

Sonderkommission NSB22 des Stadtrates Bern,
Ratssekretariat des Stadtrates Bern

Vergleich verschiedener Modelle finanzpolitischer Steuerung auf Parlamentsebene insbesondere im Bereich der vorberatenden Kommissionen

Schlussbericht
18. Juni 2020


UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique


Forschung / Beratung / Evaluation

Erarbeitet durch

Institut de hautes études en administration publique, Quartier UNIL-Mouline, Bâtiment IDHEAP, CH-1015 Lausanne
<https://www.unil.ch/idheap> / +41 21 692 68 00

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autoren/innen

Nicole Kaiser, MA UZH in Sozialwissenschaften, Politologin
Ethan Gertel, MA UoM in International Political Economy
Prof. Dr. Pirmin Bundi
Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. sc. pol.
Prof. Dr. Andreas Ladner

Inhalt

1	Ausgangslage und Auftrag	1
2	Methodische Grundlagen	2
2.1	Fragestellungen der Untersuchung	2
2.2	Methodisches Vorgehen	2
3	Kommissionssysteme im Vergleich	6
3.1	Strukturen der Kommissionssysteme	6
3.1.1	Strukturen der vorberatenden Kommissionen	6
3.1.2	System der Verteilung der Kommissionssitze und Kommissionspräsidien	8
3.1.3	Regeln zur Stellvertretung in den Kommissionen	9
3.2	Kompetenzen der Kommissionen	10
3.2.1	Zuständigkeiten für die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung	10
3.2.2	Spezifische Mitwirkungen bei Geschäften mit Finanzbeschlüssen	13
3.2.3	Zuständigkeit für die administrative Finanzaufsicht/Finanzkontrolle	15
3.2.4	Finanzpolitische Steuerungsinstrumente des Parlaments	17
3.3	Modelltypen der Kommissionssysteme	20
3.4	Prozesse der Kommissionssysteme	21
3.4.1	Formelle Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen	22
3.4.2	Informations- und Auskunftsrechte	23
3.5	Output der Kommissionssysteme	24
3.6	Wirkungen der Kommissionssysteme	25
4	Empfehlungen zuhanden der Stadt Bern	26
4.1	Ziele der Reformmassnahmen	26
4.2	Modellvorschläge für die Stadt Bern	26
4.2.1	Kritikpunkte am aktuellen Modell der Stadt Bern	26
4.2.2	Zwei Strukturmodelle zur Weiterentwicklung im Finanzbereich	27
4.2.3	Vor- und Nachteile der beiden Modelle	28
4.3	Ergänzende Empfehlungen zu den Modellvorschlägen	29
4.3.1	Gemeinsame Zuständigkeit zur Vorberatung der Finanzgeschäfte	29
4.3.2	Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen	30
4.3.3	Klare Vorberatungsprozesse	30
4.3.4	Aufbau und Weitergabe von Wissen und Kompetenz des Stadtrates im Finanzbereich	31

4.4	Empfehlungen zu den finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten des Stadtrats	31
	Anhang	33
A-1	Leitfaden Experten/innen-Interviews	33
	Literatur- und Dokumentenverzeichnis	37

1 Ausgangslage und Auftrag

Die vom Berner Stadtrat am 17.10.2019 eingesetzte Sonderkommission NSB22 (SoKoNSB22) hat zum Ziel, die parlamentarische Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich zu stärken. Dabei kann die Sonderkommission auf diverse Grundlagen zurückgreifen. So wurden im Jahr 2017 vom Ratssekretariat der Stadt Bern das Factsheet «Finanzdelegation und politische Steuerung im Finanzbereich in der Stadt Bern» sowie 2019 das Grundlagenpapier zum Projekt «Stärkung Finanzdelegation» durch Mitglieder des Stadtrates sowie des Ratssekretariates ausgearbeitet. Im Rahmen dieses Projektes wurde eine Befragung der Mitglieder des Stadtrates sowie Interviews mit der Echogruppe Stadtrat und Vertretern der Verwaltung durchgeführt. Dabei hat sich gezeigt, dass unter den Stadratsmitgliedern sowohl die Rolle als auch das Ansehen der Finanzdelegation im Vergleich zu den Fachkommissionen durch die Parlamentsmitglieder weniger wichtig resp. weniger hoch gewertet werden. Zudem schlägt das Grundlagenpapier Handlungsoptionen vor, so z.B. die Anpassung der Organisationsstrukturen der Finanzdelegation, die Schaffung einer Finanzkommission, die Bereinigung von Aufgaben und Schnittstellen der Finanzdelegation und ein wirksamer Einsatz von Steuerungsinstrumenten.

Das derzeitige Kommissionssystem des Berner Stadtrates mischt die Aufgaben der Aufsicht über die Finanzen und die Geschäftsführung sowie die politische Steuerung im Finanzbereich. So gibt es z.B. mit den Sachkommissionen und der Finanzdelegation mehrere Gremien des Stadtrates, welche sich mit den Voranschlägen und den Jahresberichten auseinandersetzen, wobei die Abgrenzung zwischen den Gremien in der Praxis nicht immer klar ist.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die SoKoNSB22 das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) der Universität Lausanne und econcept, einen wissenschaftlichen Bericht zu erarbeiten, der einen Vergleich verschiedener Modelle finanzpolitischer Steuerung durch das Parlament (inkl. Finanzoberaufsicht) insbesondere im Bereich der vorberatenden Kommissionen in Städten, Kantonen und beim Bund zieht. Dabei wurde ein Fokus auf die Nahtstelle zwischen Fachkommissionen und Finanzkommissionen gelegt werden. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wurden mögliche Reformansätze für das Stadtberner Parlament mit den Mitgliedern der Sonderkommission NSB22 diskutiert und in weiterentwickelter Form als Empfehlungen zuhanden der SoKoNSB22 formuliert.

2 Methodische Grundlagen

2.1 Fragestellungen der Untersuchung

Nachfolgend sind die detaillierten Fragestellungen der Untersuchung aufgeführt.

A.	Vergleich Kommissionssysteme
1	Welche Modelltypen von vorberatenden Kommissionen gibt es in Bund, Kantonen und Gemeinden?
2	Welche Modelltypen von finanzpolitischer Steuerung inkl. Oberaufsicht lassen sich aus einem Vergleich von Kommissionssystemen (Bund, Kantone, Städte) herauschälen?
3	Welche Vor- und Nachteile aus finanzpolitischer Sicht des Parlaments haben diese Kommissionssysteme?
4	Welche Erfahrungen in Bund, Kantonen und Gemeinden bestehen bzgl. Einfluss der vorberatenden Kommissionen auf die Steuerungsvorgaben der Globalbudgets?
5	Inwiefern kann der Stadtrat Bern die Steuerungsvorgaben der Globalbudgets beeinflussen? Ist eine nachträgliche Kontrolle der vorgegebenen Wirkungsziele umsetzbar?
B.	Beurteilung Kommissionssysteme
6	Inwiefern lassen sich die ausgearbeiteten Modelle finanzpolitischer Steuerung anhand von folgenden Kriterien beurteilen? <ul style="list-style-type: none"> – Finanzpolitische Einflussnahmen und Steuerung; – Einfachheit der Beratungsabläufe; – Koordination mit und zu anderen Kommissionen; – Kohärenz von Finanzplanung und Kontrolle; – Optimierung Schnittstellenprozesse; – Zusammensetzung der Kommissionen und ihre Aufgaben; – Arbeitsbelastung für Ratssekretariat und Kommissionsmitglieder; – Aufgabeneignung im Hinblick auf Finanzkontrolle
C.	Fazit
7	Wie und mit welchen Massnahmen generell und insb. in der Finanzpolitik kann der Stadtrat gegenüber der Regierung und Verwaltung gestärkt werden?
8	Welche Empfehlungen werden zur Stärkung der parlamentarischen Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich für das Berner Modell unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton abgeleitet?

Tabelle 1: Detaillierte Untersuchungsfragestellungen

2.2 Methodisches Vorgehen

Überblick zum methodischen Vorgehen

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurde ein multimethodischer und multiperspektivischer Ansatz gewählt, der fundierte und aussagekräftige Resultate erlaubt. Die nachfolgende Tabelle liefert eine Übersicht über die eingesetzten Datenerhebungsmethoden und weist darauf hin, welche Fragestellungen mit welcher Datenerhebungsmethode beantwortet werden können.

Methode	Datenquelle	Fragestellungen		
		A	B	C
Dokumenten- und Literaturanalyse	Relevante Dokumente von der SoKoNSB22, dem Ratssekretariat und den weiteren Parlamenten (Webseiten der Parlamente, gesetzliche Grundlagen, Konzepte etc.)	x	x	x
Experten/innen-Interviews	Leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Experten/innen der Vergleichsparlamente (Sekretariate, Parlamentarier/innen sowie Fachexperten/innen)	x	x	x
Workshop	Diskussion und Validierung der Modelle und Ergebnisse des Berichtes mit den Mitgliedern der SoKoNSB22			x

Tabelle 2: Übersicht über die Datenerhebungsmethoden

Fallauswahl Vergleichsparlamente

Für den Bericht wurde eine Auswahl von Parlamenten getroffen, die zum Vergleich mit dem Stadtrat der Stadt Bern herangezogen werden. Die Parlamente wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Die Parlamente sollen aus dem gleichen Sprachraum sein, da der Parlamentarismus in der Westschweiz anders gelebt wird (Ladner & Haus 2019).
- Die Parlamente sollen eine vergleichbare Grösse (ca. 60-100 Mitglieder) aufweisen.
- Die Parlamente weisen verschiedene Ausprägungen und Erfahrungen mit Elementen des New Public Management auf.

Dies führte zu einer Fallauswahl der nachfolgend aufgeführten Parlamente in fünf vergleichbaren Städten, fünf Kantonen und dem Bund.

Staatsebene	Ort	Parlament	Anzahl Sitze Parlament	Einwohnerzahl	Einführung von NPM
Gemeinde/Stadt	Zürich	Gemeinderat Zürich	125	434'008	Teilweise
	Bern	Stadtrat	80	143'278	Teilweise
	St. Gallen	Stadtparlament	63	79'724	Geringfügig
	Winterthur	Grosser Gemeinderat	60	115'698	Umfassend
	Biel	Stadtrat	60	56'299	Teilweise*
	Luzern	Grosser Stadtrat	48	81'691	Teilweise
Kanton	Zürich	Kantonsrat	180	1.536 Mio.	Teilweise
	Bern	Grossrat	160	1.034 Mio.	Teilweise
	Solothurn	Kantonsrat	100	276'469	Umfassend
	Basel / Kt. Basel-Stadt	Grosser Rat	100	200'407	Geringfügig
	Zug	Kantonsrat	80	126'837	Geringfügig
Bund	Schweiz	Nationalrat	200	8.545 Mio.	Umfassend
		Ständerat	46		

Tabelle 3: Fallauswahl der Parlamente. (*): In Biel läuft aktuell die Totalrevision der Stadtordnung, über die auch Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt werden sollen.

Datenerhebungsmethoden im Detail

Dokumenten- und Literaturanalyse: Es wurden relevante Unterlagen zum Kommissionssystem des Stadtrates Bern und den ausgewählten Parlamenten kriterienbasiert analysiert, so insbesondere die Webseiten der Parlamente, die gesetzlichen Grundlagen sowie allfällige Factsheets und Konzepte.

Leitfadengestützte Experteninterviews: Basierend auf den vorläufigen Ergebnissen der Dokumenten- und Literaturanalyse wurden Modelltypen der Kommissionssysteme identifiziert, die mittels Experten/innen-Interviews vertieft betrachtet wurden. Dabei wurden die Parlamente nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Alle Modelltypen mit Blick auf ihre Kompetenzen der finanzpolitischen Steuerung und der Oberaufsicht sind vertreten.
- Es sind Kommissionen/Parlamente vertreten, die unterschiedliche finanzpolitische Steuerungsinstrumente zur Hand haben.

Die Interviews wurden mit Vertreter/innen der Parlamente, der Parlamentsdienste sowie mit weiteren Fachexperten/innen geführt, welche die Verhältnisse und Institutionen in der jeweiligen Stadt resp. im jeweiligen Kanton sehr gut kennen. Während Erstere eine Innenperspektive auf ihr Kommissionssystem boten sowie zu allfälligen Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren berichten konnten, konnten Fachexperten/innen auch eine übergeordnete und vergleichende Perspektive einnehmen. Es wurden sechs leitfadengestützte Interviews mit den folgenden Personen geführt.

Parlament	Person
Stadt Luzern	Sonja Döbeli Stirnemann, Mitglied Geschäftsprüfungskommission, FDP
	Daniel Egli, Stv. Stadtschreiber
Stadt Zürich	Walter Angst, Mitglied Rechnungsprüfungskommission, AL
Kanton Solothurn	Susanne Koch Hauser, Präsidentin Finanzkommission, CVP
	Martin Greder, Controller Parlamentsdienste
Kanton Zug	Andreas Hausheer, Präsident Staatswirtschaftskommission, CVP
Kanton Zürich	Dr. Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste
(Kanton Bern)	Prof. Kurt Nuspliger, Ehem. Staatsschreiber Kt. Bern

Tabelle 4: Übersicht Interviewpartner/innen

Workshops: Im Mai 2020 fand in einer als Videokonferenz gehaltenen Kommissionssitzung der SoKoNSB22 ein Workshop statt, um die Ergebnisse der Analysen zu validieren, Ziele von Massnahmen gemeinsam zu identifizieren sowie erste Ansätze von Massnahmen zu diskutieren.

Kriterien für die Vergleichsanalyse

Die Parlamente resp. ihre Kommissionssysteme wurden gemäss nachfolgend aufgeführten Analyse Kriterien analysiert.

