

Motion Luzius Theiler (GPB-DA): Respektierung von Artikel 140 der Gemeindeordnung; Schluss mit unbewilligten Ausgaben!; Begründungsbericht

Mit SRB 618 vom 11. November 2010 wurde die folgende Motion Luzius Theiler erheblich erklärt.

Art. 140 der Gemeindeordnung stellt zum Bewilligungsverfahren für Nachkredite klare und zwingende Regeln auf:

¹ Nachkredite sind einzuholen, wenn sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens zeigt, dass der bewilligte Hauptkredit nicht ausreicht.

² Nachkredite sind vor deren Beanspruchung vom zuständigen Organ (Art. 52 und 102 Abs. 3) zu beschliessen.

³ Ist das Einholen eines Nachkredits beim Stadtrat vor dem Eingehen weiterer Verpflichtungen nur mit bedeutenden nachteiligen Folgen möglich, darf der Gemeinderat unaufschiebbare Verpflichtungen eingehen. Der Gemeinderat unterrichtet sofort die zuständige Kommission des Stadtrats. Die Ausgabe ist dem Stadtrat bei erster Gelegenheit zum Beschluss vorzulegen.

Dennoch kommt es immer wieder vor, dass sowohl Nachkredite zu sog. Hauptkrediten (Art. 52 Abs. 1 Bst. b GO) wie auch Nachkredite zu Globalkrediten (Art. 102 Abs. 3 GO) dem zuständigen Organ erst vorgelegt werden, wenn das Geld längst ausgegeben ist. Offensichtlich nehmen die Direktionen ihre Verantwortlichkeiten für die Kreditüberwachung (Art. 4 der Organisationsverordnung OV) zu wenig wahr und die Finanzaufsicht, wie sie in Art. 71ter OV vorgeschrieben ist funktioniert nur ungenügend. Dies ist nicht verwunderlich angesichts der bedauerlichen Tatsache, dass sich das Finanzinspektorat nicht einmal selber kontrollieren kann oder will und dem Stadtrat ein Nachkreditbegehren von 37 % des bewilligten Budgets für längst getätigte Ausgaben unterbreitet hat. Nach der heutigen Rechtslage hat die Ablehnung dieses Nachkreditbegehrens an der Stadtratssitzung vom 25. Februar 2010 keine rechtlichen und finanziellen Auswirkungen, was äusserst unbefriedigend ist.

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat eine Vorlage zur Ergänzung von Art. 140 GO mit folgendem Wortlaut zu unterbreiten:

1. Art. 140 Nachkredite Absatz 4 (**neu**): Ausgaben, die unter Missachtung von Absatz 1 und 2 ohne vorgängige Bewilligung durch das zuständige Organ erfolgt sind, müssen im folgenden Rechnungsjahr innerhalb der gleichen Dienststelle (bei Nachkrediten gemäss Art. 102 Abs. 3 GO) oder der zuständigen Direktion (bei Nachkrediten gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. b GO) kompensiert werden.
2. Sofern der Gemeinderat zusichert, dass er bereit ist, bei Annahme dieser Motion Art. 5 der Organisationsverordnung mit einer analogen Bestimmung zu ergänzen, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinienmotion zu.

Bern, 4. März 2010

Motion Luzius Theiler (GPB-DA), Regula Fischer, Rolf Zbinden, Daniela Lutz-Beck, Conradin Conzetti, Martin Trachsel, Barbara Streit-Stettler, Peter Künzler, Rania Bahnan Buechi, Daniel Klausner, Claude Grosjean, Manuel C. Widmer, Michael Köppli, Tanja Sollberger, Giovanna Battagliero, Beat Zobrist, Ursula Marti, Leyla Gül, Miriam Schwarz, Ruedi Keller, Guglielmo Grossi, Patrizia Mordini

Bericht des Gemeinderats

1. Umsetzung der Motion

Der Motionär fordert entweder eine Ergänzung von Artikel 140 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1) oder von Artikel 5 der Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV; SSSB 152.01). Die beiden aufgeführten Artikel behandeln den Prozess für die Einholung von Nachkrediten. Der Gemeinderat hat sich für eine Umsetzung der Motion mittels Ergänzung der OV entschieden, weshalb dieser nun der Charakter einer Richtlinie zukommt. Im folgenden Bericht erläutert der Gemeinderat die erfolgte OV-Revision. Ein Abschreibungsantrag ist wegen der Richtlinienfunktion der Motion nicht nötig.

