Kommissionen zielgerichtet arbeiten können und keine Doppelspurigkeiten entstehen, wird für die Schnittstellen beider Kommissionen eine klare Aufgabenteilung vorgeschlagen. Die Oberaufsicht über die stadteigenen Anstalten ewb und BERNMOBIL soll auch weiterhin durch die Geschäftsprüfungskommission wahrgenommen werden, jene über die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) durch die neue Finanzkommission.

Bei der Vorberatung des Jahresberichts des Gemeinderats, welcher zukünftig aus der Rechnung und einem Geschäftsbericht bestehen wird (Projekt FISBE), besteht zwischen der GPK und der Fiko eine klare Aufgabenteilung. Während die GPK den Geschäftsbericht behandelt, der auch den Bericht zu den Legislaturzielen beinhalten wird, wird die Fiko die Rechnung zuhanden des Stadtrates prüfen.

Beibehaltung von insgesamt fünf ständigen Kommissionen

Die SokoNSB22 und die Fraktionspräsidienkonferenz haben sich dafür ausgesprochen, dass an der bisherigen Anzahl von insgesamt fünf ständigen Kommissionen festgehalten werden soll. Das Kommissionssystem soll insgesamt nicht ausgebaut werden. Schon heute haben bei 55 Kommissionssitzen sowie 5 Sitzen des Büros des Stadtrats rund 75 Prozent der 80 Ratsmitglieder neben dem Stadtratsmandat ein zusätzliches Kommissionsmandat inne. Dies ist für Milizparlamentsmitglieder bezüglich der Zeitressourcen, die für diese Mandate nötig sind, anspruchsvoll. Gerade für kleine Fraktionen ist es bereits bei fünf ständigen Kommissionen nicht einfach, genügend Personen für die Besetzung der Kommissionssitze zu finden.

Neben den beiden Aufsichtskommissionen sollen die drei Sachkommissionen beibehalten werden. Um bei insgesamt fünf ständigen Kommissionen bleiben zu können, soll deshalb die Agglomerationskommission (AKO) aufgelöst und deren Aufgaben neu verteilt werden.

Aufhebung der AKO – Überführung der Aufgaben

Die Aufgaben der AKO sollen vom Stadtrat weiterhin wahrgenommen werden, sie werden jedoch neu verschiedenen, dem Aufgabengebiet angepassten Gremien zugewiesen. Dies hat den Vorteil, dass die Aufgaben zukünftig zielgerichteter und effizienter wahrgenommen werden können. Für die Begleitung des Projekts Kooperation Bern ist vorgesehen, als Ersatz für die aufgelöste AKO eine neue, nichtständige Kommission zu schaffen, die sich ausschliesslich der Begleitung der Fusion Bern/Ostermundigen annimmt. Mit der rechtlichen Entstehung der neuen fusionierten Gemeinde ab

Anfang 2025 würde diese Spezialkommission ihre Arbeit beenden und wieder aufgelöst. Alle übrigen Geschäfte, welche die Agglomerationspolitik betreffen, sollen je nach Themennähe neu einer der drei Sachkommissionen zugeteilt werden.

Auswirkungen der Neuordnung im GRSR auf die Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 18. April 1999 (GO) enthält im 5. Kapitel über den Stadtrat verhältnismässig ausführliche Regelungen über die Kommissionen des Stadtrats, nämlich einerseits über die vorberatenden Kommissionen (6. Abschnitt, Art. 71 - 80) und andererseits über die parlamentarische Untersuchungskommission (7. Abschnitt, Art. 81 - 86). Diese Bestimmungen werden im Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern (Stadtratsreglement; GRSR, SSSB 151.21) zu einem guten Teil wiederholt und teilweise ergänzt. Die Regelung der Kommissionen sowohl in der GO als auch im GRSR führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten, aber vor allem auch dazu, dass auch schon geringfügige Änderungen am Kommissionswesen eine Volksabstimmung erfordern. Die Stimmberechtigten mussten sich beispielsweise am 9. Februar 2003 mit Anpassungen im Zusammenhang mit der Einführung von NSB, am 17. Mai 2009 mit den Zuständigkeiten der damaligen Budget- und Aufsichtskommission und der Schaffung der Finanzdelegation und am 23. September 2013 mit der Umwandlung der zunächst provisorisch eingesetzten Agglomerationskommission in eine ständige Kommission befassen.