Thema	Analyse Kriterien	Erhebungsmethode	
Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> – Ständige Kommissionen und Delegationen (inkl. Anzahl Mitglieder) – Nicht-ständige Kommissionen (inkl. Anzahl Mitglieder) – System der Verteilung der Kommissionssitze und -präsidien – Regeln zur Stellvertretung in den Kommissionen – Finanzkontrolle 	D	
Kompetenzen	<ul style="list-style-type: none"> – Zuständigkeit für Aufsicht über den Finanzhaushalt (Oberaufsicht) – Zuständigkeit für Aufsicht über die Geschäftsführung (Oberaufsicht) – Spezifische Mitwirkungsrechte bei Geschäften mit Finanzbeschlüssen – Zuständigkeit/Ausgestaltung administrative Finanzaufsicht/Finanzkontrolle – Finanzpolitische Steuerungsinstrumente des Parlaments 	D	
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit innerhalb der Kommissionen – Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen – Zusammenarbeit mit Regierung und Verwaltung – Zusammenarbeit mit Finanzkontrolle 	D	I
Output (direkte Ergebnisse)	<ul style="list-style-type: none"> – Informationsstand der Kommissionsmitglieder – Arbeitsbelastung für Ratssekretariat und Kommissionsmitglieder 		I
Wirkungen (indirekte Ergebnisse)	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzpolitische Einflussnahmen und Steuerung – Kohärenz von Finanzplanung und Kontrolle – Einfluss auf Steuerungsvorgaben der Globalbudgets – Aufwand-Nutzen-Einschätzung / Wirtschaftlichkeit 		I

Tabelle 5: Analyse Kriterien. D=Über Dokumentenanalyse erhoben. I=Über Interviews mit Experten/innen erhoben.

Darstellung der Resultate

Die Resultate werden strukturiert nach den Themen der Analyse Kriterien beschrieben. Dabei wird jeweils zu Beginn eines Kapitels das Modell der Stadt Bern beschrieben. Danach wird auf die anderen analysierten Parlamente eingegangen, wobei zuerst die Ergebnisse der Dokumenten- und Literaturanalyse dargestellt werden und dann die Präzisierungen und Ergänzungen aus den Experten/innen-Interviews.

Grenzen der Vergleichsanalyse

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass eine möglichst umfassende Analyse angestrebt wurde, allerdings kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann. Dies hängt damit zusammen, dass die analysierten Kriterien in vielfältigen rechtlichen Grundlagen geregelt sind und daher auch die systematische Analyse einzelne Aspekte allenfalls nicht erfassen konnte. Zudem kann alleine aufgrund der rechtlichen Grundlagen kein umfassendes Verständnis eines Systems erfolgen. Die Aussagekraft des Berichts ist damit höher bei den Ergebnissen zu den Parlamenten, die über die Experten/innen-Interviews validiert und ergänzt wurden.

3 Kommissionssysteme im Vergleich

3.1 Strukturen der Kommissionssysteme

3.1.1 Strukturen der vorberatenden Kommissionen

Modell der Stadt Bern

Das Kommissionssystem der Stadt Bern umfasst drei ständige Sachkommissionen, eine ständige Finanzdelegation, zwei ständige Kommissionen mit speziellem Auftrag und aktuell eine nichtständige Kommission.

Bei den Sachkommissionen handelt es sich um die Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU), die Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) sowie die Kommission für Soziales, Bildung und Kultur (SBK). Diese Kommissionen bestehen aus je 11 Mitgliedern. Die Sachkommissionen sind je für Direktionen oder Dienststellen der Stadtverwaltung zuständig, d.h. die Vorlagen werden gemäss diesen Zuständigkeiten den Kommissionen zugeteilt. Weiter gibt es die Finanzdelegation, welche aus je drei Vertreter/innen der Sachkommissionen zusammengesetzt ist und durch das Stadtratspräsidium präsiert wird. Zudem hat der Stadtrat Bern zwei Kommissionen mit speziellem Auftrag, so die Aufsichtskommission und die Agglomerationskommission, die je 11 Mitglieder umfassen.¹ Auch kann der Stadtrat nichtständige Kommissionen einsetzen – aktuell besteht einzig die Sonderkommission NSB2022, die aus 9 Mitgliedern zusammengesetzt ist und ein weiteres Stadratsmitglied als Beisitz umfasst.²

Modelltypen von vorberatenden Kommissionen gemäss der Vergleichsanalyse

Die analysierten Parlamente weisen eine Vielfalt von vorberatenden Kommissionen auf. Diese können in folgende Modelltypen gefasst werden.

Modelltypen von vorberatenden Kommissionen	Umschreibung der Zuständigkeit im Rahmen der Vorberatung	Beispiele
Ständige Kommissionen		
Ständige Aufsichtskommissionen	Zuständig für die Aufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der Verwaltung. – In einigen Fällen zuständig für die Aufsicht über die Justiz. – In Ausnahmefällen zuständig für die Aufsicht in weiteren, definierten Bereichen.	– Geschäftsprüfungskommission – Finanzkommission/ Rechnungsprüfungskommission – Justizkommission – Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (Kanton Zürich)

¹ Gemeindeordnung der Stadt Bern, Art. 72-74.

² Vgl. Stadtrat>Gremien>Kommissionen unter <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtrat/gremien/kommissionen> [Stand URL: 31.03.2020]. Der Beisitz ist ein Vertreter der Freien Fraktion. Die Fraktionen, die aufgrund des Verteilschlüssels keinen Sitz in der Sonderkommission erhalten haben, wurde ein Einsitzrecht ohne Stimmrecht gewährt. (SRB Nr. 2019-509)

Ständige Sachkommissionen	Zuständig für die Behandlung von Vorlagen in einem definierten Bereich, – wobei Zuteilung nach Themen. – wobei Zuteilung nach Direktionen/Departementen.	– Bildung, Sport und Kultur (Stadt Winterthur) – Gesundheits- und Sozialkommission (Kanton Bern) – Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (Bund)
Weitere ständige Kommissionen/Spezialkommissionen	Zuständig für eine definierte Aufgabe, – wobei inhaltliches Thema. – wobei prozessuales Thema.	– Agglomerationskommission (Stadt Bern) – Redaktionskommission – Begnadigungskommission (Bund)
Ständige Delegationen	Zusammenkommen von Vertreter/innen von zwei oder mehr Kommissionen zur gemeinsamen Behandlung eines Geschäfts	– Finanzdelegation (Stadt Bern, Bund) – Geschäftsprüfungs- und Finanzdelegation (Bund)
Nicht-ständige Kommissionen		
Nicht-ständige Aufsichtskommissionen	Zuständig für die vertiefte Prüfung einer Tätigkeit oder von Finanzen der Verwaltung in einem definierten Zeitraum.	– Parlamentarische Untersuchungskommission
Nicht-ständige Sachkommissionen/Spezialkommissionen	Zuständig für eine definierte Aufgabe, die zeitlich beschränkt ist. Dabei gibt es nicht-ständige Kommissionen, die – für ein einmaliges Thema eingesetzt werden – für ein wiederkehrendes Thema eingesetzt werden	– Sonderkommission NSB22 (Stadt Bern) – ad-hoc Kommission Datenschutzgesetz (Kanton Zug) – Legislaturplanungskommission (Bund)
Nicht-ständige Delegationen oder Ausschüsse	Von Analyse ausgeschlossen, weil grosse und wechselnde Vielfalt an Ausprägungen	-

Tabelle 6: Modelltypen von vorberatenden Kommissionen. Hinweis: Das Parlament ist nur dann in Klammern genannt, wenn es sich bei der Kommission um einen Einzelfall handelt.

Nachfolgende Tabelle zeigt, inwiefern die analysierten Parlamente Kommissionen in den verschiedenen Modelltypen aufweisen.

Staats-ebene	Stadt resp. Kanton	Ständige Aufsichtskommissionen	Ständige Sachkommissionen	Weitere ständige Kommissionen	Ständige Delegationen	Nicht-ständige Sachkommission
Gemeinde/ Stadt	Zürich	2	7	1	-	1
	Bern	1	3	1	1	1
	St. Gallen	1	4	0	-	0
	Winterthur	1	3	1	-	0
	Biel	1	0	1	-	4
	Luzern	1	3	1	-	0
Kanton	Zürich	5	7	1	-	0
	Bern	3	4	2	-	0
	Solothurn	3	3	1	-	0
	Basel / Kt. BS	2	7	4	-	1
	Zug	2	5	2	-	3
Bund	Schweiz	2	9	1	1	1

Tabelle 7: Überblick über die Anzahl Kommissionen gemäss den Modelltypen

Zu den verschiedenen Kommissionstypen und ihrer Verbreitung können folgende Hinweise gegeben werden.

- *Ständige Aufsichtskommissionen:* Ausser der Stadt Zürich verfügen alle analysierten städtischen Parlamente nur über eine Aufsichtskommission. Die analysierten Parlamente auf kantonaler oder Bundesebene hingegen haben mindestens zwei Aufsichtskommissionen eingesetzt, teilweise auch mehr als zwei.
- *Ständige Sachkommissionen:* Ausser der Stadt Biel haben alle analysierten Parlamente Sachkommissionen eingesetzt.
- *Weitere ständige Kommissionen:* Viele der analysierten Parlamente haben weitere ständige Kommissionen eingesetzt. Bei den meisten Parlamenten handelt es sich hierbei um die Redaktionskommission. Bei der Stadt Bern handelt es sich beispielsweise um die Agglomerationskommission, beim Bund gibt es u.a. die Begnadigungskommission.
- *Ständige Delegationen:* Die Stadt Bern hat eine Finanzdelegation mit Vertretern/innen der Sachkommissionen eingesetzt. Der Bund kennt eine Geschäftsprüfungs- und eine Finanzdelegation, wobei die Delegationen hier die Funktion haben, Vertreter/innen der beiden Parlamentskammern zusammenzubringen.
- *Nicht-ständige Aufsichtskommissionen:* Diese Kommissionen sind nicht in Tabelle 7 aufgeführt, da sie oft nur für kurze Zeit eingesetzt werden. Üblicherweise sehen die Parlamente diese Möglichkeit vor. Zudem können gemäss Analyse alle Parlamente eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen.
- *Nicht-ständige Sachkommissionen:* Die wenigsten Parlamente haben aktuell nicht-ständige Sachkommission eingesetzt. Tabelle 7 zeigt ein Abbild davon. Auffallend ist die Stadt Biel, die keine ständige, dafür vier nicht-ständige Sachkommissionen für die Beratung oder Begleitung von grösseren Geschäften eingesetzt hat. Ebenso nutzt der Kanton Zug nicht-ständige Kommissionen zur Vorberatung von definierten Geschäften (z.B. ad-hoc Kommission Datenschutzgesetz). Gemäss dem befragten Vertreter des Kantonsrats Zug geschieht dies sowohl für kleinere als auch für grössere Geschäfte, sofern sich diese thematisch nicht klar einer ständigen Kommission zuteilen lassen.

3.1.2 System der Verteilung der Kommissionssitze und Kommissionspräsidien

Modell der Stadt Bern

Die Verteilung der Kommissionssitze der ständigen Kommissionen findet gemäss Fraktionsstärke statt. Weiter kennt der Stadtrat Bern die Bestimmung, wonach jedes Geschlecht zu mindestens 30 Prozent in den Kommissionen vertreten sein muss. Zudem sind die Vorschriften des Minderheitenschutzes zu beachten. Das Präsidium und Vizepräsidium der Kommissionen werden vom Stadtrat für ein Kalenderjahr gewählt, wobei spezifische Wahlregeln festgelegt sind.

Systeme der Verteilung der Kommissionssitze und -präsidien gemäss der Vergleichsanalyse

Alle analysierten Parlamente berücksichtigen bei der Verteilung der Kommissionssitze die Stärke der Fraktionen. Dabei gibt es unterschiedliche Verfahren der Verteilung der Sitze auf die Fraktionen. Einzelne Parlamente definieren zusätzliche Regeln zur Verteilung der Kommissionssitze, welche den Schutz von Minderheiten beabsichtigen, so z.B., dass jede Fraktion Anrecht auf mindestens einen Sitz in der Aufsichtskommission hat (Stadt Winterthur) oder dass auf die Vertretung von Minderheiten angemessen Rücksicht zu nehmen ist (Stadt Bern, Stadt Biel, Bund).

Die Kommissionspräsidien werden bei den meisten analysierten Parlamenten ebenfalls gemäss Stärke der Fraktionen besetzt. Dabei werden die Präsidien entweder von den Kommissionen (Stadt Biel, Kanton Solothurn), vom Ratsbüro (oder ähnliche Institution) auf Vorschlag der Fraktionen (Stadt Luzern, Basel-Stadt, Bund) oder vom Plenum (Stadt Bern, Kanton Zug) gewählt resp. bestimmt. Auch Kombinationen dieser Systeme kommen vor, so z.B., dass die Präsidien der ständigen Kommissionen vom Plenum und die Präsidien von weiteren Kommissionen vom Ratsbüro gewählt resp. bestimmt werden (Kanton Bern, Kanton Zürich). Bei der Stadt Zürich und der Stadt St.Gallen wurden keine Bestimmungen gefunden, die über die angemessene Vertretung der Fraktionen hinausgehen.