Gemäss dem zweiten Abschnitt des zehnten Kapitels der GO erfüllt die Stadt ihre Aufgaben nach dem Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dies bedeutet unter anderem, dass der Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben für einzelne Produktgruppen sowie entsprechende Globalkredite (Nettokredite) für die einzelnen Dienststellen verabschiedet. Der Gemeinderat sorgt dafür, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung entsprechend den beschlossenen Vorgaben erbracht werden. Drohen in einer Dienststelle unbudgetierte Kosten anzufallen, können diese dann übernommen werden, wenn aufgrund entsprechender Sparmassnahmen, Beiträgen von externen Partnerinnen oder Partnern oder anderer Prioritätensetzung durch den Gemeinderat der bewilligte Globalkredit der gleichen Dienststelle trotzdem eingehalten wird. Sobald jedoch absehbar ist, dass der Globalkredit nicht mehr eingehalten werden kann, muss von der betroffenen Dienststelle gemäss Artikel 140 GO beim zuständigen Organ ein Nachkredit eingeholt werden.

Für Verpflichtungskredite (wiederkehrende Konsumausgaben oder Investitionen), die gemäss GO für eine klar umschriebene Aufgabe beziehungsweise ein klar umschriebenes Projekt gesprochen werden, bestehen nur Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des umschriebenen Verwendungszwecks. Deshalb bestehen in dieser Kategorie beim Eintreten von unerwarteten Mehrkosten erheblich geringere Möglichkeiten für eine Kompensation, als dies bei Globalkrediten von Dienststellen der Fall ist. Es ist davon auszugehen, dass Nachkredite in dieser Kategorie häufiger vorkommen.

Die Motion fordert, dass Mehrausgaben gegenüber dem Budget oder einem bewilligten Kredit, die ohne vorgängige Bewilligung durch das zuständige Organ erfolgt sind, im folgenden Rechnungsjahr innerhalb der gleichen Dienststelle (bei Nachkrediten gemäss Art. 102 Abs. 3 GO) oder der zuständigen Direktion (bei Nachkrediten gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. b GO) kompensiert werden müssen. Eine allfällig vorzunehmende, einmalige Kürzung von zukünftigen Global- oder Verpflichtungskrediten kann entweder direkt im nächsten Rechnungsjahr oder dann erst im übernächsten Budget (d.h. Rechnungsjahr des Verstosses plus zwei Jahre) vorgenommen werden. Eine Kürzung direkt im nächsten Rechnungsjahr ist für die Dienststelle, welche den Verstoss

begangen hat, schmerzhafter und allenfalls lehrreicher sowie in der Umsetzung und Überwachung einfacher zu bewerkstelligen, als eine Kürzung erst im übernächsten Budget. Eine derart lange Verzögerung der Kürzung würde neuen Raum bieten für Diskussionen und Möglichkeiten, die Kürzung zu umgehen, wodurch die disziplinierende Wirkung verwässert würde. Deshalb entschied der Gemeinderat zu Gunsten des Vorschlags, der eine Kürzung von Mitteln im nächsten Rechnungsjahr vorsieht.

2. Die neue Regelung

Zur Umsetzung der Motionsforderung hat der Gemeinderat Artikel 5 OV wie folgt ergänzt (Änderungen kursiv):

Art. 5 Nachkredite

¹ Muss ein Globalkredit überschritten werden, so ist beim zuständigen Organ ein Nachkredit einzuholen, bevor entsprechende Verpflichtungen eingegangen werden (Art. 52 und 102 Abs. 3 GO).

