

Auszug aus dem Protokoll

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlussnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
26.02.2020	8	17	437	00.06.04

Motion Andreas Buser (glp) und Mitunterzeichnende betreffend "Mehr Transparenz und Verbindlichkeit im Budgetprozess"; Erheblicherklärung

Ausgangslage

Am 27. November 2019 wurde folgende Motion eingereicht:

Erstunterzeichner/in: Andreas Buser (glp)

Mitunterzeichnende: Mario Morger (glp), Raymond Känel (BDP), Hans-Jörg Rothenbühler (BDP), Stefan Stock (FDP), André Tschanz (EVP), Karin Walker (EVP), Peter Kofel (GFL), Beat Koch (GFL), Jürg Jenni (parteilos/GFL)

"Antrag

Die von der Finanzkommission im Rahmen der Budgeterarbeitung beantragten Einsparungen sind konsequent offenzulegen. Der Gemeinderat hat von ihm nicht zur Realisierung vorgesehene Einsparungen einzeln zu begründen. Auf Antrag eines GGR-Mitglieds hin stimmt der GGR über die Realisierung einzelner Positionen ab.

Begründung

Die Finanzkommission berät jedes Jahr im Spätsommer einen ganzen Tag über das Budget des Folgejahres. Die Mitglieder wenden viel Zeit und Energie dafür auf, die Sachgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich nach den Budgetfolgen zu prüfen und ungerechtfertigt hohe oder nicht genügend klar begründete finanzielle Mittel zur Ablehnung bzw. zur Kürzung zu empfehlen.

Der Entscheid darüber, wie mit diesen Empfehlungen aus der Finanzkommission umgegangen wird, obliegt dem Gemeinderat. Der Budgetprozess findet im Stillen statt, die Anträge der Finanzkommission sowie die Entscheide des Gemeinderats werden nicht bekanntgegeben. Zudem unterliegen die Kommissionsmitglieder der Geheimhaltungsverpflichtung.

Der Motionär sowie die Mitunterzeichnenden sind der Ansicht, dass über die im Rahmen der Budgeterarbeitung beantragten und nicht realisierten Einsparungen konsequent zu informieren ist. Es ist der Grosse Gemeinderat, welcher das Budget abnimmt. Der GGR ist es folglich auch, der Transparenz über diese vorgelagerten Entscheidprozesse haben muss, um ggf. gegensteuern zu können.

Der Motionär sowie die Mitunterzeichnenden erhoffen sich durch diese Motion jedes Jahr zusätzlich realisierbare Einsparungen im fünfstelligen Frankenbereich."

Antwort

Formelles

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine sogenannte Richtlinienmotion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats gemäss Art. 49 Absatz 2 der Gemeindeverfassung und Art. 35 Absatz 2 und 3 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats. Der Gemeinderat hat bei

Richtlinienmotionen einen recht grossen Spielraum in der Umsetzung. Entscheid und Verantwortung bleiben beim Gemeinderat.

Die Abschreibung erfolgt nach der Behandlung des vorliegenden Berichts gemäss Art. 35 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Parlaments stillschweigend (ohne formellen Parlamentsbeschluss).

Zuständigkeiten

Der Gemeinderat ist nach Art. 71 des Gemeindegesetzes (GG, BSG 170.11) für die Führung des Finanzhaushalts verantwortlich. Er erstellt das Budget und unterbreitet dem Grossen Gemeinderat Bericht und Antrag. Der Grosse Gemeinderat behandelt das Budget und stellt den Stimmberechtigten Antrag (vgl. Art. 53 der Gemeindeverfassung). Der Grosse Gemeinderat beschliesst unter Vorbehalt des fakultativen Referendums die Produktdefinitionen bei Aufgaben mit wirkungsorientierter Verwaltungsführung (NPM) einschliesslich des damit verbundenen Nettoaufwands (vgl. Art. 55, lit. g i. V. mit Art. 5 Abs. 2 lit. a der Gemeindeverfassung). Nach Art. 33 lit. d der Gemeindeverfassung (SSGZ 101.1) beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne über das Budget und die Steueranlage.

Budgetprozess

Im Frühling erlässt der Gemeinderat für die Erstellung des Budgets Weisungen, welche den Kommissionen und den Verwaltungsabteilungen eröffnet werden. Die politisch zusammengesetzten und somit breit abgestützten Kommissionen bearbeiten die von den Verwaltungsabteilungen vorbereiteten detaillierten Budgetpositionen. Die Finanzverwaltung stellt den Budgetentwurf zusammen und erstellt eine umfassende Dokumentation über die beantragten Anschaffungen, Unterhaltsarbeiten und die grösseren Abweichungen zum Vorjahr.

