

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung: 22. Juni 2020
Direktion: Finanzdirektion
Ressort: Finanzen
Verfasser: Peter Hofer
Version: GRB: 2020-1292 / 2. März 2020

Motion FDP/GLP/SVP-Fraktion betreffend "Einführung einer Finanzkommission"

I. Bericht

Die FDP/GLP/SVP-Fraktionen reichten am 4. November 2019 eine Motion ein:

Wortlaut

1. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat eine Vorlage zur Einführung einer Finanzkommission zu unterbreiten.
2. Es ist eine ständige, stadträtliche 7-er Kommission vorzusehen.
3. Die Finanzkommission soll in folgenden Fällen die Kompetenz erhalten, Antrag zu Handen der zuständigen Organe zu stellen:
 - Kreditvorlagen, sofern die Ausgabenkompetenz des Gemeinderates gemäss den Bestimmungen der Gemeindeordnung überschritten ist.
 - Sämtliche Kreditabrechnungen
 - Gemeindeerlasse, soweit diese Gebührenregelungen oder Anpassungen der Steuersätze beinhalten.
 - Gemeinderechnung & Budget
 - Begleitung Budgetprozess
 - Fragen betreffend Bewirtschaftung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, unter Vorbehalt der Kompetenzen des Leiters der Finanzdirektion im Rahmen der Liquiditätsbewirtschaftung
 - Investitions- und Finanzpläne
 - Allfällige Stabilisierungsprogramme
 - Erlass, Änderung und Aufhebung von Vorschriften aus dem Aufgabengebiet der Finanzdirektion
 - Geschäfte mit ausdrücklicher Zuweisung eines Geschäftes durch den Gemeinderat
4. Die Kommission soll auf Beginn der nächsten Legislatur (2021) eingesetzt werden.

Begründung

Praktisch jede Schweizer Gemeinde verfügt über eine eigene Finanzkommission. Dies gilt insbesondere für die umliegenden, vergleichbaren Städte im Kanton Bern.

Die Stadt Burgdorf soll mit der Einführung einer ständigen, stadträtlicher 7er Kommission ein entsprechendes Gremium schaffen. Die Auflistung des Antragsrechtes entspricht in weiten Teilen den Kompetenzen der Finanzkommission der Stadt Langenthal.

Die Einführung einer Finanzkommission ist angesichts der angespannten finanziellen Lage sowie der hohen Verschuldung angebracht. Damit erhält der Stadtrat zusätzliches Gewicht in der Mitsprache bei Finanzgeschäften. Im Gegensatz zur GPK können Geschäfte auch aus (finanz-)politischen Überlegungen geprüft und falls notwendig zurückgewiesen werden.

Stellungnahme des Gemeinderats

Formelles

Die Motion ist ein Antrag, durch den der Gemeinderat beauftragt wird, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten, ihm einen Antrag zu stellen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 28 Stadtratsreglement). Motionen können nur über Gegenstände eingereicht werden, die nicht im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegen. Das Anliegen der Motionärin erfordert Änderungen von Reglementen einschliesslich der Gemeindeordnung und liegen deshalb im Zuständigkeitsbereich des Stadtrates bzw. der Stimmberechtigten. Die Motion ist insoweit zulässig. Gleichzeitig verlangt die Motion in Ziffer 4 eine Umsetzung auf Beginn der nächsten Legislatur 2021. Die Vollzugsfrist für Motionen ist in Art. 33a des Stadtratsreglements verbindlich geregelt. Eine Abkürzung mittels Motion ist unzulässig. Ziffer 4 der Motion ist deshalb nicht beschlussfähig.

Materielles

Eine stadträtliche Finanzkommission wurde im Rahmen der Gesamtrevision der heutigen Gemeindeordnung eingehend geprüft, diskutiert und schliesslich klar zugunsten der heutigen Geschäftsprüfungskommission verworfen. Seit dieser Revision nimmt die Geschäftsprüfungskommission (GPK) als wichtigste Kommission des Stadtrates Vorprüfungs-, Ergebnisprüfungs- und Oberaufsichtsfunktionen wahr. In den ersten Jahren nach der Revision existierte noch die aus früheren Zeiten stammende gemeinderätliche Finanzkommission (FIKO) weiter. Das führte zu Doppelspurigkeiten, zu unklaren Abgrenzungen zur GPK und zum Gemeinderat sowie zu ineffizienten Entscheidungsprozessen für Gemeinderat und Verwaltung. Im Vergleich zu diesen lähmenden Einflüssen der FIKO war ihr Nutzen in Form von qualitativ besseren oder politisch breiter abgestützten Entscheiden äusserst gering. Deshalb hob der Gemeinderat die FIKO per 2004 ersatzlos auf. Dieser Entscheid wurde in weiten Kreisen begrüsst.