Die ausführliche Regelung der Kommissionen in der Gemeindeordnung ist nicht unbedingt stufengerecht. Die GO soll als Organisationsreglement der Stadt im Sinn der Artikel 11 und 51 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG) die Grundzüge der städtischen Organisation und das Zusammenwirken der obersten Organe, d.h. die «politischen Grundstrukturen» regeln. Welche Kommissionen der Stadtrat für die Erfüllung seiner Aufgaben genau einsetzt, wie viele Mitglieder diese aufweisen und wie sich diese in die Aufgaben teilen, ist in erster Linie eine Frage der Zweckmässigkeit, die je nach aktuellen Herausforderungen unterschiedlich beantwortet werden kann. Die Regelung der einzelnen Kommissionen wird deshalb, abgesehen von besonderem Fall der parlamentarischen Untersuchungskommission, dem Stadtrat überlassen, soweit nicht übergeordnetes Recht eine Festlegung in der Gemeindeordnung verlangt.

Die SoKoNSB22 hat aus diesen Gründen geprüft, wie die Regelung der Kommissionen in der Gemeindeordnung sinnvoll entschlackt werden kann. Sie schlägt vor, die Bestimmungen zu den parlamentarischen Kommissionen in der GO auf verhältnismässig wenige Grundsätze zu beschränken. Dazu gehören namentlich Normen, die das «gewaltenübergreifende» Verhältnis zur Exekutive betreffen, oder Bestimmungen, die zwingend in einem von den Stimmberechtigten erlassenen Reglement enthalten sein müssen. Die SokoNSB22 hat dazu auch bereits einen ausformulierten Vorschlag für die entsprechenden GO-Änderungen vorgelegt.

Der Gemeinderat ist diesem Vorschlag gefolgt, soweit nicht aus übergeordneten Gründen (Berücksichtigung kantonalrechtlicher Vorgaben) Anpassungen vorzunehmen waren. Nach dem vorliegenden Teilrevisions-Entwurf wird die GO demnach in Zukunft nur noch wenige grundsätzliche und zwingende Bestimmungen zu den parlamentarischen Kommissionen enthalten. Als Folge davon müssen die entsprechenden Kapitel des Geschäftsreglements des Stadtrats (GRSR) grundlegend überarbeitet und ergänzt werden, damit keine Lücken entstehen. So werden in Zukunft die stadträtlichen Kommissionen und ihre Aufgaben konkret nur noch im GRSR beschrieben. Ebenso enthält die GO keine Bestimmungen mehr zu den Informationsrechten der Kommissionen, zum Amtsgeheimnis, zur Amtsdauer, zum Präsidium oder zum Verhältnis zum Gemeinderat und zu Dritten. Alle diese Aspekte – und allenfalls weitere – werden in Zukunft im GRSR zu regeln sein, soweit sie nicht ersatzlos aufgehoben werden können. Die Teilrevision des GRSR wird dem Stadtrat, der dafür abschliessend zuständig ist, in einem separaten Geschäft unterbreitet.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen der Gemeindeordnung

Artikel 36 Buchstabe g

Neu soll nur noch vom *Budget* die Rede sein und nicht mehr vom *Produktgruppenbudget*. Die Anpassung ist rein sprachlich. Inhaltlich ändert sich nichts, da sich das Budget auch weiterhin aus Produktgruppen-Positionen zusammensetzt. Auch weiterhin wird das Budget obligatorisch den Stimmberechtigten vorgelegt; anders als in vielen anderen Städten und Gemeinden oder im Kanton findet also in der Stadt Bern auch weiterhin zwingend jedes Jahr eine Budget-Abstimmung statt.

Artikel 52 Absatz 2

Hier wird präzisiert, dass allfällige Nachkredite zu den Globalkrediten der einzelnen Dienststellen gesprochen werden. Dies war bereits bisher so, soll aber hier der Klarheit halber ausdrücklich festgehalten werden.

Artikel 54

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass der Stadtrat das Budget jedes Jahr berät und zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet. Das Budget besteht aus den Globalkrediten zugunsten der einzelnen Dienststellen.

Absatz 2 beschreibt detaillierter als bisher den Inhalt des verdichteten Aufgaben- und Finanzplans (AFG; bisher: Integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP]). Der AFP ist – wie schon bisher – das zentrale Planungsinstrument der Stadt. In ihm fließen alle wesentlichen Informationen aus den verschiedenen Planungsinstrumenten zusammen, um in einer Kurz- und Mittelfristplanung die finanziellen Auswirkungen der geplanten Aufgaben- und Investitionstätigkeit der Stadt aufzuzeigen. Der AFP ist die jährlich neu erstellte rollende Finanzplanung der Stadt über die kommenden vier Jahre. Er enthält für das erste Planjahr das Budget des Folgejahrs sowie drei weitere Planjahre (Mittelfristplanung).