Hinweise zu einzelnen Städten/ Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

Ergänzend zu den festgeschriebenen Regeln der Besetzung der Kommissionssitze und -präsidien kennen Parlamente auch informelle Praxen:

- In der **Stadt Luzern** sei es Usus, dass das Kommissionspräsidium nicht derselben Fraktion angehöre wie der/die für die jeweiligen Sachthemen zuständige Stadtrat/rätin.
- Im **Kanton Solothurn** sei die Wahl der Präsidien durch die Kommissionen formeller Natur; die Besetzungen würden unter den Fraktionen ausgehandelt, wobei die Fraktionsstärke sowie die Anzahl bereits besetzter Präsidien beachtet werden.
- Im **Kanton Zug** kann es u.a. aufgrund der häufig gebildeten ad-hoc-Kommissionen des Kantonsrates dazu kommen, dass Ratsmitglieder in mehreren Kommissionen Einsitz haben. Weiter werde bei der Besetzung des Präsidiums der Staatswirtschaftskommission nach Möglichkeit darauf geachtet, dass die entsprechende Person nicht derselben Fraktion angehört wie der/die Vorsteher/in der Finanzdirektion.

3.1.3 Regeln zur Stellvertretung in den Kommissionen

Modell der Stadt Bern

Eine Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern ist nur dann zulässig, wenn die stellvertretenden Mitglieder durch das einsetzende Organ gewählt wurden und regelmässig mit Sitzungsprotokollen und sonstigen Unterlagen bedient werden. Bei Ausfall eines Kommissionsmitglieds aus persönlichen oder beruflichen Gründen von mehr als drei Monate, kann

die Fraktion eine Stellvertretung für die Kommission bezeichnen. Bei einem Ausfall von mehr als sechs Monaten, muss der Stadtrat die Stellvertretung genehmigen.

In der Stadt Bern sind keine Stellvertretungen für einzelne Sitzungen, jedoch aber bei längerer Abwesenheit möglich. Bei einer Verhinderung eines Kommissionsmitglieds von länger als drei Monaten, kann die Fraktion eine Stellvertretung für die Kommission bezeichnen. Für Stellvertretungen, die länger als sechs Monate dauern, ist eine Genehmigung durch den Stadtrat erforderlich.³

Regeln zur Stellvertretung in den Kommissionen gemäss der Vergleichsanalyse

Eine Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern für einzelne Sitzungen ist in der Stadt Winterthur, im Kanton Zürich und beim Bund möglich, wobei im Kanton Zürich die Stellvertretung in den Aufsichtskommissionen und beim Bund die Stellvertretung in der Geschäftsprüfungskommission und in parlamentarischen Untersuchungskommissionen explizit ausgeschlossen wird. In der Stadt Zürich, Bern und im Kanton Zug sind generell keine Stellvertretungen von Kommissionsmitgliedern für einzelne Sitzungen erlaubt. Im Kanton Bern werden deshalb in einzelnen Kommissionen Ersatzmitglieder gewählt, die eine Stellvertretung übernehmen können. Stellvertretungen bei länger dauernder Verhinderung eines Kommissionsmitglieds sind bei deutlich mehr Parlamenten möglich; diese Stellvertretungen werden entweder von der Ratsleitung auf Vorschlag der Fraktion oder teilweise vom Ratsplenum bestimmt resp. gewählt.

3.2 Kompetenzen der Kommissionen

3.2.1 Zuständigkeiten für die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung

Modell der Stadt Bern

In der Stadt Bern sind die Sachkommissionen zuständig für die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung, soweit die ihnen zugewiesenen Direktionen oder Dienststellen betroffen sind. Die Finanzdelegation ist zuständig für die übergeordnete Aufsicht über den Finanzhaushalt im Sinne einer Gesamtbeurteilung (inkl. Berichte der externen Revision). Die Aufsichtskommission ist zuständig für die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Geschäfte, die nicht einer anderen vorberatenden Kommission zugewiesen sind, für die Aufsicht bei Unregelmässigkeiten, für die Berichte der internen Revision sowie für sämtliche Belange der Gemeindeanstalten (inkl. Aufsicht).

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

Nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche Kommissionen in den analysierten Städten, Kantonen und beim Bund für die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung

³ Vgl. Art. 31a GRSR.

zuständig sind. Vorbehalten bleiben Stellungnahmen anderer Kommissionen (vgl. Kap. 3.4.1).

- Unter *Aufsicht über den Finanzhaushalt* werden die Zuständigkeiten zusammengefasst, das Budget, Nachtragskredite, die Rechnung und eine allfällige Finanzplanung zu prüfen.
- Unter der *Aufsicht über die Geschäftsführung* wird insbesondere die Prüfung der Geschäftsführung mittels Geschäfts- oder Jahresberichte der Verwaltung und von öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie anderweitig relevanter Berichte und mittels spezifischer Abklärungen verstanden.

Exkurs zum Begriff Oberaufsicht⁴: Das Parlament (Legislative) übt die Oberaufsicht aus über die Regierung und die Verwaltung (Exekutive).⁵ Der Begriff «Oberaufsicht» wird zumeist als Beschreibung dieser Kompetenz des Parlaments verwendet. In einem weiten Sinn umfasst die Oberaufsicht jegliches Einwirken des Parlaments auf den Wirkungsbereich der Regierung, über den die Regierung dem Parlament Rechenschaft abzulegen hat. Die Oberaufsicht in einem engeren Sinne umfasst die Aufsicht über die Geschäftsführung der Exekutive und die Aufsicht über den Finanzhaushalt.⁶⁷ Der Begriff «Aufsicht» wird zur Spezifizierung der Aufgaben im Rahmen der Kompetenz Oberaufsicht verwendet, so z.B. Finanzaufsicht, oder Aufsichtskommission. Er wird vorliegend *nicht* im Sinne der Aufsicht der Regierung über die Verwaltung verwendet.

Auf kantonaler und Bundesebene gibt es eine Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, die jeweils für die Aufsicht über den Finanzhaushalt oder für die Aufsicht über die Geschäftsführung zuständig sind. Ausnahme bildet hierbei der Kanton Zug, der nur über eine Kommission für diese beiden Aufsichtsaufgaben verfügt. Im Kanton Zürich können die Sachkommissionen auch die Budgets der ihnen zugewiesenen Sachbereiche vorberaten.

Bei den Städten zeichnet sich ein weniger einheitliches Bild ab. So ist die Stadt Zürich gleich organisiert wie der Kanton Zürich (siehe oben). Die Stadt St. Gallen und die Stadt Biel haben eine Kommission für die Aufsicht über die Finanzen und über die Geschäftsführung eingesetzt. In den Städten Bern, Winterthur und Luzern kommt es zu Überschneidungen zwischen diesen Zuständigkeiten. In Bern und Winterthur teilen sich die Sachkommissionen und eine Aufsichtskommission die Zuständigkeiten für die Aufsicht über die Finanzen und die Geschäftsführung, in der Stadt Luzern wird nur die Aufsicht über die Geschäftsführung so geteilt. In der Stadt Bern gibt es zusätzlich eine Kommission für die Aufsicht über die Geschäftsführung. In Winterthur und Luzern übernehmen die Aufsichtskommissionen zusätzlich die übergeordnete Aufsicht über die Finanzen resp. über die Finanzen und die Geschäftsführung.

⁴ Vgl. für weiterführende Ausführungen Burri (2007), S. 29ff.

⁵ In der Stadt Bern ist dies in Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) vom 1. Januar 2000 (Stand vom 1. August 2017), 101.1, geregelt.

⁶ Vgl. Burri (2007), S. 29f.

⁷ Vgl. Art. 26, Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 2. Dezember 2019), SR 171.10.

Staats- ebene	Stadt resp. Kanton	Zuständig für Aufsicht über den Finanz- haushalt	Zuständig für Aufsicht über die Ge- schäftsführung	
Stadt	Zürich	<ul style="list-style-type: none"> – Rechnungsprüfungskommission – Spezialkommissionen behandeln Globalbudgets, für die sie zuständig sind, zhd. der Rechnungsprüfungskommission. 	– Geschäftsprüfungskommission	
	Bern	<ul style="list-style-type: none"> – Sachkommissionen, soweit ihnen zugewiesene Direktionen/Dienststellen betroffen – Finanzdelegation prüft im Sinne einer Gesamtbeurteilung und berücksichtigt die Ergebnisse der Prüfung durch die Sachkommissionen. 	– Aufsichtskommission zuständig für Geschäfte, die nicht einer anderen Kommission zugewiesen sind. Zuständig für die Prüfung von Unregelmässigkeiten.	
		St. Gallen		Geschäftsprüfungskommission
	Winterthur	Aufsichtskommission ist für die Verwaltung als Ganzes, Querschnittaufgaben und die Eckdaten der mittelfristigen Planung und des Budgets zuständig.		
		Aufsichtskommission und Sachkommissionen in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen		
	Biel	Geschäftsprüfungskommission*		
	Luzern	Geschäftsprüfungskommission		
			<ul style="list-style-type: none"> – Sachkommissionen im Rahmen ihrer Zuständigkeit – Geschäftsprüfungskommission, sofern nicht Sachkommissionen zuständig 	
Kanton	Zürich	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzkommission behandelt die Leistungsgruppenbudgets und die Rechnung. – Sachkommissionen behandeln die Leistungsgruppenbudgets aus den ihnen zugewiesenen Sachbereichen. 	Geschäftsprüfungskommission behandelt die Rechnung.	
	Bern	Finanzkommission	Geschäftsprüfungskommission	
	Solothurn	<ul style="list-style-type: none"> – Sachkommissionen behandeln die Globalbudgets und die Staatsrechnung in den ihnen zugewiesenen Sachbereichen. – Finanzkommission behandelt den Vorschlag und die Staatsrechnung unter finanziellem Gesichtspunkt. 	Geschäftsprüfungskommission	
		Stadt Basel / Kt. BS	Finanzkommission	Geschäftsprüfungskommission
	Zug	Erweiterte Staatswirtschaftskommission		
Bund	Nationalrat/ Ständerat	Finanzkommissionen	Geschäftsprüfungskommission	
	National- und Ständerat gemeinsam	Finanzdelegation	Geschäftsprüfungsdelegation	

Tabelle 8: Zuständigkeiten für die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Aufsicht über die Geschäftsführung in den analysierten Kommissionssystemen. (*): Die Stadt Biel hat eine Finanzkommission im Jahr 2000 aufgehoben, wobei die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission zufließen. Hinweis: die blaue Markierung jeder zweiten Zeile dient der besseren Lesbarkeit.

Hinweise zu einzelnen Städten/ Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

In der **Stadt Luzern** werden alle Vorlagen jeweils nur in einer Kommission vorberaten. Die Sachkommissionen können allerdings das Budget «vor-vorberaten» und ihren Standpunkt über die Teilnahme der Präsidien bei der Vorberatung in der Geschäftsprüfungskommission vertreten. Überdies sei es bei grossen finanzpolitischen Geschäften vereinzelt vorgekommen, dass sich die Geschäftsprüfungskommission und die zuständige Sachkommission in informellem Rahmen zur vorgängigen Diskussion getroffen haben. Die Absprache zwischen den Kommissionen laufe zum grössten Teil über die Fraktionen.

In der **Stadt Zürich** werden Budget und Rechnung den Spezialkommissionen je in ihren Zuständigkeitsbereichen präsentiert, wobei sie dazu Fragen stellen können. Die Vorberatung finde aber in der Rechnungsprüfungskommission statt.

Im **Kanton Solothurn** wird das Globalbudget zuerst in den Sachkommissionen und in einem zweiten Schritt in der Finanzkommission vorberaten. Weicht die Ansicht der Finanzkommission von jener der Sachkommission ab, beginnt das Differenzbereinigungsverfahren. Das Geschäft geht an die Sachkommission zurück, wobei das Präsidium der Finanzkommission in der Sachkommission Stellung nimmt. In einem letzten Schritt geht das Geschäft in die Finanzkommission, die entscheidet, ob ein gemeinsamer Antrag oder zwei separate Anträge ins Plenum eingebracht werden. So sollen unterschiedliche Meinungen bereits in der Vorberatung diskutiert werden und nicht erst im Kantonsrat.

Im **Kanton Zürich** wird nur das Budget sowohl von der zuständigen Sachkommission als auch von der Finanzkommission vorberaten, während die Jahresrechnungen in der Verantwortung der Aufsichtskommissionen liegen.

3.2.2 Spezifische Mitwirkungen bei Geschäften mit Finanzbeschlüssen

Modell der Stadt Bern

In der Stadt Bern sind die Sachkommissionen und subsidiär die Aufsichtskommission für die Vorberatung von Geschäften mit Finanzbeschlüssen zuständig. Die Finanzdelegation hat dabei kein Mitwirkungsrecht.

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

In der Regel sind bei den analysierten Parlamenten die Sachkommissionen für die Beratung von Geschäften mit Finanzbeschlüssen zuständig. Auf kantonaler und Bundesebene stehen den für die Finanzen zuständigen Kommissionen dabei oft spezifische Mitberatungsrechte zu, die über die formelle Zusammenarbeit der Kommissionen hinausgehen (vgl. dazu auch Kap. 3.4.1). Bei den Städten konnten keine solchen Bestimmungen gefunden werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt diese «Mitberatungsrechte» der Finanzkommissionen auf: so können beispielsweise Mitglieder der Finanzkommissionen an Sitzungen der Sachkommissionen delegiert werden, eigene Anträge im Ratsplenum stellen oder die Finanzkommission ist zwingend zum Mitbericht einzuladen.