Der Finanzkommission obliegt die Vorbereitung und Antragstellung des Budgets zu Händen des Gemeinderats (vgl. Art. 18 lit. a Ziff. 2 des Reglements über die ständigen Kommissionen, SSGZ 152.21). Die Finanzkommission überprüft demnach im August sämtliche Eingaben auf die Rechtmässigkeit und Budgetkonformität und beurteilt die Tragbarkeit und Notwendigkeit der beantragten Budgetkredite.

Bei der Finanzkommission handelt es sich nicht um eine parlamentarische Kommission. Gemäss dem Reglement über die ständigen Kommissionen (vgl. Art. 14 Abs. 1) gibt die Finanzkommission als beratendes Organ eine Stellungnahme zu Geschäften finanzieller Natur an den Gemeinderat. Nach der ständigen und bewährten Praxis der Gemeinde Zollikofen sind in den Geschäften an den Grossen Gemeinderat die Stellungnahmen der Finanzkommission enthalten. Die Mitberichte der Finanzkommission enthalten insbesondere die finanziellen Auswirkungen auf das Finanzhaushaltsgleichgewicht. Bei der Budgeterarbeitung behandelt der Gemeinderat die von der Finanzkommission eingebrachten sowie die aus der Mitte des Rats gestellten Korrekturanträge unter Beizug der Abteilungsleitungen. Die Departemente können sich zu den gemachten Anträgen äussern und Stellung nehmen. Nach erfolgter Diskussion stimmt der Gemeinderat einzeln über die von der Finanzkommission und aus der Ratsmitte vorgebrachten Änderungen der Budgetpositionen ab. Im Budgetantrag an den Grossen Gemeinderat werden die Resultatveränderungen der Finanzkommission jeweils summarisch ausgeführt. Die von den Kommissionen bei der Vorberatung der Geschäfte eingebrachten Empfehlungen und Hinweise (z. B. Korrekturanträge der Finanzkommission bei Budgetpositionen) werden vor Antragsstellung an die Legislative vom Gemeinderat aufgenommen und bereinigt. Der Gemeinderat ist antragsstellende Behörde an den Grossen Gemeinderat. Die Kommissionen – ausser die Geschäftsprüfungskommission als parlamentarische eingesetzte Kommission – unterbreiten dem Grossen Gemeinderat keine Anträge.

Schlussfolgerungen

Der Gemeinderat vertritt die Haltung, dass mit dem bewährten Prozess bei der Budgeterstellung eine transparente und breit abgestützte Entscheidungsfindung stattfindet. Wie beschrieben, werden die Anliegen der Kommissionen bei der Budgeterarbeitung vom Gemeinderat aufgenommen und eingehend beraten. Die Aussage des Motionärs, dass der Budgetprozess "im Stillen" stattfindet, wird daher seitens des Gemeinderats bestritten. Für die Budgetvorlage wird den Mitgliedern des Grossen Gemeinderats jeweils eine sehr ausführliche und detaillierte Berichterstattung abgegeben. Der Gemeinderat lehnt das Veröffentlichen von Kommissionsanträgen an das Parlament in Zusammenhang mit dem Budget ab. Wie vom Motionär ausgeführt, ist es die Sache des Gemeinderats als antragsstellendes Organ, wie die Empfehlungen seiner vorberatenden Kommissionen in die Budgetvorlage einfließen. Aus Sicht des Gemeinderats wird mit der ausführlichen Dokumentation zum Budget eine sehr trans-

parente, übersichtliche und adressatengerechte Geschäftsvorlage dem Legislativorgan unterbreitet. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderats haben die Möglichkeit, sich über einzelne Budgetpositionen anlässlich der Budgetberatung im Parlament zu äussern bzw. Änderungsanträge zu stellen und damit auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen.

Antrag Gemeinderat

Die Motion Andreas Buser (glp) und Mitunterzeichnende betreffend "Mehr Transparenz und Verbindlichkeit im Budgetprozess" wird nicht erheblich erklärt.

Beratung

GGR-Präsident Samuel Tschumi (SVP): Das Eintreten ist vorgegeben, die Antwort des Gemeinderats liegt vor.

Andreas Buser (glp): Ich möchte beginnen mit einem Dank an David Portner und den Gemeinderat für die ausführliche Antwort auf meine Motion.