Absatz 3 legt die Zuständigkeiten des Stadtrats bezüglich des AFP fest: Der AFP ist ein Planungsinstrument des Gemeinderats. Aus diesem Grund nimmt der Stadtrat den AFP grundsätzlich zur Kenntnis. Bezüglich der strategischen Eckwerte der Finanzplanung soll der Stadtrat jedoch verbindliche Änderungen oder Ergänzungen vornehmen können. Zu diesen Eckwerten gehören beispielsweise Aussagen zum Selbstfinanzierungsgrad, zur Zuweisung allfälliger Ertragsüberschüsse, zu möglichen Verschuldungs- oder Investitionsplafonds etc.

Absatz 4 sieht (wie bisher Absatz 1) die Möglichkeit vor, dass für einzelne Dienststellen darauf verzichtet wird, übergeordnete Ziele (insb. betreffend der Aufgabenerfüllung) vorzugeben. Ein Verzicht auf solche Vorgaben ist dort sachgerecht, wo kein oder nur wenig Spielraum besteht, solche Ziele überhaupt zu definieren (insb. bei Aufgaben mit vorwiegend vollziehendem Charakter).

Ersatzlos aufgehoben wird der bisherige Absatz 4. Er bildete die Grundlage, auf welcher die Stadt ein Reglement hätte erlassen können, welches den Umgang mit während eines Jahrs nicht beanspruchten Globalkrediten oder entstandenen Kreditüberschreitungen geregelt hätte. Ein solches «Bonus-Malus-Reglement» wurde nach der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung («Neue Stadtverwaltung Bern» NSB) kurz nach der Jahrtausendwende diskutiert, aber nie umgesetzt.

Artikel 55

Diese Bestimmung wird in erster Linie formal angepasst und präzisiert. Sie beschreibt klarer die Kompetenzen des Stadtrats hinsichtlich der Gemeinderechnung (das Parlament beschliesst den

Jahresbericht einschliesslich der Jahresrechnung, es nimmt aber nur Kenntnis vom Bericht des Rechnungsprüfungorgans).

Artikel 56 Absatz 2 Buchstaben d und e

Absatz 2 dieser Bestimmung beschreibt (nicht abschliessend) die Mittel, welche dem Stadtrat für die Aufsicht über die Stadtverwaltung zustehen. Inhaltlich ändert sich mit den beiden redaktionellen Anpassungen in den Buchstaben d und e nichts.

Die Bezeichnung der Kommission in Absatz 2 Buchstabe d als «Budget- und Aufsichtskommission» ist überholt; die Kommission heisst heute Aufsichtskommission. Die Anpassung dürfte anlässlich der Teilrevision vom 17. Mai 2009 versehentlich unterlassen worden sein. Mit der Neuregelung des stadträtlichen Kommissionenwesens werden aber alle parlamentarischen Kommissionen – mit Ausnahme der parlamentarischen Untersuchungskommission – und damit auch die Kommissionen mit Aufsichtsfunktion in der GO selbst nur noch in allgemeiner Form erwähnt (vgl. Erläuterungen zu Art. 71). Die Formulierung im Plural («die dafür zuständigen Kommissionen») schliesst nicht aus, dass mit der Aufsicht eine einzige Kommission betraut wird (vgl. Art. 71 Abs. 1 Bst. a).

Auch die parlamentarische Untersuchungskommission nach Absatz 2 Buchstabe e ist, obwohl in der GO gesetzlich geregelt, eine nichtständige Kommission im Sinn von Artikel 29 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG, BSG 107.11). Der bisherigen Formulierung müsste an sich etwas Anderes entnommen werden. Sie wird deshalb entsprechend präzisiert.

Artikel 71

Als Folge der Neuordnung des stadträtlichen Kommissionenwesens wird in der GO bezüglich der vorberatenden Kommissionen nur noch das Minimum geregelt. Neu enthält die GO lediglich noch eine Grundsatzbestimmung (Art. 71), eine Bestimmung zur Vertretung der Parteien in den Kommissionen bzw. zur Verteilung der Kommissionssitze unter den Parteien (Art. 71a) sowie eine knappe Regelung der Aufsichtskommissionen (Art. 72). Darüber hinaus findet sich in der GO nur noch eine Delegationsnorm, mit welcher der Stadtrat beauftragt wird, die Einzelheiten zu den Kommissionen im Geschäftsreglement des Stadtrats (GRSR) zu regeln. Eine Regelung im GRSR genügt den rechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage.