Staats- ebene	Stadt resp. Kanton	Mitwirkungsrecht
Kanton	Zürich	Die Finanzkommission erhält die Einladungen und Protokolle der Sachkommissionen. Sie kann eine Vertretung an deren Sitzungen delegieren, wenn die Leistungsgruppenbudgets, Nachtragskreditbegehren, die Rechnung oder Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beraten werden. ⁸ Dabei nutzt der Kanton Zürich (gemäss Interview) ein Referenten/innen-System: Jedem Mitglied der Finanzkommission wird die Verantwortung für eine Sachkommission zugeteilt. Die Aufgabe der Referenten/innen ist es, die Protokolle der jeweiligen Sachkommissionen zu sichten und zu prüfen, ob die Finanzkommission bei einem Geschäft mit finanzpolitischen Auswirkungen intervenieren oder einen Mitbericht verfassen sollte.
	Bern	Die Finanzkommission (wie auch die Geschäftsprüfungskommission) kann Geschäfte einer Sachbereichskommission oder einer besonderen Kommission an sich ziehen. Die Finanzkommission (wie auch die Geschäftsprüfungskommission) kann dem Grossen Rat zu Geschäften einer anderen Aufsichtskommission Antrag stellen, wenn sich das Geschäft erheblich auf ihre eigene Tätigkeit auswirkt und keine Einigung (im Rahmen einer Einigungskonferenz) erzielt worden ist. ⁹
	Solothurn	Beschliesst die Ratsleitung nichts anderes, überprüft und begutachtet die Finanzkommission alle Vorlagen und Geschäfte auf ihre finanzielle Tragweite, ihre Wirtschaftlichkeit und Einordnung in die Finanzplanung und in den gesamten Finanzhaushalt. ¹⁰
	Basel / Kt. BS	Falls die Finanzkommission den Anträgen der Sachkommissionen zu den Planungsberichten, dem Budget und dem Jahresbericht nicht folgt, kann sie im Plenum eigene Anträge stellen. ¹¹
	Zug	Die Staatswirtschaftskommission berät alle Geschäfte und Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen über einem rechtlich festgelegten Betrag als zweite vorberatende Kommission. ¹²
Bund	Schweiz	Die Finanzkommissionen sind zum Mitbericht zu den Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen einzuladen, die ihnen nicht zur Vorberatung zugewiesen werden. Für sie gelten für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen. ¹³

Tabelle 9: Überblick über die Mitberatungsrechte der Finanzkommissionen bei Geschäften mit Finanzbeschlüssen.

Hinweise zu einzelnen Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

In den **Kantonen Solothurn** und **Zug** werden Sachgeschäfte zuerst in den Sachkommissionen vorberaten und in einem zweiten Schritt von der Finanzkommission bzw. Staatswirtschaftskommission diskutiert.

Im **Kanton Solothurn** informiert die Sachkommission über ihr Protokoll die Finanzkommission. Bei einem Antrag der Sachkommission kann die Finanzkommission diesem zustimmen oder einen anderen Vorschlag einbringen. Das Geschäft geht dann zurück an den Regierungsrat, der über die Anträge entscheidet, und dann ins Plenum des Kantonsrates.

Im **Kanton Zug** informiert jeweils die Sachkommission die Staatswirtschaftskommission über einen Bericht. Bei Differenzen zwischen den Positionen der Kommissionen und/oder

⁸ Kantonsratsgesetz, Art. 49 a., Abs. 5.

⁹ Gesetz über den Grossen Rat, Art. 30.

¹⁰ Kantonsratsgesetz, Art. 47.

¹¹ Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, Art. 68.

¹² Geschäftsordnung des Kantonsrats, Art. 18.

¹³ Bundesgesetz über die Bundesversammlung, Art. 50.

jener der Regierung, kommt das Geschäft mit allen Berichten ins Ratsplenum. Dabei können alle Kommissionen Anträge zur Vorlage stellen. Auf informeller Ebene finde aber eine gewisse Abstimmung statt: Die Kommissionspräsidien würden die Protokolle aller Kommissionen erhalten und können Personen zur Teilnahme an den Kommissionssitzungen einladen, was zwischen gewissen Kommissionen häufig geschehe.

3.2.3 Zuständigkeit für die administrative Finanzaufsicht/Finanzkontrolle

Modell der Stadt Bern

In der Stadt Bern ist die Finanzkontrolle auf zwei Institutionen verteilt (dualistisches System). Für die interne Revision ist das Finanzinspektorat zuständig. Dieses Finanzinspektorat ist unabhängig, administrativ aber dem Gemeinderat unterstellt. Für die externe Revision ist eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle zuständig. Die Berichte der internen Revision resp. des Finanzinspektorats¹⁴ werden von der Aufsichtskommission vorberaten, diejenigen der externen Revisionsstelle von der Finanzdelegation. Die Finanzdelegation kann der externen Revisionsstelle Aufträge erteilen.

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

Ausser der Stadt Biel, die ebenfalls eine eher dualistische Finanzkontrolle aufweist, ist die Finanzkontrolle bei den weiteren analysierten Städten, Kantonen und beim Bund monistisch organisiert, d.h. es gibt jeweils nur eine Organisation, die dafür zuständig ist.

Die administrative Zuordnung dieser Stellen ist dabei sehr unterschiedlich: Die für die Finanzkontrolle zuständigen Organisationen sind entweder bei einem Departement (meistens zuständig für die Finanzen) angesiedelt, bei der Exekutive, beim Büro/bei der Geschäftsleitung des Parlaments oder bei der Stadtkanzlei.

Bei den Städten unterstützen die Finanzkontroll-Organisationen oft die Legislative und die Exekutive. Bei den Kantonen unterstützen sie teilweise auch die Staatskanzlei, die obersten kantonalen Gerichte sowie selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten.

Staats-ebene	Stadt resp. Kanton	Name	Administrative Zuordnung	Direkte Aufgabenerfüllung für
Stadt	Zürich	Finanzkontrolle	– Departement «Behörden und Gesamtverwaltung»/ Stadtschreiber/in und Büro des Gemeinderates	– Stadtrat (Exekutive) – Gemeinderat (Legislative), insb. Rechnungsprüfungskommission
	Bern	– Finanzinspektorat – Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle	– Gemeinderat (Exekutive) – keine, gewählt von Stadtrat (Legislative)	Gemeinderat (Exekutive)
	St. Gallen	Finanzkontrolle	Stadtrat (Exekutive)	– Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments – Stadtrat (Exekutive)
	Winterthur	Finanzkontrolle	Grosser Gemeinderat (Legislative)	– Grosser Gemeinderat (Legislative) – Stadtrat (Exekutive)

¹⁴ Bericht zur Revision der Jahresrechnung, Tätigkeitsbericht gemäss Verordnung über die interne Revision, Art. 18bis.

Staats- ebene	Stadt resp. Kanton	Name	Administrative Zuordnung	Direkte Aufgabenerfüllung für
	Biel	– Finanzkontrolle – Rechnungsprüfungsorgan	– Finanzdirektion – keine, gewählt vom Stadtrat (Legislative)	Gemeinderat (Exekutive)
	Luzern	Finanzinspektorat	Stadtkanzlei	– Grosser Stadtrat (Legislative) – Stadtrat und die Direktionen (Exekutive) – Stadtkanzlei
Kanton	Zürich	Finanzkontrolle	Geschäftsleitung des Kantonsrats	– Kantonsrat (Legislative) – Regierungsrat und seine Direktionen (Exekutive) – Staatskanzlei – Oberste kantonale Gerichte – Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten
	Bern	Finanzkontrolle	Selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung	– Grosser Rat (Legislative) – Regierungsrat (Exekutive)
	Solothurn	Finanzkontrolle	Finanzdepartement	– Kantonsrat, insbesondere seine Finanzkommission (Legislative) – Regierungsrat und die Departemente (Exekutive) – Gerichtsverwaltungskommission
	Basel / Kt. BS	Finanzkontrolle	Büro des Grossen Rats	– Grosser Rat (Legislative) – Regierungsrat (Exekutive) – Appellationsgericht – Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten
	Zug	Finanzkontrolle	Finanzdirektion	– Kantonsrat (Legislative) – Regierungsrat und Direktionen (Exekutive) – Staatskanzlei – Oberste kantonale Gerichte
Bund	Schweiz	Eidgenössische Finanzkontrolle	Eidgenössisches Finanzdepartement	– Bundesversammlung (Legislative) – Bundesrat (Exekutive)

Tabelle 10: Überblick über die Strukturen der Finanzkontrolle in den analysierten Städten, Kantonen und beim Bund.

Hinweise zu einzelnen Städten/ Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

Über die Behandlung der Berichte der Finanzkontrolle existieren auch weitergehende Formen der Zusammenarbeit zwischen Finanzkontrolle und Parlament in den untersuchten Parlamenten.

In der **Stadt Luzern** arbeite das Finanzinspektorat eng mit der Legislative zusammen: So wähle das Parlament den/die Finanzinspektor/in und zudem treffe sich eine Zweierdelegation der Geschäftsprüfungskommission zweimal jährlich mit ihm/ihr.

In der **Stadt Zürich** habe das Einsetzen einer unabhängigen Finanzkontrolle mit personellem Ausbau und Spezialisierung der administrativen Finanzaufsicht deutlich mehr Bedeutung verliehen. Sie sei zu einem wichtigen Instrument für die Finanzaufsicht geworden. Die Rechnungsprüfungskommission kann der Finanzkontrolle direkt Aufträge erteilen. Zudem wirkt die Rechnungsprüfungskommission beim Budget und der Anzahl Stellen der Finanzkontrolle mit (über das Antragsrecht im Budget).

Im **Kanton Solothurn** hat der/die Chef/in der Finanzkontrolle Einsitz in der Finanz- und in der Geschäftsprüfungskommission.

Im **Kanton Zürich** müssen die Berichte der Finanzkontrolle zuerst in der Finanzkommission beraten werden, bevor sie veröffentlicht werden können. Dabei bestehe allerdings die Gefahr, dass sich die Finanzaufsicht v.a. auf die administrative Finanzaufsicht konzentriere und die politische Finanzaufsicht an Gewicht verliere.

Schlussfolgerung zur Zuständigkeit für die administrative Finanzaufsicht/Finanzkontrolle

Gemäss der Vergleichsanalyse und den Interviews spielt die Finanzkontrolle für die für Finanzen zuständigen (befragten) Kommissionen eine wichtige Rolle zur Unterstützung der Aufsicht über die Finanzen. Dabei kommt der Wahl der Leitung der Finanzkontrolle eine wichtige Bedeutung zur Sicherstellung der Unabhängigkeit zu. Inwiefern die Organisation der Finanzkontrolle (monistisch oder dualistisch) für die Unterstützung der Parlamentarier/innen bei der Aufsicht über den Finanzhaushalt eine Rolle spielt, wurde in diesem Bericht nicht untersucht.

3.2.4 Finanzpolitische Steuerungsinstrumente des Parlaments

Modell der Stadt Bern

Die Sachkommissionen in der Stadt Bern «begleiten im Sinne eines politischen Controlings die ihnen zugewiesenen Direktionen oder Dienststellen [...] und stellen dem Stadtrat ihre Anträge».¹⁵ Diese Möglichkeit trifft auch auf das Budget und den Jahresbericht zu; gerade beim Budget wird diese Möglichkeit auch von den Stadratsmitgliedern genutzt. Der Stadtrat kann beim Produktegruppen-Budget die übergeordneten Ziele, die Steuerungsvorgaben und das Soll und die Kennzahlen festlegen. Zudem beschliesst der Stadtrat den Globalkredit pro Dienststelle. Der Beschluss des Jahresberichts (Produktegruppen-Rechnung und Bilanz) liegt ebenfalls in der Kompetenz des Stadtrates.

Zudem hat jedes Mitglied des Stadtrats, die Kommissionen, die Finanzdelegation sowie die Fraktionen das Recht, Planungserklärungen zu Berichten des Gemeinderats einzureichen, von denen der Stadtrat Kenntnis nimmt.¹⁶ Dieses Instrument kann bei der Behandlung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) zur Anwendung kommen und wird ebenfalls von den Stadratsmitgliedern genutzt.

¹⁵ Gemeindeordnung der Stadt Bern, Art. 74, Abs.4

¹⁶ Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern, Art. 70a, Abs. 1

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

Generell verfügen die Parlamentsmitglieder und/oder die Kommissionen über ein Antragsrecht, das sie auch bei der Beratung von Finanzgeschäften oder Geschäften mit finanzieller Tragweite nutzen können. Dazu kommen parlamentarische Vorstösse, die ebenfalls für diese Geschäfte angewandt werden können.

Zusätzlich zu diesen generellen Steuerungsinstrumenten, gibt es in einigen Parlamenten weitere spezifische finanzpolitische Steuerungsinstrumente, welche die Mitglieder der Parlamente oder die zuständigen Kommissionen zur Hand haben. Sie lassen sich in folgende Kategorien unterteilen:

Typ des Steuerungsinstruments	Beispiele	Kompetenz (Antragsrecht, Beschluss)
Antrag zur Änderung der Finanzplanung (politisch verbindlich)	<ul style="list-style-type: none"> – Planungserklärung (Stadt Bern) – KEF-Erklärung (Kanton Zürich) – Planungsanzug (Kanton Basel-Stadt) – Änderungsaufträge zur Finanzplanung (Bund) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsmitglied – Parlament – Ratsmitglied/stdg. Kommission – Parlament
Antrag zur Prüfung einer Massnahme im Budget oder der Finanzplanung	<ul style="list-style-type: none"> – Budgetpostulat (Stadt Winterthur) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsmitglied
Auftrag, im nächsten Budget oder in der nächsten Finanzplanung eine Massnahme zu ergreifen (rechtlich verbindlich)	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzmotion (Kanton Zürich) – Finanzmotion (Kanton Bern) – Planungsbeschluss (Kanton Solothurn) 	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzkommission – Ratsmitglied
Antrag zur Änderung eines Budgets/Globalbudgets	<ul style="list-style-type: none"> – Globalbudgetantrag (Stadt Zürich) – Budgetmotion (Stadt Winterthur) – Budgetpostulat (Kanton Basel-Stadt) – Vorgezogenes Budgetpostulat (Kanton Basel-Stadt) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsmitglied – Ratsmitglied – Ratsmitglied/stdg. Kommission – Ratsmitglied/stdg. Kommission
Einflussnahme auf einzelne Grössen im Globalbudget	<ul style="list-style-type: none"> – Antrag zur Detaillierung von Globalbudgets (Kanton Solothurn) – Antrag/Vorschlag von politischen Indikatoren (Kanton Solothurn) – Beschluss von Zielen, Messgrössen und Soll-Werten (Bund) – Beschluss von Planungsgrössen (Bund) – Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung (Bund) 	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen – Sach- und Aufsichtskommissionen – Parlament – Parlament – Parlament

Tabelle 11: Typen von spezifischen finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten der analysierten Parlamente.