Dass die vorbereitenden Kommissionen und Departemente intensiv in den Budgetprozess einbezogen werden, ist natürlich korrekt. Die Finanzkommission ist zwar – wie in der Antwort festgehalten – politisch zusammengesetzt, aber mit der BDP, EVP und fdU sind immerhin drei von acht GGR-Parteien nicht vertreten. Nicht explizit eingegangen wird in der Antwort auf die Geheimhaltungspflicht der FIKO-Mitglieder. Den letzten Satz der Schlussfolgerungen des Gemeinderats, wonach der GGR ja bei einzelnen Positionen bei der Budgetdebatte Änderungsanträge einbringen könne, kann man auch so interpretieren, dass sich GGR-Mitglieder bei FIKO-Mitgliedern über die vom Gemeinderat abgelehnten Anträge informieren können, um diese allenfalls in die Budgetberatung im GGR einzubringen. Das würde bedeuten, dass die Geheimhaltungspflicht pragmatisch auszulegen ist. Vielleicht kann der Gemeinderat zu diesem Punkt noch Stellung nehmen. Teilt er diese pragmatische Sichtweise nicht, so muss man konsequenterweise zum Schluss kommen, dass der Budgetprozess für den GGR wenig transparent bleibt bezüglich diesem Punkt, da ihm wichtige Informationen vorenthalten werden.

Von einzelnen Ratsmitgliedern habe ich auch Befürchtungen gehört, dass die Budgetdebatte bei einer Annahme der Motion deutlich länger werden könnte. Möglicherweise ist dies auf einem Missverständnis begründet. Im Antrag steht: "Auf Antrag eines GGR-Mitglieds hin stimmt der GGR über die Realisierung einzelner Positionen ab." Damit wird nicht etwa gefordert, über alle Positionen einzeln abzustimmen. Aus unserer Sicht würden ein paar wenige zusätzliche Abstimmungen die Budgetdebatte nicht in einem Mass in die Länge ziehen, die der Wichtigkeit des Budgets nicht gerecht würde.

Die Grünliberalen sind weiterhin der Ansicht, dass der Spardruck erhöht werden muss, um das strukturelle Defizit in Millionenhöhe zu verringern. Gespart werden kann aber nur bei konkreten Projekten. An einer professionelleren Debatte im GGR über das Budget führt insofern kein Weg vorbei. Hierfür braucht es aber auch die entsprechenden Werkzeuge und Informationen – also mehr Transparenz und Hartnäckigkeit auf Seiten aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Im Rahmen des Budgetprozesses ist in dieser GGR-Legislatur – soweit wir uns erinnern können – bislang kein einziger Änderungsantrag hervorgegangen (es gab nur diverse Anträge auf textliche Berichtigungen). Ändern wir das nun. Wir bitten euch darum, die Motion erheblich zu erklären.

Gemeinderat Markus Burren (SVP): Noch zum Formellen, es handelt sich hier um eine Richtlinienmotion. Ich habe noch ein paar Sachen zu ergänzen. Ich bin schon länger dabei, bei der einen oder anderen Abstimmung. Es ist auch heute allen GGR-Mitgliedern freigestellt, einen Antrag zu stellen. Das wird auch in Zukunft so sein. Unabhängig, ob der Motion zugestimmt wird oder nicht. Wegen der Vertretung der glp, ihnen wäre es offen, in der Finanzkommission Einsitz zu nehmen. Es ist allen frei-

gestellt, in den Kommissionen teilzunehmen. Die Kommissionen werden verteilt nach einem Sitzverteiler und dann können die entsprechenden Parteien Einsitz nehmen und können dort schon früher mitwirken (Bildungskommission, TVE, etc.) und so entsprechend auf das Budget Einfluss nehmen. Der Gemeinderat hält daran fest, die Richtlinienmotion nicht erheblich zu erklären.

Peter Nussbaum (SVP): Die vorliegende Motion verlangt mehr Transparenz im Budgetprozess, indem die Empfehlungen der Finanzkommission an den Gemeinderat im Detail offengelegt werden sollen. Dabei erhofft sich der Motionär Einsparungen in 5-stelliger Höhe.

Vielleicht lohnt es sich in diesem Zusammenhang mal den gesamten Budgetprozess etwas genauer anzuschauen. Der Normalfall sieht in etwa so aus:

- Die Mitarbeiter der Verwaltungsabteilungen und die Schulleitungen tragen im Frühjahr die einzelnen Budgetpositionen für das folgende Jahr zusammen.
- Die entsprechenden verantwortlichen Kommissionen analysieren und bearbeiten diese Budgeteingaben.
- Die Finanzverwaltung stellt im Anschluss den ersten Gesamtbudgetentwurf inklusive Detaildokumentation zusammen.
- Dieser Entwurf wird von der Finanzkommission pro Konto bearbeitet. Die FIKO als vorberatende Kommission obliegt die Antragsstellung an den Gemeinderat. Sie kann entsprechend auch Korrekturanträge stellen.
- Der Gemeinderat befindet im Anschluss im Detail über das Budget, welches er dem GGR unterbreitet. Dabei behandelt er die Anträge der FIKO und kann allenfalls auch noch neue Erkenntnisse einfließen lassen. Manchmal gibt es innerhalb dieses Prozesses Anpassungen.
- Der GGR behandelt im nächsten Schritt den Budgetantrag des Gemeinderats zuhanden der Urnenabstimmung. Auch hier können Anträge gestellt werden.