Das gleiche Anliegen einer Finanzkommission wurde im Rahmen einer Motion der FDP 2010 sowie der NPM Evaluation 2016 gemeinsam mit dem Stadtrat wiederholt geprüft und jeweils als nicht zielführende Massnahme vom Stadtrat und vom Gemeinderat verworfen.

Die mit der Motion verlangte Kompetenzregelung der neu geforderten, stadträtlichen FIKO ist weitgehend identisch mit den Kompetenzen der GPK. Es zeichnet sich ab, dass es mit dieser neuen Kommission zu erheblichen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsproblemen bzw. Bereinigungsbedarf unter den Kommissionen und dem Gemeinderat kommen wird. Zudem enthält der Vorstoss weitere Anliegen zur Detailgestaltung, welche den heutigen Zuständigkeiten in der Gemeindeordnung (GO) widersprechen (z.B. finanzielle Limiten). Die in den letzten Jahren durch die nichtständige NPM-Kommission vorgenommenen Prozess- und Auswertungsanpassungen haben den Budgetprozess ausgeweitet und seine Transparenz deutlich verbessert (Kompass, Infoveranstaltung, Layout, etc.). Eine zweite vorberatende Kommission führt aus Sicht des Gemeinderates zu einem schwerfälligen Ablauf ohne nennenswerte qualitative Vorteile für die Steuerung.

Eine reine Finanzkommission widerspricht zudem der bewährten NPM-Steuerungsphilosophie, dass Input und Output zusammengehören und aus politischer Sicht immer gemeinsam betrachtet, bewertet und ggf. geändert werden sollen. In der GPK sind diese beiden Sichtweisen vereint und gewährleistet. Der GPK eine neue FIKO zur Seite zu stellen bedeutet, Input- und Outputsicht wieder auf zwei Organe des Stadtrates aufzuteilen. Das schwächt die Rollen beider Kommissionen, erschwert dem Gemeinderat die Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und beeinträchtigt Qualität und Effizienz der parlamentarischen Vorberatung. Die in der Motion formulierten Zuständigkeiten der Finanzkommission entsprechen fast wörtlich der Regelung für die Finanzkommission in Langenthal. Langenthal hat jedoch kein NPM eingeführt und wird nicht über Wirkungen, Leistungen und Kosten gesteuert, sondern klassisch fast ausschliesslich über den Input. Ausserdem wird die Finanzkommission in Langenthal vom zuständigen Mitglied des Gemeinderates (Ressortleiter) präsiert. Dies im Gegensatz zur Geschäftsprüfungskommission Langenthals, welche eine „echte“ (unabhängige) parlamentarische Kommission unter Leitung eines Parlamentsmitgliedes ist. Diese Informationen zeigen auf, dass die Verhältnisse in Langenthal nicht direkt vergleichbar sind und eine eventuell sinnvolle Lösung dort für die Burgdorfer Organisation ungeeignet sein kann.

Die finanzielle Ausgangslage ist keineswegs wie im Motionstext ausgeführt „angespannt“. Die Jahresabschlüsse der letzten Jahre haben sich positiv entwickelt. Das vorhandene Eigenkapital beträgt seit Jahren konstant mehrere Steuerzehntel. Aus Ertragsüberschüssen konnte die Spezialfinanzierung Schulanlagen und Verwaltungsgebäude für vorgesehene Unterhaltsarbeiten an den städtischen Immobilien per 31.12.2019 mit rund 11 Mio. Franken geäufnet werden. Die Jahresbudgets werden seit Jahren ausgeglichen gestaltet und die Rechnungsergebnisse übertreffen in der Regel die budgetierten Werte.

Weiter konnten in den letzten Jahren die langfristigen Schulden trotz erheblichen Investitionen stabil bis leicht sinkend gehalten werden (per 31.12.2019 101 Mio. Franken). In Bezug auf den hohen Anlagewert (Finanz- und Verwaltungsvermögen per 31.12.2019 = 231 Mio. Franken) ist der Schuldenbestand zwar nicht ideal, aber sicher vertretbar. Gestützt auf die Planwerte zum Finanzplan 2020 steigen die Schulden auch in den kommenden Jahren nur geringfügig an.