Hinweise zu einzelnen Städten/ Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

In der **Stadt Luzern** wurde 2020 eine neue Form des Budgets beraten, da der Kanton Luzern sich für die flächendeckende Einführung von Globalbudgets im ganzen Kanton entschieden hatte. Damit handelt es sich um eine erstmalige Erfahrung der Stadt Luzern. Dies habe dazu geführt, dass der Grosse Stadtrat nicht mehr auf Ebene der einzelnen Kredite, sondern über die Globalbudgets diskutiere. Die Steuerung sei damit auf einem etwas geringeren Detailgrad.

In der **Stadt Zürich** wird der Aufgaben- und Finanzplan dem Parlament nur zur Kenntnis vorgelegt. Seit mehreren Jahren kann die Rechnungsprüfungskommission dem Aufgaben- und Finanzplan zustimmen oder ihn ablehnen sowie über Postulate darauf Einfluss nehmen. Der Globalbudgetantrag sei nicht wirkungsvoller als ein Postulat, da er für den Stadtrat nicht verbindlich sei. Mit Anträgen beim Budget könne viel detaillierter gesteuert werden als mit dem Globalbudgetantrag.

Im **Kanton Solothurn** stehen im Zusammenhang mit dem Budget zwar verschiedene spezifische Steuerungsinstrumente zur Verfügung, faktisch steuere das Parlament aber vor allem über das reguläre parlamentarische Instrument des Auftrags. Dabei ist rechtlich definiert, dass der Kantonsrat vor allem über die Ziele steuern kann. Der Antrag zur Detaillierung des Globalbudgets wurde noch nie angewandt, weil der Kantonsrat bereits bei deren Festlegung die Möglichkeit zur Detaillierung habe. Zudem mache die Verwaltung von sich aus Anpassungen. Das Instrument des Antrags für einen politischen Indikator habe eher die Funktion einer Drohkulisse, welche die Regierung motiviere, sinnvolle Ziele und Indikatoren festzulegen. Das Instrument wurde bisher erst ein bis zwei Male angewandt. Zudem würden die Budgets in formalisierten Ausschüssen der Sachkommissionen mit den Amtschefs/innen vordiskutiert. Dann könnten die Ämter bei Bedarf noch Änderungen – insbesondere bei den Zielwerten – vornehmen, bevor das Budget in der Kommission vorberaten werde. Bezüglich des Aufgaben- und Finanzplans kann der Kantonsrat Planungsbeschlüsse anwenden, wobei die Mitglieder des Kantonsrats gespalten seien bezüglich der Nützlichkeit dieses Instruments. Der Aufgaben- und Finanzplan sei ein Instrument der Regierung. Obwohl in einem Jahr viele Änderungen eingegangen seien, habe sich gezeigt, dass es wirkungsvoller sei, nur wenige gezielte Vorschläge zu machen.

Im **Kanton Zug** kann die Staatswirtschaftskommission zu allen Budgetfragen Antrag stellen, was einen umfassenden Einfluss ermöglicht. Gemäss dem befragten Vertreter würde jedes spezifische Steuerungsinstrument nur eine Einschränkung bedeuten. Der Finanzplan ist Teil des Budgets, werde allerdings nur zur Kenntnis genommen. Zum Finanzplan können der Regierung und Verwaltung bei den Besuchen in der Verwaltung Fragen gestellt werden.

Im **Kanton Zürich** existiert das Instrument der KEF-Erklärung, das dem Rat erlaubt, mit Mehrheitsbeschluss von der Regierung Änderungen des KEF zu verlangen. Zudem gibt es die Finanzmotion, womit das Parlament ihr Anliegen der KEF-Erklärung durchsetzen kann, wenn die Regierung deren Umsetzung ablehnt. Die Finanzmotion wurde bisher noch nie genutzt, für nächstes Jahr werde allerdings ein entsprechender Vorstoss erwartet. Die Leistungsmotion wurde abgeschafft, weil das Instrument zu technisch gewesen sei und deshalb nie genutzt wurde.

Exkurs zur Steuerung und Aufsicht durch das Parlament in einem NPM-System

Mit der Einführung der Neuen Stadtverwaltung Bern (NSB) veränderten sich die Möglichkeiten der Einflussnahme des Stadtrates bezüglich des städtischen Budgets von einzelnen Krediten zur Steuerung über das Produktgruppenbudget samt Zielen zu Leistungen und Wirkungen. Diese Veränderung fand in einer Reihe von Parlamenten in der Schweiz statt,

welche die Idee des New Public Management (NPM) umgesetzt haben: die Steuerung und Aufsicht des Parlaments wurde von einer kurzfristigen und operativen Ebene auf eine mittelfristige und strategische Ebene verschoben.

Mit Blick auf das Ziel der vorliegenden Studie stellt sich die Frage, wie der Stadtrat der Stadt Bern die vorhandenen Möglichkeiten der Einflussnahme im Bereich der finanzpolitischen Steuerung und Aufsicht nutzt. Dazu gibt es folgende Erkenntnisse aus Evaluationen von NPM auf kantonaler¹⁷ und Bundesebene.¹⁸

- *Nutzung der Möglichkeiten durch die Parlamentarier/innen:* Um die veränderten Steuerungsmöglichkeiten in einem NPM-System zu nutzen, braucht das Parlament etwas Zeit nach deren Einführung. Eine Ausbildung dazu sowie entsprechende Ressourcen in der Kommissions- und Parlamentsarbeit kann die Parlamentarier/innen dabei unterstützen, die Steuerungsmöglichkeiten gezielt zu nutzen.
- *Transparenz und Verständlichkeit der Planungs- und Budgetinstrumente:* Diese Instrumente sollten grösstmögliche Transparenz über die Tätigkeiten der Regierung und Verwaltung erlauben, sodass die Informationen für die Parlamentarier/innen rasch erfassbar sind, z.B. generelle Übersichtlichkeit und Handlichkeit des Dokuments, Entwicklung der Finanzen und Aufgaben (Steuerungsvorgaben) darlegen, aussagekräftige Ziele und Kennzahlen definieren. Dabei ist der Austausch mit der Regierung und der Verwaltung ein wichtiges Element, damit ein Dialog und eine Rechenschaftsablage über die Planung, das Budget und die erbrachten Leistungen stattfinden kann.
- *Keine trennscharfe Abgrenzung zwischen strategischer und operativer Ebene möglich:* Die Abgrenzung zwischen der operativen und der strategischen Ebene, die aus politikwissenschaftlich-theoretischer Sicht des NPM sinnvoll ist, ist in der politischen Praxis nicht immer klar. Denn aus Perspektive eines Parlamentsmitglieds können auch operative Inhalte eine politische und strategische Bedeutung erhalten, weshalb Parlamentarier/innen auch auf einer operativen Ebene Einfluss zu nehmen versuchen – auch wenn dies entgegen des NPM-Systems ist. Wichtig ist es deshalb, dass die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Exekutive (Regierung und Verwaltung) klar zugeteilt sind.

3.3 Modelltypen der Kommissionssysteme

Die Kommissionssysteme können mit Blick auf ihre Kompetenzen im Bereich der finanzpolitischen Steuerung und der Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung entlang von zwei Dimensionen charakterisiert werden. Wir haben uns dabei an die neuste

¹⁷ Vgl. Literaturverzeichnis im Anhang.

¹⁸ Die Evaluation des Neuen Führungsmodells der Bundesverwaltung ist noch nicht abgeschlossen. Die Resultate sind voraussichtlich Anfang 2021 verfügbar.

akademische Forschung zu dieser Thematik angelehnt.¹⁹ Bei den Dimensionen handelt es sich um die...

- *Funktionale Unterscheidung*: Die Kommissionssysteme unterscheiden sich dahingehend, ob die Aufsicht über den Finanzhaushalt und die Geschäftsführung von derselben/denselben Kommission(en) wahrgenommen werden oder nicht.
- *Institutionelle Unterscheidung*: Die Kommissionssysteme unterscheiden sich dahingehend, ob eine Kommission alleinig Geschäfte im Rahmen der Aufsicht vorberät oder ob mehrere Kommissionen (jeweils Sachkommissionen und die für die Aufsicht zuständige Kommission) diese Geschäfte vorberaten. Die Vorberatung in mehreren Kommissionen kann dabei unterschiedlich erfolgen, z.B. hinsichtlich der definierten Verantwortlichkeit, der Abfolge der Vorberatungen oder des Prozesses der Koordination zwischen den Kommissionen.

Die Kombination der zwei Dimensionen führt zu vier Modelltypen, die in nachfolgender Matrix dargestellt sind. Die analysierten Parlamente sind den vier Modelltypen zugeteilt.

Institutionelle Unterscheidung Funktionale Unterscheidung	Vorberatung in (je) einer Kommission	Vorberatung in mehreren Kommissionen
Aufsicht über Finanzen und Geschäftsführung nicht getrennt	Konzentrierte Aufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Stadt St. Gallen – Stadt Biel – Kanton Zug 	Gemeinsame Aufsicht mit Überlappungen <ul style="list-style-type: none"> – Stadt Bern – Stadt Winterthur – Stadt Luzern
Aufsicht über Finanzen und Geschäftsführung getrennt	Getrennte Aufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Kanton Bern – Basel/Kanton Basel-Stadt – Bund 	Getrennte Aufsicht mit Überlappungen <ul style="list-style-type: none"> – Stadt Zürich – Kanton Zürich – Kanton Solothurn

Tabelle 12: Modelltypen von Kommissionssystemen zur finanzpolitischen Steuerung und Oberaufsicht.

Explizit ausgeschlossen sind in dieser Übersicht Kommissionen, welche die Justiz oder einen anderen Bereich beaufsichtigen, da diese mit Blick auf die finanzpolitische Steuerung und Aufsicht als nicht relevant erachtet werden.

3.4 Prozesse der Kommissionssysteme

Nachfolgend werden die Ergebnisse zu den Prozessen der analysierten Kommissionssysteme dargestellt. Die Prozesse wurden im Rahmen der Experten/innen-Interviews vertieft. Dabei ging es insbesondere darum, jene Prozesse zu identifizieren, welche die finanzpolitische Steuerung auf Parlamentsebene besonders unterstützen oder behindern können.

¹⁹ Heiri Gander (2020): Parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen. Unpublizierte Dissertation an der Universität Zürich.

3.4.1 Formelle Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen

Modell der Stadt Bern

In der Stadt Bern sind die Kommissionen zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet.²⁰ Die Kommissionen können bei Bedarf weitere Mitglieder des Stadtrats zu einer Kommissionssitzung einladen, soweit dies der Behandlung eines Geschäfts förderlich ist. Zur besseren Zusammenarbeit können die Kommissionen auch Ausschüsse ohne Entscheidungsbefugnis bilden. Zudem sind die Mitglieder des Stadtrats berechtigt, den Kommissionen Vorschläge zu einem Verhandlungsgegenstand schriftlich einzureichen.²¹

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

Für die formelle Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen haben sich weitere diverse Formen entwickelt, die in den analysierten Parlamenten bestimmt werden konnten.

- Zustellung der Protokolle der Kommissionssitzungen
- Einsichtsrecht in frühere Protokolle der Kommissionssitzungen
- Information einer Kommission zum Ergebnis der Beratung eines Geschäfts, das ihre Tätigkeitsbereiche tangiert
- Mitbericht einer Kommission, die vom Geschäft betroffen ist, an eine andere Kommission, die das Geschäft berät
- Referenten/innen-System: Einsitz eines Mitglieds einer Kommission in der Sitzung einer anderen Kommission (Kanton Zürich)
- Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kommissionen (Kanton Solothurn)

Zudem finden auch informelle Formen der Zusammenarbeit statt:

- Teilen von sachbereichsbezogenen Informationen der Aufsichtskommissionen mit den Sachkommissionen unter Geheimhaltungspflicht (Stadt Zürich)
- Informelle Absprachen zur Zuständigkeit bei konkreten Geschäften zwischen Geschäftsprüfungs- und Rechnungsprüfungskommission (Stadt Zürich)
- Einladung eines Mitglieds einer Kommission zur Teilnahme an einer Sitzung einer anderen Kommission (Kanton Zug)

Zur Koordination resp. Abgrenzung von Geschäften zwischen Kommissionen werden in den analysierten Parlamenten folgende Methoden verwendet.

- Sitzungen der Kommissionspräsidien zur Koordination und Information
- Schriftliche oder mündliche Berichterstattung aus den Kommissionen an das Parlament
- Aufsichtskommission kann – sofern vorgängig keine Einigung erzielt worden ist – ein Geschäft einer anderen Kommission an sich ziehen oder dem Grossen Rat einen Antrag stellen bei einem Geschäft, das nicht ihr zugewiesen war, aber erhebliche Auswirkungen auf die eigene Tätigkeit stellt. (Kanton Bern)

²⁰ Gemeindeordnung der Stadt Bern, Art. 71, Abs. 4.

²¹ Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern, Art. 19, Abs. 3-5.

- Eine Kommission kann bei einer anderen beantragen, eine Frage näher zu prüfen oder ein Geschäft zu übernehmen. (Kanton Bern)
- Detaillierte Zuweisung der Zuständigkeiten über «Pflichtenhefte» (Kanton Solothurn)
- Zuweisung von Geschäften durch die Ratsleitung (im Streitfall im Kanton Solothurn)
- Bildung von ad-hoc Kommissionen, wenn ein Geschäft nicht eindeutig einer Kommission zugewiesen werden kann (Kanton Zug).