² Die Direktionen beschliessen Nachkredite zu Globalkrediten bis zum Betrag von 20 000 Franken selber, sofern diese innerhalb der Direktion oder direktionsübergreifend kompensiert werden können.

³ *Wird ein Globalkredit überschritten, bevor vom zuständigen Organ ein Nachkredit beschlossen worden ist, wird der Globalkredit der betreffenden Dienststelle im nächsten Rechnungsjahr einmalig im Umfang der Überschreitung des Globalkredits gekürzt.*

⁴ *Wird ein Verpflichtungskredit innerhalb des Globalbkredits überschritten, bevor vom zuständigen Organ ein Nachkredit beschlossen worden ist, wird der Globalkredit der betreffenden Dienststelle im nächsten Rechnungsjahr einmalig im Umfang der Überschreitung des Verpflichtungskredits gekürzt. Vorbehalten bleibt Absatz 5.*

⁵ *Handelt es sich bei dem überschrittenen Kredit um einen Investitionskredit, wird bei einer Überschreitung von mehr als 2 % der Globalkredit der verursachenden Dienststelle im Rechnungsjahr, das der Prüfung der Kreditabrechnung folgt, einmalig um 10 % der gesamten Kreditüberschreitung gekürzt. Beträgt die Überschreitung weniger als Fr. 25 000.00, erfolgt grundsätzlich keine Sanktion.*

⁶ *Der Gemeinderat informiert den Stadtrat im Jahresbericht oder in der nächsten Budgetdokumentation in einem separaten Absatz, falls Kürzungen gemäss Absatz 3, 4 oder 5 vorgenommen wurden.*

⁷ *Erscheint aufgrund einer Kürzung gemäss Absatz 3, 4 oder 5 die Erfüllung wichtiger Aufgaben gefährdet, kann das für den Nachkredit zuständige Organ den gekürzten Globalkredit erhöhen, soweit dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Ist der Gemeinderat zuständiges Organ, so informiert er die Finanzdelegation des Stadtrats über die Erhöhung.*

⁸ *Die Absätze 3 - 7 gelten nicht für gebundene Ausgaben. Als gebunden gelten insbesondere auch sämtliche Ausgaben aus kantonalen Lastenausgleichssystemen sowie Heiz- und Betriebskostenabrechnungen für Verwaltungsgebäude.*

3. Erläuterungen zu den OV-Änderungen

3.1. Allgemeines

Die neue Regelung sieht vor, dass Nachkredite, wie in Artikel 140 GO vorgesehen, in jedem Fall vor der Tötigung der Mehrausgaben vom zuständigen Organ bewilligt werden müssen, damit sie

ohne Konsequenzen bleiben (siehe weiter unten). Beispielsweise bei Bauprojekten könnte dies zu grösseren Verzögerungen führen, da Nachkreditbegehren häufig vom Stadtrat genehmigt werden müssen und dabei eine gewisse Zeit verstreichen könnte, bis ein entsprechendes Geschäft traktandiert werden kann. Es wird allerdings auch in Zukunft möglich sein, unter Berufung auf Artikel 140 Absatz 3 GO unaufschiebbare Verpflichtungen durch den Gemeinderat genehmigen zu lassen:

Art. 140 Abs. 3 GO

Ist das Einholen eines Nachkredits beim Stadtrat vor dem Eingehen weiterer Verpflichtungen nur mit bedeutenden nachteiligen Folgen möglich, darf der Gemeinderat unaufschiebbare Verpflichtungen eingehen. Der Gemeinderat unterrichtet sofort die zuständige Kommission des Stadtrats. Die Ausgabe ist dem Stadtrat bei erster Gelegenheit zum Beschluss vorzulegen.