Als Folge der Verschiebung der meisten Bestimmungen zu den vorberatenden Kommissionen von der GR ins GRSR können folgende bisherigen Bestimmungen der GO aufgehoben werden: Artikel 71a (der neue Art. 71a betrifft einen anderen Regelungsgegenstand), 71b, 72a, 72 b, 72c, 72d, 72e, 74, 76, 77 (bzw. wird verschoben nach 71a), 78, 79 und 80.

Artikel 71a

Der bisherige Artikel 77 GO hielt fest, dass bei der Bestellung der stadträtlichen Kommissionen auf die Stärke der Parteien im Rat angemessen Rücksicht zu nehmen sei. Weiter regelte er, dass die Sitze aller vorberatenden Kommissionen zusammengezählt und auf die Fraktionen verteilt würden. Die Regelung der Verteilung der Sitze der stadträtlichen Kommissionen soll grundsätzlich neu im GRSR (d.h. in der Geschäftsordnung des Stadtrats) ausgeführt werden. Allerdings ist zu beachten, dass das kantonale Recht einerseits einen Mindeststandard für die Wahl von Kommissionen durch ein Parlament vorsieht (Art. 44 GG). Andererseits kann gemäss dem kantonalen Recht (Art. 45) das Organisationsreglement (bzw. die Gemeindeordnung) einer Gemeinde einen über diesen Standard hinausgehenden Minderheitenschutz vorsehen. Bereits die bisherige Regelung von Artikel 77 Absatz 2 (Vertretung der Parteien aufgrund der Gesamtzahl aller Kommissionssitze und nicht pro Kommission) ging im Ergebnis über das kantonale Minimum hinaus. Da davon auszugehen ist, dass bei der Verteilung der Kommissionsmandate auch in Zukunft die Minderheiten in einem Ausmass berücksichtigt werden sollen, der über den minimalen kantonalen Minderheitenschutz hinausgeht, muss die GO auch weiterhin entsprechende Grundlagen vorsehen.

Mit der vorgeschlagenen offenen Formulierung des neuen Artikels 71a ist der Stadtrat frei, die ihm angezeigt scheinende Regelung zu treffen. Jedenfalls einzuhalten ist der kantonale Minderheitenschutz. Zusätzlich verfügt der Stadtrat aber mit der Formulierung von Absatz 2 über eine gesetzliche Grundlage, um eine allenfalls weitergehende Regelung treffen oder diese später auch anpassen zu können.

Auf eine besondere Regelung der Informations- und Einsichtsrechte (bisheriger Art. 71a) in der GO verzichtet die neue Fassung. Sie überlässt diese Regelung dem Stadtrat (vgl. Art. 73 Abs. 2 Bst. c).

Artikel 72

Aufsichtskommissionen sind diejenigen Kommissionen, die im Auftrag des Stadtrats die Oberaufsicht über den Gemeinderat, die Verwaltung und die städtischen Anstalten ausüben. Welche Kommissionen diese Funktionen wahrnehmen, soll neu nicht mehr in der GO selbst, sondern im GRSR festgelegt werden. Politisch wichtig erscheint der Grundsatz, dass der Stadtrat für die Oberaufsicht eine oder mehrere Kommissionen mit entsprechenden Befugnissen einsetzt. Welchen Kommissionen diese Aufgabe obliegen soll, wird aber dem Stadtrat überlassen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 71 und 75).

Die neue Fassung von Artikel 72 beschränkt sich auf die Umschreibung der Aufgaben im Allgemeinen und die Möglichkeit, dass der Stadtrat Aufsichtskommissionen weitere Aufgaben übertragen kann. Die Mitgliederzahl wird, als Teil der Organisation der Kommissionen, im GRSR zu regeln sein (vgl. Art. 73 Abs. 2 Bst. a). Das GRSR wird, soweit erforderlich oder angezeigt, auch nähere Vorgaben zur Art und Weise der Prüfung und zur Berichterstattung an den Rat zu regeln haben.

Artikel 73

Diese Bestimmung weist darauf hin, dass der Stadtrat die Einzelheiten betreffend seine Kommissionen nicht in seiner Geschäftsordnung (dem GRSR) regelt und sich diese Normen demnach nicht mehr in der GO finden.