3.4.2 Informations- und Auskunftsrechte

Modell der Stadt Bern

In der Stadt Bern können die Kommissionen und die von ihnen beauftragten Ausschüsse Mitglieder der Stadtverwaltung befragen, Besichtigungen vornehmen, externe Experten/innen befragen oder Gutachten bei ihnen in Auftrag geben sowie Vertreter/innen interessierter Kreise anhören.²² In der Praxis haben sich in der Stadt Bern die sogenannten «Delegationsbesuche» etabliert, bei denen Stadtratsmitglieder ausgewählte Dienststellen oder Direktionen besuchen.

Die Aufsichtskommission hat im Rahmen der Verwaltungskontrolle noch weitergehende Informationsbefugnisse. So kann sie nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats in der Stadtverwaltung Inspektionen und Besichtigungen durch einen Kommissionsausschuss vornehmen sowie jede Person aus der Stadtverwaltung selber oder durch einen Kommissionsausschuss anhören, auf ihr Verlangen ohne Beisein einer Vorgesetzten oder eines Vorgesetzten oder eines Mitglieds des Gemeinderats.²³

Modelle gemäss der Vergleichsanalyse

Die Kommissionen der analysierten Parlamente haben diverse Möglichkeiten, sich über die Tätigkeit der Verwaltung zu informieren. Diese sind über die Parlamente hinweg relativ ähnlich. Teilweise braucht es vorher eine Anmeldung bei einem Exekutivmitglied (Stadt Zürich) oder das Einverständnis der Exekutive (Stadt Winterthur), teilweise muss die Ratsleitung zustimmen (Kanton Solothurn).

- Akteneinsicht
- Auskünfte einholen
- Ergänzende Berichte, Unterlagen, Dokumente einfordern
- Beizug/Befragung/Anhörung von Exekutivmitgliedern oder Verwaltungsangestellten
- Besuche Besichtigungen/Inspektionen bei der Verwaltung
- Befragungen oder Abklärungen bei (ausserstehenden) Sachverständigen
- Anhörung von Interessenvertretungen

Hinweise zu einzelnen Städten/ Kantonen aufgrund der Experten/innen-Interviews

In der **Stadt Luzern** bilden alle Kommissionen Zweierdelegationen, welche die Amtschefs/innen besuchen. Dieser Austausch sei informell gehalten, gebe Einblick in die Arbeit

²² Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO), Art. 71a.

²³ Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO), Art. 72a.

und diene eher dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, als dass es um die formelle Beantwortung von konkreten Fragen gehe.

In der **Stadt Zürich** gibt es für neue Mitglieder des Gemeinderats Antrittsbesuche in der Verwaltung; danach funktioniert die Zusammenarbeit mit der Verwaltung grösstenteils auf Abruf. Zudem gibt es eine informelle schriftliche Kommunikation über ein eigens entwickeltes Tool der Rechnungsprüfungskommission, über das ihre Mitglieder der Verwaltung strukturiert Fragen stellen können. Der Vorteil sei vor allem, dass auch die Historie der Fragen und Antworten strukturiert zu finden sei. Zu diesem Tool haben auch andere Ratsmitglieder Zugang. Zudem nutzt die Rechnungsprüfungskommission ein Referenten/innen-System zur Aufteilung der Vorbereitung der Departemente.

Im **Kanton Zug** verfügt die erweiterte Staatswirtschaftskommission über sieben Zweierdelegationen, welche die sieben Direktionen regelmässig und in Begleitung des/der zuständigen Regierungsrats/rätin besuchen. Bei der Aufteilung in diese Delegationen werde darauf geachtet, dass die Delegierten möglichst nicht derselben Fraktion angehören wie der/die zuständige Regierungsrat/rätin angehören.

3.5 Output der Kommissionssysteme

Die Interviewpartner/innen zeigten sich grundsätzlich zufrieden mit dem Informationsstand der Parlamentarier/innen sowie den zur Verfügung stehenden Informationsrechten. Gemäss den Parlamentsvertretern der Stadt und des Kantons Zürich gestalten sich die Beschaffung von Informationen zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten aber teilweise als schwierig.

Bezüglich dem Zeitaufwand, der mit den Finanzgeschäften verbunden ist, zeichnen die Interviewpartner/innen ein mehr oder weniger einheitliches Bild: Der Aufwand in den Aufsichtskommissionen wird als tendenziell höher als in den Sachkommissionen bewertet; derjenige für das Präsidium höher als derjenige als Kommissionsmitglied – insgesamt sei er jedoch stark vom individuellen Engagement abhängig (siehe auch Bundi et al. 2017).

Der Sitzungsrhythmus der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen variiert: die Stadtzürcher Rechnungsprüfungskommission tagt wöchentlich, die engere Staatswirtschaftskommission im Kanton Zug tagt monatlich, die erweiterte Staatswirtschaftskommission weniger häufig und die Mitglieder der Solothurner Finanzkommission rund zehnmal pro Session (total sieben Sessionen pro Jahr). Der Rhythmus und die Dauer der Sitzungen sind dabei abhängig vom Rhythmus der Sitzungen des Ratsplenums, der z.B. wöchentlich (Stadt Zürich) sein oder in Sessionen (Kanton Solothurn) organisiert sein kann.

3.6 Wirkungen der Kommissionssysteme

Als Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kommissions- und Parlamentsarbeit im Bereich der Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich wurde in den meisten Interviews Vertrauen zwischen der Exekutive und der Legislative, Offenheit in der Zusammenarbeit sowie eine politische Kultur und Loyalität genannt. Gleichzeitig gelte es hier eine Balance zwischen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit und einer effektiven Kontrolle resp. Aufsicht der Exekutive durch die Legislative zu finden. Zudem betonen die Parlamentsvertreter/innen generell, dass die Exekutive mit der Verwaltung über mehr Ressourcen und Macht verfüge als das Parlament mit Milizparlamentarier/innen. Vereinzelt stehen die Befragten deshalb auch für mehr Kompetenzen des Parlaments ein – ohne dass sie das Gleichgewicht von Exekutive und Legislative in Gefahr sehen.

Die befragten Parlamentsvertreter/innen sind grösstenteils zufrieden mit der Wirkung ihrer jeweiligen Systeme und erachten ihre Instrumente und Prozesse als ausreichend zur Ausübung ihrer Funktion in der finanzpolitischen Steuerung und Aufsicht. Hier ist darauf hinzuweisen, dass wir mit Vertreter/innen von Parlamenten gesprochen haben, die alle über eine Kommission mit Kompetenzen im Bereich der politischen Finanzaufsicht verfügen.

Als meistgenannte Wirkung wird die erleichterte Mehrheitsfähigkeit von Vorlagen im Parlament erwähnt. Die Parlamente erreichen dies teilweise über Absprachen in den Fraktionen (Stadt Luzern), über ausgeprägte Informationsflüsse innerhalb und zwischen den Kommissionen (Stadt Zürich), über eine breite Abstützung der Geschäfte in der Vorberatung durch mehrere Kommissionen (Kanton Solothurn und Zürich) oder eine erweiterte Kommission (Kanton Zug).

Vereinzelt werden Optimierungsbedarfe geäussert: So wünscht sich die Parlamentsvertreterin der Stadt Luzern eine bessere Information seitens der Exekutive über die unterjährige Entwicklung des Budgets bei zusätzlichen Beschlüssen des Parlaments. Gemäss dem Vertreter des Kantons Zürichs würde die gemeinsame Zuständigkeit der Sach- und Finanzkommission in Sachgeschäften dazu führen, dass das Budget weniger kritisch betrachtet wird. Zudem plädiert er für ein neues Denken der finanzpolitischen Mitwirkung des Parlaments, die stärker auf strategische Fragen ausgerichtet sein sollte (z.B. mehrjährige Rahmenkredite für Politikbereiche) sowie auf finanzielle Risiken seitens des Staats, während das Budget eher ein administratives Instrument sein sollte.

4 Empfehlungen zuhanden der Stadt Bern

4.1 Ziele der Reformmassnahmen

Aus dem Arbeitsprogramm der Sonderkommission NSB22 ergibt sich das übergeordnete Ziel der Massnahmen, die parlamentarische Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich zu stärken. Am Workshop mit der Sonderkommission NSB22 im Rahmen dieser Studie wurde dieses Ziel konkretisiert. Die vorzuschlagenden Massnahmen sollen demnach folgende Ziele verfolgen:

- Stärkung der finanzpolitischen Gesamtsicht bzgl. Steuerung und Oberaufsicht unter Wahrung eines Zusammenspiels zwischen Finanz- und Sachpolitik
- Klare Zuordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) zwischen den Kommissionen, um Unklarheiten zu verhindern.
- Klare Prozesse (Information, Abläufe, Sitzungsleitung) bei Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich, um Doppelspurigkeiten zu verringern.
- Wirksamer Einsatz der Planungserklärungen zum IAFP und der Anträge zum Produktgruppenbudget seitens Stadtrat

Die folgenden Modellvorschläge und Empfehlungen richten sich auf diese Ziele aus. Sie basieren auf den Ergebnissen der Vergleichsanalyse, den Experten/innen-Interviews sowie dem Wissen und der Erfahrungen der Autoren/innen.

4.2 Modellvorschläge für die Stadt Bern

4.2.1 Kritikpunkte am aktuellen Modell der Stadt Bern

Die Aufsicht über den Finanzhaushalt in Form der Finanzdelegation stellte sich für die Stadt Bern in den letzten Jahren als nicht zufriedenstellende Struktur dar. Dies kann auf folgende Punkte zurückgeführt werden:

- *Defizite bezüglich Finanzperspektive:* Die Mitglieder der Finanzdelegationen werden aus den Sachkommissionen bestellt und tragen damit jeweils «zwei Hüte»: Einerseits vertreten sie sachpolitische Interessen im Rahmen eines Sachgeschäfts; andererseits sollen sie eine übergeordnete finanzpolitische Beurteilung des Geschäfts vornehmen. Diese doppelte Interessenslage erschwert eine von der Sachpolitik unabhängige Gesamtperspektive der Finanzdelegation über alle Sachbereiche hinweg. Als Folge davon findet auch kein politisches Zusammenspiel zwischen Sachkommissionen und Finanzdelegation statt. Zudem unterliegen die Mitglieder der Finanzdelegation einer Doppelbelastung, was eine fokussierte und vertiefte Vorbereitung sowohl für die Sachkommission als auch die Finanzdelegation beeinträchtigen kann und dem Aufbau von spezifischen Kenntnissen und dem entsprechenden Know-how nicht förderlich ist.

- *Strukturelle Schwäche im Präsidium der Finanzdelegation:* Der/die Präsident/in des Stadtrats ist gleichzeitig auch Präsident/in der Finanzdelegation, wobei er/sie über kein Stimmrecht verfügt. Üblicherweise kommt dem Präsidium einer Kommission eine wichtige Aufgabe in der inhaltlichen Vorbereitung und der Organisation der Kommissionsitzungen und damit auch in der Steuerung einer wirkungsvollen Arbeit der Kommission zu. Mit der strukturellen Doppelbelastung und ohne Stimmrecht ist dies allerdings für das Präsidium der Finanzdelegation so kaum möglich. Es verfügt primär über die eigene Argumentationsmacht, seine Rollenmacht ist eingeschränkt.

Diese beiden strukturellen Eigenschaften der Finanzdelegation führen dazu, dass es im Stadtrat weder ein Gremium noch Parlamentarier/innen gibt, die sich ausschliesslich auf die Steuerung und Aufsicht im Finanzbereich spezialisiert haben. Dadurch fehlen diesen Aufgaben ein Ansprechpartner – sowohl für die Fraktionen oder Mitglieder des Stadtrats als auch für die Mitglieder des Gemeinderats.

Angesichts dieser Aspekte erachten wir eine Weiterführung der Finanzdelegation nicht als empfehlenswert – auch nicht mit einzelnen strukturellen oder prozessualen Anpassungen.

4.2.2 Zwei Strukturmodelle zur Weiterentwicklung im Finanzbereich

Basierend auf den Untersuchungsergebnissen und dem Workshop mit der SoKoNSB22 schlagen wir folgende zwei Strukturmodelle vor. Dazu formulieren wir weiterführende Empfehlungen, die aus unserer Sicht unabhängig vom Strukturmodell Geltung haben.

Modell 1: Konzentrierte Aufsicht in einer Finanz- und Aufsichtskommission

Die Aufsicht über die Finanzen und die Geschäftsführung wird in Modell 1 in einer Kommission zusammengeführt:

Konzentrierte Aufsicht in einer Finanz- und Aufsichtskommission	
Kompetenzen	Finanzgeschäfte: <ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung der Finanzgeschäfte (Produktgruppenbudget, Jahresberichte, IAFP, Nachkredite, Steueranlage) Oberaufsicht: <ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung der Berichte des Finanzinspektorats und der Berichte der externen Revision – Aufsicht über die ausgelagerten Betriebe – Prüfen der Geschäftsführung von Gemeinderat, Stadtverwaltung und ausgelagerten Betrieben basierend auf Aufsichtsrechten
Anzahl Mitglieder	11
Wahl Mitglieder	analog Sachkommissionen
Präsidium	analog Sachkommissionen
Anzahl Sitzungen	analog Sachkommissionen
Informationsbeschaffung	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Zwei-Personen-Delegationen für die vertiefte Vorbereitung der Finanzgeschäfte der fünf Direktionen. Je nach Arbeitsaufwand auch Aufteilung der Aufsichtsgeschäfte. – Präsidium ist in keiner Delegation, sondern für den Gesamtblick verantwortlich.