Zu beachten ist weiter, dass auch die Zuständigkeitsregeln für die Bewilligung von gebundenen Ausgaben durch die Ergänzungen der OV unangetastet bleiben. Gebundene Ausgaben werden unabhängig von ihrer Höhe immer vom Gemeinderat beschlossen (Art. 102 Abs. 2 GO). Da bei gebundenen Ausgaben kein Spielraum besteht, ob und wie die Ausgabe getätigt werden kann, können sie auch zu keinen Kürzungen von Global- oder Investitionsbudgets führen.

Schliesslich sieht die OV-Ergänzung vor, dass selbst dann, wenn ein Nachkredit ungerechtfertigterweise verspätet eingeholt wird, das zuständige Organ immer noch die Möglichkeit hat, auf eine Kürzung im Folgejahr zu verzichten, sofern die Kürzung die Erfüllung wichtiger Aufgaben gefährden würde (Art. 5 Abs. 7 OV).

Die Einführung einer Sanktionsmöglichkeit bringt auch Risiken mit sich, was den Umgang mit Krediten betrifft. Zum einen besteht die Gefahr, dass in den Kreditanträgen zusätzliche Reserven geschaffen und dann auch verwendet werden, nur weil sie gesprochen wurden. Dies würde letztlich zu einer Verteuerung der Investitionen führen. Zum anderen dürfte die Verlockung gross sein, bei sich abzeichnenden Kreditüberschreitungen Kosten in die Laufende Rechnung oder auf andere Kredite zu verschieben. Und nicht zuletzt droht die Gefahr, dass Kreditabrechnung nur mit grosser zeitlicher Verzögerung eingereicht werden, um so eine Sanktion hinauszögern zu können. Der Gemeinderat wird aus diesem Grund veranlassen, dass ab Einführung der neuen Regelung Kredite und Kreditabrechnungen verstärkt kontrolliert werden.

3.2. Zu den einzelnen OV-Änderungen

Zu Absatz 3:

In Absatz 3 wird der Fall umschrieben, dass eine Dienststelle ihren Globalkredit überschreitet, ohne dies vom zuständigen Organ bewilligen zu lassen. Beantragt sie einen entsprechenden Nachkredit erst nach erfolgter Überschreitung, wird ihr im folgenden Rechnungsjahr ihr Globalkredit einmalig im Umfang der Überschreitung gekürzt. Die Kürzung erfolgt automatisch.

Die Dienststellen haben unter diesen Voraussetzungen ein grosses Interesse, ausserordentliche Ausgaben dem zuständigen Organ zur Genehmigung zu unterbreiten, bevor sie diese tätigen, wenn sich eine Überschreitung ihres Globalkredits abzeichnet. Damit wird erreicht, dass das zuständige Organ Mehrausgaben ablehnen kann, wenn es diese als unnötig erachtet. Bleibt eine Überschreitung des Globalkredits ohne Konsequenzen, haben die Dienststellen nicht zwangsläufig ein Interesse, Nachkreditbegehren bereits zu stellen, bevor die entsprechenden Mittel ausgegeben sind.

Zu Absatz 4:

Überschreitet eine Dienststelle einen Verpflichtungskredit, ohne die Überschreitung vorgängig vom zuständigen Organ genehmigen zu lassen, sind die Konsequenzen dieselben, wie bei der Überschreitung des Globalkredits. Die Erläuterungen zu Absatz 3 gelten auch für Absatz 4.

Zu Absatz 5:

Handelt es sich bei einem Verpflichtungskredit gemäss Absatz 4 um einen Investitionskredit, der in der Investitionsrechnung geführt wird, wird bei einer Überschreitung von mehr als 2 % ohne vorgängige Genehmigung durch das zuständige Organ der Globalkredit der verantwortlichen Dienststelle im Rechnungsjahr, das der Kreditabrechnung folgt, einmalig um 10 % der gesamten Kreditüberschreitung gekürzt. Beträgt die Überschreitung weniger als Fr. 25 000.00, erfolgt grundsätzlich keine Sanktion. Dadurch sollen unerwünschte Einflüsse auf die Investitionstätigkeit der Stadt Bern vermieden werden, wie sie bei einer Kürzung der Quoten von Investitionsbereichen unweigerlich vorkommen würden. Weiter soll ermöglicht werden, dass aus Sicht des Gesamthaushalts der Stadt unwesentliche Überschreitungen im Nachhinein gesammelt und genehmigt werden können, um unnötigen administrativen Aufwand zu vermeiden. Der Stadtrat muss vom Gemeinderat in der Budgetdokumentation gut ersichtlich über derartige Kürzungen informiert werden.