Nach dem Grundsatz in Absatz 1 umreisst Absatz 2 beispielhaft («namentlich») und damit nicht abschliessend, was der Stadtrat regeln soll. Buchstabe a entspricht im Wesentlichen der gesetzlichen Vorgabe in Artikel 28 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG). Buchstabe b enthält, entsprechend Artikel 30 GG, fest, dass die Möglichkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen im GRSR zu regeln ist. Nach Buchstabe c werden die Informations- und Einsichtsrechte und das weitere Zusammenwirken mit dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung generell dem GRSR und damit dem Stadtrat überlassen. Diese Bestimmung entspricht der Regelung in der Kantons- und Bundesverfassung, wonach diese Befugnisse der Kommissionen durch das Gesetz zu regeln sind.

Artikel 94a

In Absatz 1 wird eine präzisierende Ergänzung eingefügt, wonach – was bereits heute der Fall ist und den Prozessen entspricht – der Gemeinderat den Budgetentwurf erarbeitet.

In Absatz 3 wird der letzte Satz gestrichen, da er lediglich operativen Charakter hat.

Artikel 95

In Absatz 4 wird die Liste der dem Stadtrat vorzulegenden Berichte ergänzt durch die Finanzstrategie sowie den Aufgaben- und Finanzplan. Die Berichte werden vom Stadtrat diskutiert und zur Kenntnis genommen, soweit nicht ausdrücklich vorgesehen ist, dass der Stadtrat einen Bericht genehmigen (bzw. allenfalls nicht genehmigen) kann; Letzteres gilt insbesondere für den Jahresbericht mit Jahresrechnung. Artikel 55 Absatz 1 sieht ausdrücklich vor, dass der Stadtrat für die Genehmigung des Jahresberichts mit Jahresrechnung zuständig ist.

Artikel 101a

Die Bestimmung hält neu fest, dass der Gemeinderat – zuhanden des Stadtrats – den Jahresbericht zu erstellen hat. Diese Aufgabe obliegt dem Gemeinderat schon bisher, Absatz 1 hält dies nun aber ausdrücklich vor.

Absatz 2 listet die Bestandteile des Jahresberichts auf und macht deutlich, dass der Gemeinderat mit diesem Instrument umfassend Rechenschaft ablegt über das vorangehende Jahr. Grundsätzliche Neuerungen ergeben sich aus diese Bestimmung nicht.

Wie bereits bisher im vormals einzigen Absatz von Artikel 101a hält neu Absatz 3 fest, dass sich die Jahresrechnung nach den Standards des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) richtet, das allgemein für die Kantone und die Gemeinden gilt. Selbstverständlich sind bei der Rechnungslegung auch die entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Rechts (GV und HDV) uneingeschränkt zu beachten; diese Vorgaben gelten bereits aufgrund des übergeordneten Rechts und müssen in der GO nicht wiederholt werden.

Artikel 102 Absatz 3 Buchstabe b

Hier wird – gleich wie schon in Artikel 52 – präzisiert, dass sich die Nachkreditpflicht auf die Globalkredite *der Dienststellen* bezieht.

10. Kapitel: Neuer Titel

Der bisherige Titel des 10. Kapitels der GO lautete: «Neue Stadtverwaltung Bern, Finanzhaushalt und Rechnungsprüfung». Der revidierte Titel lautet nur noch «Finanzhaushalt und Rechnungsführung». Dies deshalb, weil die die Einführung der damals «neuen» Stadtverwaltung nicht mehr aktuell ist und die beiden bisherigen Bestimmungen in diesem Kapitel, welche auf NSB Bezug nahmen (Art. 135a und 135b), aufgehoben werden können. Ihr Inhalt wird – soweit noch von Bedeutung – in die Artikel 95, 101a und 135 übernommen.

Artikel 135

Diese Bestimmung übernimmt im neuen Absatz 2 den Grundsatz, wonach die Stadt ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfüllt. Dieses Prinzip fand sich bisher in Artikel 135a Absatz 1. Artikel 135a wird aber aufgehoben, weshalb der Grundsatz in den Artikel 135 überführt wurde und weiterhin gilt.

Artikel 135a und 135b: Aufgehoben

Die beiden Bestimmungen bildeten bisher den Kern der so genannten «Neuen Stadtverwaltung Bern», welche anfangs der 2000er Jahre eingeführt wurde. Soweit weiterhin von Bedeutung, wurden die Inhalte der beiden Normen in andere GO-Artikel überführt. Artikel 135a und 135b können gestrichen werden.