Tabelle 13: Organisationsstruktur Modell 1, konzentrierte Aufsicht in einer Finanz- und Aufsichtskommission

Modell 2: Getrennte Aufsicht mit je einer Finanz- und Aufsichtskommission²⁴

In Modell 2 ist die Aufsicht über die Finanzen und die Aufsicht über die Geschäftsführung getrennt und je auf eine Finanzkommission und eine Aufsichtskommission aufgeteilt.

Getrennte Aufsicht mit je einer Finanz- und Aufsichtskommission	
Kompetenzen Finanzkommission	Finanzgeschäfte: <ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung der Finanzgeschäfte (Produktgruppenbudget, Jahresberichte, IAFP, Nachkredite, Steueranlage) Oberaufsicht: <ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung der Berichte des Finanzinspektorats sowie der externen Revision²⁵ – Finanzaufsicht über die ausgelagerten Betriebe
Kompetenzen Aufsichtskommission	Oberaufsicht: <ul style="list-style-type: none"> – Prüfen der Geschäftsführung von Gemeinderat, Stadtverwaltung und ausgelagerten Betrieben basierend auf Aufsichtsrechten
Anzahl Mitglieder	11
Wahl Mitglieder	analog Sachkommissionen
Präsidium	analog Sachkommissionen
Anzahl Sitzungen	analog Sachkommissionen
Informationsbeschaffung Finanzkommission	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Zweipersonen-Delegationen für die vertiefte Vorbereitung der Finanzgeschäfte der fünf Direktionen. Je nach Arbeitsaufwand auch Aufteilung der Finanzaufsichtsgeschäfte. – Präsidium ist in keiner Delegation, sondern für den Gesamtblick verantwortlich.
Informationsbeschaffung Aufsichtskommission	<ul style="list-style-type: none"> – Aufteilung der Prüfungen unter den Kommissionsmitgliedern

Tabelle 14: Organisationsstruktur Modell 2, getrennte Aufsicht mit je einer Finanz- und Aufsichtskommission.

4.2.3 Vor- und Nachteile der beiden Modelle

Nachfolgende Tabelle zeigt die jeweiligen Vor- und Nachteile der vorgestellten Strukturmodelle.

Modell 1: Konzentrierte Aufsicht in einer Finanz- und Aufsichtskommission	Modell 2: Getrennte Aufsicht mit je einer Finanz- und Aufsichtskommission
Vorteile	
<ul style="list-style-type: none"> – «Schlankere Variante»: Keine Kommission mehr als im aktuellen Kommissionssystem, darum keine Verschärfung der Situation, genügend Parlamentarier/innen für alle Kommissionssitze zu finden. (→ Kleinere Parlamente haben oft eine konzentrierte Aufsicht.) – Im Vergleich zu kantonaler und Bundesebene sind auf städtischer Ebene Ziele der Dienststellen und die Umsetzung der Ziele direkter miteinander verknüpft. Es kann deshalb insgesamt eine Vereinfachung darstellen, dass Aufsicht über die Finanzen und die Geschäftsführung in einer Kommission vereint sind. – Finanzpolitische Spezialisierung möglich, insb. auch aufgrund der Zweipersonen-Delegationen. – Aufwertung der Oberaufsicht insgesamt 	<ul style="list-style-type: none"> – Klare Trennung der Aufsichtsaufgaben im Finanzbereich, die stärker vorwärtsorientiert und planend ist, und in der Geschäftsprüfung, die stärker rückwärtsorientiert und kontrollierend ist. – Einrichtung einer Finanzkommission führt zu einer gestärkten Finanzpolitik (insb. Gesamtschau) gegenüber Gemeinderat und innerhalb Stadtrat. – Gleichzeitige Aufwertung der Geschäftsprüfung durch konsequente Aufgabentrennung – Finanzpolitische Spezialisierung möglich, insb. auch aufgrund der Zweipersonen-Delegationen. – Klare Ansprechpartner für Regierung und Verwaltung

²⁴ Mit dem Begriff «Aufsichtskommission» nehmen wir auf die aktuelle Bezeichnung im Stadtrat Bern Bezug. Der Begriff der «Geschäftsprüfungskommission» wäre hier aber präziser.

²⁵ Um eine Gesamtperspektive über die administrative Finanzaufsicht zu ermöglichen, schlagen wir hier vor, die Berichte des Finanzinspektorats und der externen Revision in derselben Kommission zu behandeln.

Nachteile	
– Dieses Modell entspricht dem Modell der Budget- und Aufsichtskommission (BAK), das zwischen 2003 und 2009 galt und wegen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit in Finanzgeschäften mit den Sachkommissionen zum aktuellen System reformiert wurde.	– Die Ergänzung des Kommissionssystems um eine neue Kommission könnte dazu führen, dass insb. kleinere Fraktionen Mühe haben, genügend Parlamentarier/innen für alle Kommissionssitze zu finden.

Tabelle 15: Vor- und Nachteile der beiden vorgeschlagenen Modelle.

Vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse und der formulierten Ziele einer Weiterentwicklung der politischen Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich erkennen wir Vor- und Nachteile von beiden Modelltypen. Während sich Modell 2 auf kantonaler und Bundesebene klar durchgesetzt hat und auch gemäss theoretischen Gesichtspunkten zu empfehlen ist, ist auf städtischer Ebene Modell 1 u.a. aufgrund der kleineren Parlamentsgrössen stärker verbreitet.

Wir erachten es als Aufgabe der SoKoNSB22 und letztlich des Stadtrats, diese Vor- und Nachteile politisch zu priorisieren und sich für ein Modell zu entscheiden.

4.3 Ergänzende Empfehlungen zu den Modellvorschlägen

Unabhängig davon, welches strukturelle Modell übernommen wird, empfehlen wir mit Blick auf die formulierten Ziele folgende weiteren Massnahmen:

4.3.1 Gemeinsame Zuständigkeit zur Vorberatung der Finanzgeschäfte

Die gemeinsame Zuständigkeit zur Vorberatung der Finanzgeschäfte von Sachkommissionen und der für Finanzgeschäften zuständigen Kommission ist aus Sicht der SoKoNSB22 wünschenswert. Eine gemeinsame Zuständigkeit gibt sachpolitischen Überlegungen mehr Gewicht als eine alleinige Zuständigkeit einer für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission. Gemäss den Erfahrungen der anderen Parlamente können folgende Vor- und Nachteile einer gemeinsamen Zuständigkeit genannt werden.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> – Intensivere Vorberatung in den Kommissionen – Zwei verschiedene Perspektiven: vertiefte Vorberatung in den Sachkommissionen, Gesamtblick über alle Geschäfte in Finanzkommission – Breiter abgestützte Vorberatung – Weniger Diskussion im gesamten Rat – Zufriedenstellendes, qualitativ gutes Resultat 	<ul style="list-style-type: none"> – Prozess ist aufwändiger – Prozess dauert länger – Kompetenzstreitigkeiten möglich – «weniger Finanzaufsicht» über die Sachpolitik – Finanzkommission ist schwächer als bei alleiniger Zuständigkeit

Tabelle 16: Vor- und Nachteile der gemeinsamen Zuständigkeit von mehreren Kommissionen zur Vorberatung der Finanzgeschäfte.

Basierend auf der Vergleichsanalyse und den Experten/innen-Interviews konnten Faktoren für eine erfolgreiche gemeinsame Zuständigkeit eruiert werden. Wichtig ist eine klare Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen sowie von der Verantwortung für die Vorberatung.

Zudem ist es wichtig, den Vorberatungsprozess auf die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) abzustimmen und klar zu definieren.

4.3.2 Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen

Für die Zuteilung der Aufgaben und Kompetenzen erachten wir zwei Varianten als gangbar: die aktuelle Kompetenzverteilung beibehalten oder die Kompetenzen einer für Finanzen zuständigen Kommission erweitern. Wir möchten hier darauf hinweisen, dass eine neue Kompetenzverteilung in der Umsetzung auch Konsequenzen für die bestehende Aufsichtskommission und Sachkommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) bedeuten kann, was im Rahmen dieses Berichts nicht berücksichtigt wurde.

Für Finanzen zuständige Kommission	Sachkommissionen
Beibehalt der aktuellen Kompetenzverteilung	
<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtbeurteilung IAFP – Gesamtbeurteilung PGB und JB 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung IAFP je in zugewiesenen Direktionen – Vorberatung PGB und JB je in zugewiesenen Direktionen – Vorberatung von Sachgeschäften mit finanzieller Tragweite – Vorberatung von Sachgeschäften im Bereich der Finanzpolitik (nur Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt)
Neue Kompetenzverteilung zugunsten der für Finanzen zuständigen Kommission	
<ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung IAFP und Gesamtbeurteilung – Gesamtbeurteilung PGB und JB – Mitwirkung bei Sachgeschäften im Bereich der Finanzpolitik – Mitwirkung Sachgeschäfte mit finanzieller Tragweite 	<ul style="list-style-type: none"> – Vorberatung PGB und JB je zugewiesene Direktionen – Vorberatung von Sachgeschäften im Bereich der Finanzpolitik (Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt) – Vorberatung Sachgeschäfte mit finanzieller Tragweite

Tabelle 17: Zwei Möglichkeiten der Kompetenzverteilung zwischen einer für Finanzen zuständigen Kommission und den Sachkommissionen.

4.3.3 Klare Vorberatungsprozesse

Die Vergleichsanalyse zeigt generell keine klar besseren oder schlechteren Prozesse auf; sie konnte aber wichtige Erfolgsfaktoren des Vorberatungsprozesses identifizieren. Diese können wie folgt zusammengefasst werden.

- *Klarer Lead:* Für die Vorberatung eines Geschäfts soll eine Kommission die Hauptverantwortung tragen. In der Regel soll diese Hauptverantwortung bei der entsprechenden Sachkommission liegen. Für die Vorberatung der Finanzgeschäfte soll diese Hauptverantwortung bei der für Finanzen zuständigen Kommission liegen.
- *Einbezug aller Interessen:* Es ist Aufgabe des formellen Vorberatungsprozesses sicherzustellen, dass alle Interessen rechtzeitig berücksichtigt werden, auch wenn keine informelle Zusammenarbeit stattfindet. Dementsprechend soll die hauptverantwortliche Kommission das Geschäft in Kenntnis der Anliegen weiterer Kommissionen vorberaten.
- *Dialog ermöglichen:* Der Vorberatungsprozess soll einen Dialog zwischen den Kommissionen bereits vor der Debatte im Ratsplenum erlauben. Dies kann die Akzeptanz

politischer Projekte stärken – oder zumindest unterschiedliche Interessenslagen und Argumentationslinien bereits vor der Plenumsdiskussion erhellen, was die Diskussion im Plenum argumentativ stärken und ggf. auch Optionen für Kompromisse aufzeigen kann. Es braucht geeignete formelle Prozesse, um diesen Dialog zwischen den Kommissionen sicherzustellen.

- *Antragsstellung und Debatte im Plenum:* Generell sind die Leitanträge von der hauptverantwortlichen Kommission zu stellen. Wenn trotz Dialog zwischen den Kommissionen eine andere Kommission zu einer unterschiedlichen Einschätzung kommt, kann auch diese Kommission Anträge stellen, so wie dies auch für weitere Parlamentsmitglieder stets möglich ist. Eine politische Debatte zwischen Anliegen der Sach- und Finanzpolitik im Ratsplenum ist aus Systemsicht sinnvoll und kann sowohl die Sachpolitik als auch die Finanzpolitik stärken.

4.3.4 Aufbau und Weitergabe von Wissen und Kompetenz des Stadtrates im Finanzbereich

Angesichts der Spezifitäten der Finanzdelegation in der Stadt Bern (vgl. oben) fehlen im Stadtrat Mitglieder, die sich auf die Finanzpolitik fokussieren können. In den analysierten Vergleichsparlamenten bestehen seit längerem Kommissionen, die sich auf die Steuerung und Aufsicht im Finanzbereich spezialisieren konnten.

Die parlamentarische Arbeit im Finanzbereich verlangt finanzpolitische und finanztechnische Kenntnisse, u.a. bezüglich der rechtlichen und buchhalterischen Anforderungen zur Rechnungslegung im öffentlichen Bereich. Ein Teil der Parlamentarier/innen bringt diese Kompetenzen aus ihrer beruflichen Tätigkeit mit; andere Parlamentarier/innen eignen sich diese Kompetenzen im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit an. Gerade im Kontext von New Public Management-Reformen zeigte sich ein Bedarf an spezifischer Ausbildung der Parlamentarier/innen zur Nutzung ihrer veränderten Einflussmöglichkeiten.

Mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich empfehlen wir eine sorgfältige Einführung der Parlamentarier/innen in diese Aufgaben bei Beginn der neuen Legislatur sowie Prozesse zur Sicherung der kommissions- oder fraktionsinternen Weitergabe des Fachwissens und der Fachkompetenzen über eine Legislatur hinaus.

4.4 Empfehlungen zu den finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten des Stadtrats

Das Parlament der Stadt Bern verfügt über ein Antragsrecht beim Produktgruppenbudget sowie über die Planungserklärung. Beide Instrumente werden durch die Stadtratsmitglieder rege genutzt. Mit den genannten Instrumenten hat der Stadtrat finanzpolitische Steuerungsinstrumente zur Hand, die gemäss der Vergleichsanalyse und den Interviews sowohl verbreitet sind als auch als sinnvoll erachtet werden. Aus der Vergleichsanalyse geht kein

weiteres Instrument hervor, das einen deutlichen Mehrwert mit Blick auf das Ziel der finanzpolitischen Steuerung und Aufsicht mit sich bringt.

Eine Spannung zwischen Exekutive und Legislative im Umgang mit den gegenseitigen Vorschlägen ist vom System der Gewaltenteilung gewünscht, damit systemimmanent.