Für angespannte Finanzlagen wie zwischen 2008 bis 2014 sind besondere Massnahmen politisch wirkungsvoller als eine ständige Kommission. Solche Massnahmen können auf die konkreten Situationen zugeschnitten und der Stadtrat kann in geeigneter Form miteinbezogen werden (Runde Tische, Infoveranstaltungen, nichtständige Kommissionen, Arbeitsgruppen). Beispiele waren die Verzichtspläne 1 und 2, die Sanierungsstrategien 11 und 12 und schliesslich die Finanzstrategie Haushaltsgleichgewicht 2020. Diese Planungen und Strategien mussten auf breiter Basis gemeinsam entwickelt und abgestützt werden. Eine ständige Finanzkommission hätte solche besonderen Massnahmen weder überflüssig gemacht noch allein die dafür nötige Arbeit leisten können.

Mit der Aufhebung der FIKO wurde der Bereich Finanzen innerhalb der Finanzdirektion umstrukturiert und es konnte Personal abgebaut werden. Zwischenzeitlich wurden neue Aufgaben und Mandate ohne Aufstockung des Personals übernommen. Wenn eine FIKO eingeführt werden sollte würde dies zwangsläufig zu einer Aufstockung des Personals der Finanzen führen, was entsprechende Mehrkosten bewirken würde. Vor allem weil zum jetzigen Zeitpunkt in der Kompetenz des Bereichs Finanzen liegende Prozesse wie Genehmigung von Kreditvorlagen und -abrechnungen, Vermögens- und Schuldenbewirtschaftung oder Investitions- und Finanzpläne mit der FIKO abgestimmt und durch sie geprüft werden müssten. Zudem bringt eine Begleitung des Budgetprozesses durch die FIKO einen höheren zeitlichen Ressourcenbedarf im Bereich Finanzen mit sich, da Sitzungen vorbereitet werden und Erklärungen abgegeben werden müssen. Diese Mehrkosten (plus Kosten der Kommission) entsprechen in keiner Weise dem Nutzen einer stadträtlichen FIKO.

Abgesehen von den materiellen Einwänden könnte die Motion auch zeitlich nicht auf Beginn der nächsten Legislatur (innert 9 Monaten) umgesetzt werden (Ziffer 4). Zum einen beträgt die reglementarische Vollzugsfrist für Motionen zwei Jahre (Art. 33a Stadtratsreglement). Diese gesetzliche Frist darf mit einer Motion nicht verkürzt werden. Zum anderen besteht die Motion aus einer detaillierten Liste von Zuständigkeiten der neuen FIKO. Diese greifen - wie oben schon erwähnt – teilweise in die Kompetenzen des Gemeinderates ein. Das erfordert eine Anpassung der GO mit obligatorischer Volksabstimmung, welche frühestens 2021 stattfinden könnte.

Aus dieser Sichtweise sprechen gewichtige Gründe gegen die Einführung einer zweiten Kommission, welche dazu führen würde, dass praktisch alle finanzrelevanten Geschäfte einer zweifachen parlamentarischen Vorprüfung unterzogen werden müssen. Zudem sprechen formelle Gründe gegen die Annahme der Motion Ziffer 4. Der Gemeinderat beantragt deshalb dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Der Gemeinderat ist jedoch bereit, die Motion als Postulat entgegen zu nehmen. Der Vorstoss in der Form des Postulates bedeutet für den Gemeinderat, dass er das Anliegen vertiefter prüfen kann, als es im Rahmen einer Antwort auf eine Motion möglich ist. So könnten Varianten in Betracht gezogen werden wie beispielsweise eine Optimierung der Aufgaben und der Rolle der GPK in Bezug auf die finanzielle Steuerung der Stadt oder eine Finanzkommission mit besser auf die GPK abgestimmten und abgegrenzten Aufgaben. Gestützt auf den Bericht kann der Stadtrat dann das weitere Vorgehen auf besseren Grundlagen beschliessen als es jetzt möglich ist. Für ein Postulat gelten zudem weniger strenge formelle Anforderungen. Im Gegensatz zur Motion ist in einem Postulat eine rechtlich unzulässige und tatsächlich unerfüllbare Fristvorgabe kein formelles Hindernis, das einer Annahme des Vorstosses im Wege steht. Der Entscheid über eine Umwandlung der Motion in ein Postulat liegt allein bei den Motionären (Art. 28 Abs. 3 Stadtratsreglement).

II. Antrag

Ablehnung der Motion oder Annahme als Postulat.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Roman Schenk, Stadtschreiber