Auch mit dieser Sanktionsmöglichkeit soll erreicht werden, dass sich abzeichnende Kreditüberschreitungen beantragt werden, so lange noch ein Handlungsspielraum besteht und nicht erst, wenn das Geld bereits ausgegeben ist. Nur so behält das finanzkompetente Organ die Zügel in der Hand und kann beispielsweise eine Projektänderung beschliessen, wenn die Kosten ansonsten überschliessen.

Zu Absatz 6:

Absatz 6 hält fest, dass der Gemeinderat den Stadtrat im Jahresbericht oder der nächsten Budgetdokumentation über vorgenommene Kürzungen zu informieren hat. Die Kürzungen sind in einem separaten Absatz aufzuführen, damit sie auf einen Blick ersichtlich sind. Damit wird gegenüber dem Stadtrat Transparenz geschaffen.

Zu Absatz 7:

Die Globalkredite gemäss Absatz 3, 4 und 5 werden automatisch gekürzt. Das heisst, die Kürzung ist bei einem Verstoss gegen die Vorgaben von Artikel 140 GO respektive Artikel 5 Absatz 1 OV der Regelfall. Absatz 7 normiert die Ausnahme von der Regel.

Wenn eine Kürzung von Mitteln die Erfüllung wichtiger Aufgaben gefährden würde und somit unverhältnismässig wäre, kann dem zuständigen Organ im Rahmen des Nachkreditbegehrens beantragt werden, die Kürzung wieder rückgängig zu machen. Hier liegt ein Ermessensspielraum. Mit der Formulierung „erscheint ... die Erfüllung wichtiger Aufgaben gefährdet, ...“, wird allerdings deutlich zum Ausdruck gebracht, dass gute Gründe vorgebracht werden müssen, um zu erreichen, dass das Fehlverhalten von Dienststellen oder Projektverantwortlichen keine Konsequenzen hat.

Mit der Vorgabe, dass der Gemeinderat die Finanzdelegation darüber informieren muss, wenn er eine Kürzung in seinem Kompetenzbereich wieder rückgängig macht, ist zudem sichergestellt, dass der Stadtrat über Ausnahmen von der Regel immer ins Bild gesetzt wird.

Zu Absatz 8:

Dieser dient der Präzisierung des Gültigkeitsbereichs der neuen Regelung. Diese findet keine Anwendung, wenn es sich bei Ausgaben, welche zu einer Kreditüberschreitung führen, um ge-

bundene Ausgaben gemäss Artikel 102 Absatz 2 und Artikel 141 GO handelt beziehungsweise wenn die Höhe der Kreditüberschreitung erst bei Vorliegen einer definitiven Schlussabrechnung zuverlässig ermittelt werden kann. In diesen Fällen kann wie bis anhin der Nachkredit nachträglich eingeholt werden. Mit dieser Regelung sollen ungerechtfertigte Sanktionen insbesondere in den Bereichen Winterdienst, Zahlungen aus Lastenausgleichssystemen, Heiz- und Nebenkostenabrechnungen usw. vermieden werden.

3.3. Inkrafttreten

Die Ergänzung der Organisationsverordnung soll auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten, um den Direktionen die erforderliche Zeit einzuräumen, allenfalls notwendige Anpassungen vorzunehmen. Mit der vorgenommenen Ergänzung von Artikel 5 OV ist die Forderung der Motion erfüllt.

Bern, 13. Februar 2013

Der Gemeinderat