Dieser sehr lange Prozess umfasst, je nach Ansicht, ca. sieben Schritte und findet grösstenteils überhaupt nicht im stillen Kämmerlein des Gemeinderats statt. Mehrere Stellen können in den verschiedenen Kommissionen wie hier im GGR, am Schluss auch noch das Volk, darüber befinden.

Der Antrag der FIKO als vorberatende Kommission an den Gemeinderat ist nur ein Schritt von vielen. Wichtig ist es, dass nicht nur die FIKO sondern auch die einzelnen politisch zusammengesetzten Kommissionen sich die Mühe machen, das Budget in ihrem Bereich kritisch zu analysieren. Und man kann auch hier im GGR noch Anträge zur Änderung stellen. Die Unterlagen zum Budget sind jeweils sehr umfangreich und meiner Meinung nach sehr transparent aufgearbeitet und auch mit vielen Erklärungen versehen. An dieser Stelle schon jetzt wieder vielen Dank an die Finanzverwaltung.

Dass, wie von der Motion gefordert mit noch mehr Administration und noch mehr Vergleichszahlen tausende von Franken eingespart werden können, ist meiner Meinung nach alles andere als realistisch. Im Gegenteil. Es steigen nur wieder die Verwaltungskosten an. Im Weiteren wird im Motionstitel auch noch mehr Verbindlichkeit gefordert. Wie und wo im Prozess noch mehr Verbindlichkeit geschaffen werden kann oder soll ist überhaupt nicht nachvollziehbar.

Aus diesen Gründen kann die SVP-Fraktion die Antwort des Gemeinderats sehr gut nachvollziehen und wird die Motion grossmehrheitlich als nicht erheblich erklären.

Marcel Remund (FDP): Das Anliegen der Motion nach mehr Transparenz im Budgetprozess wirkt auf den ersten Blick sympathisch. Würde die Forderung nach mehr Offenlegung jedoch einen Mehrnutzen im Sinne von zusätzlichen Einsparungen bringen? Wir in der FDP denken nicht. Es könnte im Gegenteil sogar kontraproduktiv wirken. Bei FIKO-Entscheiden zu einzelnen Budgetpositionen könnten dann allenfalls im Hinterkopf schon Gedanken über deren öffentliche Wirkung mitschwingen. Der bisherige Budgetprozess hat sich bewährt. Jedes GGR-Mitglied hat die Möglichkeit über einzelne Positionen im Budget Anträge zu stellen. Eine Anpassung der Praxis würde die Handlungsfreiheit des Parlaments nicht erhöhen. Erhöht würde nur der administrative Aufwand. Die FDP-Fraktion wird daher die Motion nicht erheblich erklären.

Hans-Jörg Rhyn (SP): Die SP-Fraktion kann die bisherigen Ausführungen seitens der Fraktionen nur unterstützen. Wir möchten aber noch darauf hinweisen, dass nebst der Finanzkommission auch andere Kommissionen Sparvorschläge einreichen. Die Bau- und Umweltkommission – als Beispiel – überprüft die Anträge der Verwaltung und der Schulen zum baulichen Unterhalt der Gemeindeliagen-

schaften. Gerade sie macht ab und zu ziemlich gewichtige Sparvorschläge, die ja dann auch einzu-beziehen wären. Schlussendlich kämen wir dazu, dass jeder budgetmässig relevante Gemeinderats-entscheid zu einem Kommissionsantrag hier auf unserer Ebene ein zweites Mal verhandelt würde. Das wäre weder effizient noch hätte es die erhoffte Wirkung.