Für eine Stärkung der finanzpolitischen Steuerung des Stadtrats empfehlen wir, folgende Massnahmen zu prüfen. Ziel dieser Massnahmen sollte sein, dass der Gemeinderat und der Stadtrat in einen intensiveren finanzpolitischen Dialog treten.

- *Spezifische Sitzungen:* Für einen intensiveren Austausch zwischen Stadtrat und Stadtverwaltung kann es sinnvoll sein, spezifische Sitzungen (Delegationen der Sachkommissionen und für diese Themen zuständige Personen der für die Finanzen zuständige Kommission) zur Vorberatung der einzelnen Globalbudgets gemeinsam mit den entsprechenden Dienststellenchefs/innen einzuführen.
- *Strukturierte Anträge:* Für einen wirkungsvolleren Einfluss des Parlaments auf das Produktgruppenbudget sowie die Planungserklärung könnte die für Finanzen zuständige Kommission die Anträge aller Ratsmitglieder sichten sowie im Hinblick auf eine sinnvolle Behandlung im Plenum inhaltlich strukturieren.
- *Umsetzung der Planungserklärung:* Für einen verbindlicheren Einfluss des Parlaments auf die Aufgaben- und Finanzplanung empfehlen wir als ersten Schritt einen Dialog mit dem Gemeinderat hinsichtlich der Art der Umsetzung von Planungserklärungen. Denn die Erfahrungen der Parlamente zeigen, dass politisch verbindliche Instrumente bei Vorhandensein einer Loyalität zwischen Exekutive und Legislative gut funktionieren. Sofern ein rechtlich verbindliches Instrument eingeführt werden möchte, sollte dieses eher als ein «Not-Instrument» gehandhabt werden. Dabei ist zudem wichtig, der Exekutive bis zur nächsten oder sogar übernächsten Finanzplanung Zeit zu geben, das Anliegen umzusetzen.

Um die parlamentarische Steuerung und Oberaufsicht im Finanzbereich im Stadtrat Bern nachhaltig zu stärken, erachten wir ein Massnahmenpaket als wichtig, das die verschiedenen Empfehlungen miteinander verknüpft und koordiniert umsetzt.

Anhang

A-1 Leitfaden Experten/innen-Interviews

Folgend ist der generische Leitfaden für die Gespräche mit den Parlamentsvertretern/innen abgebildet. In Teil A wurden jeweils in Form einer Infobox die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu den betreffenden Kommissionssystemen zusammengefasst.

Leitfaden für Experten/innen-Gespräch

Experten/innen	XXXXX
Termin	XXXXX

A. Ergebnisse der Dokumentenanalyse zuhanden Validierung

Kanton/Stadt XXXX		
Strukturen	Kommissionssystem	
	Verteilung Kommissions-sitze und -präsidien	
	Stellvertretung	
Kompetenzen	Politische Finanzaufsicht	
	Aufsicht Geschäftsführung	
	Mitwirkungsrecht Finanzbeschlüsse	
	Administrative Finanzaufsicht	
Instrumente	Finanzpolitische Steuerungsinstrumente	–
Prozesse	Formelle Zusammenarbeit zw. den Kommissionen	–
	Formelle Abgrenzung zw. den Kommissionen	
	Informations-/Auskunftsrechte	–

Im Leitfaden nehmen wir auf diese dargestellten Ergebnisse Bezug.

B. Leitfaden

1 Einleitung

- Bitte erläutern Sie uns kurz Ihre Erfahrung bezüglich der finanzpolitischen Steuerung auf Parlamentsebene.
- Waren Sie bei der letzten Reform des Kommissionssystems dabei? Wenn ja, was waren die wichtigsten Reformanliegen bezüglich der finanzpolitischen Steuerung auf Parlamentsebene?
- Gibt es aktuell Diskussionen oder Überlegungen für Reformen/Neuerungen bezüglich der finanzpolitischen Steuerung auf Parlamentsebene? Wenn ja, weshalb?

2 Strukturen und Kompetenzen der Kommissionen

- Die Strukturen des Kommissionssystems sind auf der ersten Seite zusammengefasst. Haben Sie dazu Ergänzungen oder Kommentare?
- Die Kompetenzen des Kommissionssystems sind auf der ersten Seite zusammengefasst. Haben Sie dazu Ergänzungen oder Kommentare?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit diesen Strukturen und Kompetenzen der Kommissionen gemacht?
- Was sind die Vor- und Nachteile dieser Strukturen und Kompetenzen der Kommissionen mit Blick auf die finanzpolitische Steuerung auf Parlamentsebene? Gibt es andere Ansichten dazu innerhalb des Parlaments?

3 Parlamentarische Steuerungsinstrumente im Bereich der Finanzpolitik

- Die parlamentarischen Steuerungsinstrumente sind auf der ersten Seite zusammengefasst. Haben Sie dazu Ergänzungen oder Kommentare?
- Wie beurteilen Sie die finanzpolitischen parlamentarischen Steuerungsinstrumente? Werden sie genutzt? Sind sie nützlich und wirksam? Weshalb ist dem (nicht) so?

4 Prozesse des Kommissionssystems

- Die Prozesse des Kommissionssystems sind auf der ersten Seite zusammengefasst. Haben Sie dazu Ergänzungen oder Kommentare?

Innerhalb und zwischen den Kommissionen

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit **innerhalb einer Kommission** im Bereich der finanzpolitischen Steuerung? Wie finden die Beratungen statt?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit und Kommunikation **zwischen den Kommissionen** im Bereich der finanzpolitischen Steuerung? Wie werden der Ablauf der Beratung und die Schnittstellen organisiert?

- Welche Bedeutung kommt dabei formellen, welche Bedeutung informellen Prozessen zu? Bitte beschreiben Sie die wichtigsten formellen und informellen Prozesse.
- Wie beeinflussen die besprochenen Prozesse die finanzpolitische Steuerung der Kommissionen und des Parlaments insgesamt?

Mit der Regierung/Verwaltung

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit und Kommunikation im Bereich der finanzpolitischen Steuerung **zwischen den Kommissionen und der Regierung und Verwaltung**? Wie findet die Information der Kommissionsmitglieder im Vorfeld der Beratung statt?
- Welche Bedeutung kommt dabei formellen, welche Bedeutung informellen Prozessen zu? Bitte beschreiben Sie die wichtigsten formellen und informellen Prozesse.
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit und Kommunikation **zwischen den (zuständigen) Kommissionen und der Finanzkontrolle**?
- Wie beeinflussen die besprochenen Prozesse die finanzpolitische Steuerung der Kommissionen und des Parlaments insgesamt?

5 Output des Kommissionssystems

- Wie beurteilen Sie den Informationsstand und die Kompetenzen der Kommissionsmitglieder sowie der Parlamentsmitglieder mit Blick auf die finanzpolitische Steuerung?
- Wie schätzen Sie die Arbeitsbelastung für die Kommissionsmitglieder und für das Ratssekretariat mit Blick auf die finanzpolitische Steuerung ein?
- Inwiefern werden diese beiden Aspekte durch die oben besprochenen Strukturen, Kompetenzen oder Prozesse beeinflusst?

6 Wirkungen des Kommissionssystems

Basierend auf den Strukturen, Kompetenzen und Prozessen des Kommissionssystems:

- Wie schätzen Sie den finanzpolitischen Einfluss bzw. die finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeiten seitens Parlament insgesamt ein? Wie wirkt sich dies auf die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative in der Finanzpolitik aus?
- Wie schätzen Sie den Einfluss der besprochenen Strukturen, Kompetenzen und Prozesse auf die Kohärenz zwischen Finanzplanung und Finanzaufsicht ein?
- Wie schätzen Sie das Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Kommissionssystems mit Blick auf die finanzpolitische Steuerung auf Parlamentsebene ein?

7 Abschluss

- Haben Sie weitere Bemerkungen oder Hinweise im Zusammenhang mit der finanzpolitischen Steuerung auf Parlamentsebene, insbesondere im Bereich der vorberatenden Kommissionen?

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

- Bundi, Pirmin, Eberli, Daniela und Sarah Bütikofer (2017): «Between occupation and politics: Legislative professionalization in the Swiss Cantons» *Swiss Political Science Review* 23(1): 1-20.
- Burri, Boris (2007): Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten des Bundes. Grundlegende Ausgestaltung, Vorgaben des Bundesrates und bestehen bleibende Problembereiche. Diplomarbeit NDS. Online verfügbar: <https://biblio.parlament.ch/docs/147175.pdf> [Stand URL: 03.06.2020].
- econcept (2000a): Evaluation des WOV Versuches Kt. Luzern. Gemeinsame Evaluation von WOV und LOS. Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Luzern, Zürich, 30. Mai 2000.
- econcept (2000b): Evaluation WOV Kanton Aargau. Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Aargau, Zürich, 21. November 2000.
- econcept (2002a): Evaluation der Verwaltungsreform wif!. Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Zürich. Zürich, 18. November 2002.
- econcept (2002b): Evaluation GRiforma. Schlussbericht. Zürich, 30. September 2002.
- econcept (2009): Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Schlussbericht im Auftrag des Büros des Grossen Rats des Kantons Aargau, Zürich, 19. Februar 2009.
- econcept (2011): Externe Voranalyse NEF. Schlussbericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern, Zürich, 10. März 2011.
- Heiri Gander (2020): Parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen. Unpublizierte Dissertation an der Universität Zürich.
- Interface (2000): Evaluation des Pilotprojekts Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn, Schlussbericht zu Händen der WOV-Kommission, Luzern, 2000.
- Interface und Landert Farago Davatz & Partner (2000): Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Luzern und Zürich, 25. August 2000.

Rechtliche Grundlagen

Stadt Zürich

Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (Stand am, 26. November 2017), AS 101.100

GeschO GR, Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999 (Stand am 26. September 2018), AS 171.100

GBVO, Globalbudgetverordnung vom 24. März 2010 (Stand am 21. März 2018), AS 611.120

Stadt Bern

GO, Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (Stand am 1. August 2017), SSSB 101.1

GRSR, Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stand am 1. Januar 2018), SSSB 151.21

RVO, Verordnung über die interne Revision vom 30. November 2011 (Stand am 1. Februar 2012), SSSB 152.011

KoR, Reglement über die Kommissionen der Stadt Bern vom 17. August 2000 (Stand am 1. Januar 2013), SSSB 152.21

Stadtrat Bern (2019): Projekt Neue Stadtverwaltung Bern 2022 (Projekt NSB22); Abschluss Grobkonzept und Start Detailkonzept. Sitzung vom 17. Oktober 2019, Traktandum 11, SRB Nr. 2019-509. Online verfügbar unter: <https://ris.bern.ch/Dokument.ashx?dId=f1c9c16285274f11bffda488159764a3-332&dVersion=11&dView=Dokument> [Stand URL: 03.06.2020].

Stadt St. Gallen

Geschäftsreglement des Stadtparlaments vom 14. September 2004 (Stand am 1. Januar 2018), SRS 151.1

Reglement über die Finanzkontrolle vom 18. November 2008 (Stand am 1. Januar 2018), SRS 811.2

Stadt Winterthur

Gemeindeordnung vom 26. November 1989 (Stand am 15. Mai 2019), SRS 1.1-1

GeschO GGR, Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010 (Stand am 1. August 2019), SRS 1.2-1

Finanzkontrollverordnung, Verordnung über die Finanzkontrolle vom 15. April 2013 (Stand am 1. Januar 2019), SRS 6.4-1

Stadt Biel

Stadtdordnung vom 9. Juni 1996, SGR 101.1

Geschäftsordnung des Stadtrates von Biel vom 11. Dezember 1996, SGR 151.21

Reglement für die Kommissionen des Stadtrates vom 11. Dezember 1996, SGR 151.31

Organisationsreglement, Reglement über die Grundsätze der Organisation der Stadtverwaltung Biel und über die vom Stadtrat zu wählenden ständigen Kommissionen vom 17. April 1997, SGR 152.01

Finanzordnung vom 20. November 1996, SGR 621.1

Stadt Luzern

Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000, sRSL 0.3.1.1.1

Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (Stand am 1. August 2018), sRSL 9.1.1.1.1

Kanton Zürich

GG, Gemeindegesetz vom 20. April 2015, LS 131.1

KRG, Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981, LS 171.1

GR-KR, Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999, LS 171.11

Kanton Bern

GRG, Gesetz über den Grossen Rat vom 4. Juni 2013 (Stand am 1. Januar 2014), BSG 151.21

GO, Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (Stand am 1. Juni 2014), BSG 151.211

KFKG, Gesetz über die Finanzkontrolle vom 01.12.1999 (Stand am 01. September 2014), BSG 622.1

Kanton Solothurn

WoV-G, Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (Stand am 1. Juni 2019), BGS 115.1

Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (Stand am 1. Oktober 2017), BGS 121.1

Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (Stand am 18. Dezember 2015), BGS 121.2

Pflichtenheft für die Finanzkommission (FIKO) des Kantonsrates von Solothurn vom 4. Dezember 1991 (Stand am 18. Dezember 2001), BGS 121.213

Kanton Basel-Stadt

GO, Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (Stand am 1. Februar 2018), SG 152.100

AB, Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (Stand am 3. Juli 2016), SG 151.110

Kanton Zug

GO KR, Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (Stand am 1. Januar 2019), BGS 141.1

FHG, Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Stand am 1. Januar 2018), BGS 611.1

Bundesversammlung Schweiz

ParlG, Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Stand am 2. Dezember 2019), SR 171.10

GRN, Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (Stand am 2. Dezember 2019), SR 171.13

GRS. Geschäftsreglement des Ständerates vom 20 Juni 2003 (Stand am 1. Juli 2015), SR 171.14

FHG, Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

FKG, Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018), SR 614.0