Artikel 139

In den Absätzen 1 und 2 werden formale Anpassungen bzw. Präzisierungen vorgenommen; inhaltlich ändert sich nichts.

Artikel 143

Artikel 143, der sich mit Grundstücksgeschäften befasst, wird mit einem neuen Absatz 3 ergänzt. Dieser regelt die Zuständigkeit für den Entscheid über den *Verzicht* auf die Ausübung eines der Stadt zustehenden Vorkaufs-, Kaufs- oder Rückkaufsrechts.

Die *Ausübung* eines Vorkaufs-, Kaufs- oder Rückkaufsrechts führt zu einem Erwerbsgeschäft und damit in aller Regel zu einer Ausgabe, welche vom gemäss Zuständigkeitsordnung kompetenten Organ zu beschliessen ist. Nicht zu einer Ausgabe führt hingegen der *Verzicht* auf ein solches

Recht. Allerdings kann auch die Nichtausübung eines solchen der Stadt zustehenden Rechts von einer Tragweite sein, die über die Bedeutung eines einfachen Verwaltungsentscheids hinausgeht. In praktischer Hinsicht ist indessen zu beachten, dass die Ausübung von Vorkaufs-, Kaufs- und Rückkaufsrechten in aller Regel an sehr kurze, meist gesetzliche und damit nicht verlängerbare Fristen (3 Monate) gebunden ist. Die Stadt ist deshalb darauf angewiesen, einen solchen Entscheid innert nützlicher Frist herbeiführen zu können. Aus diesem Grund soll im neuen Absatz 2 die Kompetenz zum Entscheid über den Ausübungsverzicht dem Gemeinderat zugewiesen werden. Damit wird einerseits gewährleistet, dass der Entscheid über den Verzicht auf eine solche Option von einem politischen Organ gefällt wird. Andererseits kann so aber auch sichergestellt werden, dass der Entscheid innert nützlicher Frist gefasst werden kann, da eine Involvierung des Stadtrats (oder gar der Stimmberechtigten) angesichts der kurzen Fristen praktisch kaum realisierbar wäre. Soweit die Vorkaufs-, Kaufs- oder Rückkaufsrechte lediglich Bagatellgeschäfte von untergeordneter Bedeutung und beschränktem Wert betreffen, kann der Gemeinderat die Zuständigkeit zur Verzichtserklärung an eine Direktion, an eine Verwaltungsabteilung oder einer Kommission delegieren (Art. 93 Abs. 3 GO).

Artikel 148

In den beiden Absätzen (und in Abschnittstitel) wird wiederum redaktionell angepasst, dass neu nur noch der Begriff Budget (und nicht mehr Produktegruppen-Budget) verwendet wird.

5. Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung

GO-Änderungen müssen gemäss Artikel 55 Absatz 1 des kantonalen Gemeindegesetzes vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vorgeprüft werden. Mit Bericht vom **XX. April** 2021 hat das AGR die geplanten GO-Änderungen als genehmigungsfähig erklärt.

6. Abstimmungsbotschaft

Die Teilrevision der Gemeindeordnung erfordert im Stadtrat eine Behandlung in zwei Lesungen. Dazu kommt der besondere Umstand, dass die vorliegende Teilrevision Ausfluss zweier separater Vorhaben ist, welche von zwei verschiedenen stadträtlichen Kommissionen vorberaten werden und die je nach Verlauf der Beratungen Auswirkungen auf die GO-Änderungen haben werden. Damit die aktuellen Entwicklungen mitgenommen werden können, wird die Abstimmungsbotschaft zur GO-Teilrevision dem Stadtrat auf die zweite Lesung hin unterbreitet, wenn absehbarer sein wird, wie die den Stimmberechtigten vorzulegenden Änderungen letztlich aussehen werden.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 18. April 1999 (GO, SSSB 101.1): Teilrevision als Folge der Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des stadträtlichen Kommissionwesens.
2. Er genehmigt die Vorlage gemäss beiliegendem Änderungserlass und beantragt den Stimmberechtigten der Stadt Bern, der Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom

18. April 1999 (GO, SSSB 101.1) betreffend Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems sowie des städtischen Kommissionenwesens zuzustimmen.

Bern, 28. April 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Änderungserlass
- Synopsis der GO-Änderungen