Für uns ist es legitim, dass der Gemeinderat im Dialog mit seinen vorberatenden Kommissionen nicht alle Stellungnahmen und Anträge "tel quel" übernimmt. Im Übrigen stimmt es nicht, dass sich der Budgetprozess im Stillen abspielt. Die Finanzkommission erhält vom Gemeinderat jeweils eine Rückmeldung zu ihren Budgetanträgen. Wenn die Begründung zu einem Gemeinderatsentscheid den FIKO-Mitgliedern einmal gar nicht einleuchten sollte kann nichts und niemand verhindern, dass die gleiche Budgetkorrektur hier im Rat nochmals zur Diskussion gestellt wird. Diverse FIKO-Mitglieder sitzen ja auch im Parlament und haben, wie alle GGR-Mitglieder das Recht, zu jeder einzelnen Budgetposition Fragen zu stellen und Anträge einzureichen.

Aus allen erwähnten Gründen muss die SP-Fraktion die Motion ablehnen.

Annette Tichy (GFL): In unserer Fraktion haben wir Stimmfreigabe beschlossen zu dieser Motion. Eine knappe Mehrheit hat sich dagegen ausgesprochen, dies aus folgenden Gründen:

Natürlich sind wir sehr für Transparenz, gerade auch in politischen Prozessen. Je besser ersichtlich ist und kommuniziert wird, wie und unter welchen Bedingungen ein Entscheid zustande kommt, desto eher kann das Parlament und können auch die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen, aus welchen Überlegungen heraus das Endergebnis entstanden ist.

Im vorliegenden Fall sind wir allerdings erstens der Auffassung, dass eine Annahme der Motion eine Ungleichbehandlung der Kommissionen zur Folge hätte. Wieso soll die Finanzkommission eine Sonderstellung erhalten und ihre Anträge bzw. ihre Behandlung durch den GR öffentlich gemacht und diskutiert werden können, während dies bei den Anträgen anderer Kommissionen nicht der Fall ist?

Zweitens sind wir der Ansicht, dass ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag bestehen würde. Die durch die FIKO beantragten Einsparungen – wobei es sich wohl in der Regel (und Ausnahmen bestätigen die Regel) um eher kleinere Beträge handelt, die gekürzt oder gestrichen werden sollen – sind kaum dazu geeignet, die Finanzsituation unserer Gemeinde im Allgemeinen und das Budget im Besonderen gross zu verbessern.

Um das zu erreichen müsste man wohl auf der Einnahmeseite Massnahmen ergreifen und dürfte auch vor dem Tabu-Thema Steuererhöhung nicht zurückschrecken.

Mario Morger (glp): Ich möchte meinen Parteikollegen in zwei Punkten unterstützen. Das eine ist: Ich möchte kurz darauf eingehen, für das Protokoll, was Markus Burren gesagt hat, es könne ja jeder Einsitz nehmen in der Finanzkommission. Es ist natürlich nicht so – wir als glp haben einen Draht zur FIKO und haben jemanden in den anderen Kommissionen, wir teilen uns die Kommissionssitzungen auf. Das hindert uns natürlich nicht daran, uns entsprechend zu koordinieren. Wir nehmen die Worte auch so auf, dass man ja auch eine gewisse Geheimhaltungsverpflichtung innehält vom Parlament her. Das Zweite ist: Wir haben jedes Jahr einen Budgetprozess und das unterstütze ich auch, mit sehr umfangreichen Unterlagen. Wir haben eine FIKO, die im Sommer über einen vollen Tag lang diverse Anträge durcharbeitet und uns dann entsprechende Empfehlungen abgibt. Sehr ein umfassender Prozess. Und trotzdem kommen wir jährlich hier zusammen, diskutieren das Budget und verabschieden es. Andreas hat es gesagt, ohne, bis jetzt, einen einzigen Änderungsantrag. Es fehlt nachher im Konkreten etwas, worüber wir diskutieren und entscheiden können. Und da müssen wir uns schon auch mal überlegen: Wir reden die ganze Zeit, dass wir ein Millionendefizit haben, aber im Konkreten kommt nichts. Und irgendwo müssen wir uns einmal einen Weg überlegen, Mechanismen überlegen, wie wir das angehen wollen. Sei es über eine Steuererhöhung oder eben im Konkreten auch mal diskutieren und das heisst für mich auch, eine Budgetdebatte darf dann auch mal länger gehen als zwei Stunden.

Gemeinderat Markus Burren (SVP): Der Gemeinderat hält fest an seinem Antrag, die Motion nicht erheblich zu erklären. Ich bin erstaunt über das Votum der glp, sie haben in den letzten zwei Jahren nie einen Antrag gestellt, sie hätten das, wie alle anderen auch, tun können.

Beschluss

Die Motion Andreas Buser (glp) und Mitunterzeichnende betreffend "Mehr Transparenz und Verbindlichkeit im Budgetprozess" wird nicht erheblich erklärt (7 für Erheblicherklärung, 25 Stimmen dagegen).