



Interpellation Dietrich Pascal (FDP) vom 25. Juni 2018: Bewilligung von Verpflichtungskrediten durch den Gemeinderat als gebundene Ausgaben; Beantwortung

Sehr geehrter Herr Stadtratspräsident
Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte

1. Text der Interpellation:

"Bewilligung von Verpflichtungskrediten durch den Gemeinderat als gebundene Ausgaben

Gemäss Art. 7 Abs. 2 unserer Stadtverfassung gilt eine Ausgabe namentlich dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist, zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist oder sich aus dem Vollzug eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrages zwingend ergibt.

In der Praxis führt die Einschätzung, ob es sich bei einem Kredit um eine gebundene Ausgabe handelt oder nicht, nicht selten zu Unsicherheiten in der Verwaltung und anschliessend auch zu Konflikten und Kritik in den Behörden. Diesen Umstand zeigt gerade das letzte Beispiel, die Ausgabenbeschlüsse zu den Tagesgeschulangeboten: Im Jahr 2010 war noch der ordentliche Weg über einen Stadtratsbeschluss gewählt worden, im Jahr 2018 werden unter denselben Bedingungen die Ausgaben zur Erweiterung nun als gebunden qualifiziert (wobei der entsprechende Beschluss im Anzeiger vom 1. März 2018 zwar veröffentlicht wurde, nach einer Nachfrage in der GPK war allerdings eine zweite, verbesserte Publikation im Anzeiger vom 9. Mai 2018 nötig).

Gemäss Aussagen aus der obersten Führungsebene in der Stadtverwaltung sei dies alles eine «Randerscheinung», da ohnehin nur «sehr selten» Kredite als gebundene Ausgaben durch den Gemeinderat bewilligt würden. Der Interpellant verfolgt die städtische Politik seit Jahren mit Interesse und hat einen deutlich abweichenden Eindruck.

Um das Thema der gebundenen Ausgaben grundsätzlich besser beurteilen zu können, ersuche ich um Beantwortung folgender Fragen:

- *Wieviele Kredite hat der Gemeinderat in den vergangenen zehn Jahren (d.h. ab 1.1.2008) als gebundene Ausgaben bewilligt?*
- *Welche waren dies im einzelnen (Zweck, Datum des Beschlusses, Höhe des Kredits)?*
- *Wer legt vor der Antragsstellung jeweils fest, ob ein Kredit dem Gemeinderat als gebundene Ausgabe beantragt werden soll, oder ob ein ordentliches Stadtratsgeschäft vorbereitet wird?*
- *Die Definition der neuen und gebundenen Ausgaben in der Langenthaler Stadtverfassung ist weniger strikt als die einschlägige Bestimmung in der Gemeindeverordnung des Kantons Bern (Art. 101 Abs. 1 GV), was aber ausdrücklich zulässig ist (Art. 99 GV). Umso mehr ergeben sich bei der Qualifikation Unsicherheiten. Sieht der Gemeinderat unter diesen Umständen und im Interesse von Entscheiden mit möglichst hoher demokratischer Legitimation Möglichkeiten, in Zukunft bei der Bewilligung von Krediten als gebundene Ausgaben eine gewisse Zurückhaltung zu üben?"*

Pascal Dietrich

2. Beantwortung der Fragen:

Vorbemerkung 1

Der Gemeinderat teilt die einleitenden Ausführungen der Interpellation nicht: Die Regelung zu den neuen bzw. gebundenen Ausgaben finden sich für die Stadt Langenthal in Art. 7 und 8 der Stadtverfassung vom 22. Juni 2009, in Kraft seit 1. Januar 2010. Die Anwendung dieser Bestimmungen erlebt der Gemeinderat nicht dahingehend, dass diese "zu Unsicherheiten in der Verwaltung und anschliessend auch zu Konflikten und Kritik in den Behörden" führen. Das zeigt sich zum einen bei einem Rückblick auf viele vergangene Jahre: Gegen keine einzige vom Gemeinderat als gebunden beschlossene Ausgabe wurde beispielsweise eine Beschwerde erhoben. Und es gingen auch keine Nachfragen oder hinterfragende Eingaben von Einwohnenden oder von Behörden(-mitgliedern) beim Gemeinderat dazu ein.



Zum anderen handelt es sich bei der Anwendung im Einzelfall, namentlich von Art. 7, der die inhaltliche Definition der "gebundenen Ausgabe" enthält, um juristisches Handwerk, welches nicht zu Unsicherheiten, sondern zu rechtlich verbindlichen Ergebnissen führt.

Vorbemerkung 2

Die Interpellation befasst sich mit der Frage der Bewilligung von **Verpflichtungskrediten** durch den Gemeinderat als gebundene Ausgaben. Zur Erleichterung des Verständnisses der nachfolgenden Antworten zu den einzelnen Fragen sollen an dieser Stelle folgende Hinweise dienlich sein:

- Die **Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben** hat eine praktische Relevanz in Bezug auf die Zuständigkeiten zum Beschluss über eine Ausgabe: Bei neuen Ausgaben richtet sich die Ausgabenzuständigkeit nach den Bestimmungen von Art. 35 (Stimmberechtigte), Art. 61 (Stadtrat) und Art. 71 (Gemeinderat) der Stadtverfassung. Bei gebundenen Ausgaben ist dagegen unabhängig von der Höhe im Einzelfall immer der Gemeinderat zur Beschlussfassung über die Ausgabe zuständig (Art. 71 Abs. 1 Ziff. 1 der Stadtverfassung).
- **Verpflichtungskredite** werden beschlossen für Investitionen und für Investitionsbeiträge. Diese finanziellen Verpflichtungen belasten die *Investitionsrechnung*. Verpflichtungskredite werden auch beschlossen für wiederkehrende Konsumausgaben und für einmalige Konsumausgaben, die erst in einem späteren Jahr getätigt werden. Diese zweite Kreditsorte hat für diese Interpellation keine Bedeutung (vgl. zum Ganzen die Dokumentation "Grundlagen des HRM2" des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Seite 60 ff, Ausgabe 2017). Es ist aber auch denkbar, und in der Realität kommt dies auch ab und zu, wenn auch selten, vor, dass im *Budget* enthaltene Kredite durch einen Nachkredit ergänzt werden müssen (Beispiel: auf Grund unerwartet hoher Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Winterdienst reichen die im Budget eingestellten Ausgaben nicht aus und führen zu Mehrkosten, die die ordentlichen Finanzkompetenzen des Gemeinderates überschreiten). Es kann also der Fall eintreten, dass im konkreten Einzelfall eine Ausgabe betroffen ist, die die Kompetenzgrenze des Gemeinderates überschreitet, die aber als gebundene Ausgabe gilt und deshalb vom Gemeinderat beschlossen werden kann. Technisch handelt es sich dabei um gebundene Nachkredite zu bestehenden Budgetkrediten. Auf diese Rubrik bezieht sich die Interpellation nicht. Sie beschränkt sich, wie ihr Titel sagt, auf die "Verpflichtungskredite". **Darauf sind auch die einzelnen Antworten des Gemeinderates ausgerichtet; Ergänzungen von Budgetkrediten durch (gebundene) Nachkredite sind in den Antworten nicht berücksichtigt** (vgl. aber dennoch die nachfolgenden Bemerkungen dazu).

Entsprechend der Unterschiedlichkeit dieser beiden Kategorien gestalten sich auch die **Vorgehensvorschriften betreffend die Bekanntmachung** bei einer Beschlussfassung zu gebundenen Ausgaben:

Verpflichtungskredite sind dem zuständigen Organ (= das Organ, das zur Beschlussfassung zuständig wäre, wenn die Ausgabe neu und nicht gebunden wäre) gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. b der Stadtverfassung "bei nächster Gelegenheit" bekannt zu machen. In der Praxis erfolgen solche Bekanntmachungen immer an der erstfolgenden Sitzung des Stadtrates nach der Beschlussfassung zur gebundenen Ausgabe unter der Rubrik "Mitteilungen des Gemeinderates" durch das in der Sache zuständige Mitglied des Gemeinderates. Verpflichtungskredite, welche gebundene Ausgaben betreffen, sind zusätzlich öffentlich zu publizieren, vgl. Art. 7 Abs. 3 der Stadtverfassung.

Bei Beschlussfassung über gebundene Ausgaben zu Lasten der Erfolgsrechnung (Nachkredite zu Budgetkrediten) erfolgt die Kenntnissgabe der beschlossenen gebundenen Ausgaben im Zusammenhang "mit der Genehmigung der Jahresrechnung" (Art. 8 Abs. 2 Bst. a der Stadtverfassung). Angaben dazu finden sich deshalb in den Jahresrechnungen, welche der Stadtrat gewöhnlich an der Juni-Sitzung des folgenden Jahres genehmigt. Die Angaben der letzten 10 Jahre dazu liegen in den Stadtratsakten zu dieser Interpellation bei, obwohl sich die Interpellation wie oben ausgeführt auf diese Rubrik nicht bezieht. Bei diesen Unterlagen ist zu beachten, dass die Tabellen in den Jahresrechnungen unter anderem eine Rubrik "gebunden" enthalten. Dazu ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass zum einen die Frage der Gebundenheit wie erwähnt in den Fällen keine Rolle spielt, in denen der Gemeinderat ohnehin zur Beschlussfassung zuständig ist (Art. 71 der Stadtverfassung).



Zum anderen sind die diesbezüglichen Hinweise in den Jahresrechnungen mit einer gewissen Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen, weil diesen Angaben, im Gegensatz zu den einzelnen als gebunden beschlossenen Verpflichtungskrediten, keine juristische Prüfung zu Grunde liegt. Die Bearbeitung der Interpellation ergab in dieser Hinsicht denn auch ein Optimierungspotenzial für die Zukunft.

Antworten zu den einzelnen Fragen:

- *Wieviele Kredite hat der Gemeinderat in den vergangenen zehn Jahren (d.h. ab 1.1.2008) als gebundene Ausgaben bewilligt?*

Wie gesagt beschränken sich die nachfolgenden Angaben des Gemeinderates auf die Verpflichtungskredite im Sinn der einleitenden Bemerkungen. Zur nachfolgenden Frage finden Sie eine Zusammenstellung dieser als gebunden beschlossenen Kredite (Stand: 3. September 2018). Aus der Tabelle geht hervor, dass der Eindruck des Interpellanten zur Entwicklung der Anzahl Fälle ("Der Interpellant verfolgt die städtische Politik seit Jahren mit Interesse und hat einen deutlich abweichenden Eindruck.") der Faktenlage nicht standhält. Die als gebunden beschlossenen Verpflichtungskredite sind selten und betreffen in Beobachtungszeitraum erst noch dreimal das gleiche Objekt (Krematorium). Zudem sind zwei aufgeführte Fällen streng genommen keine Verpflichtungs-, sondern gebundene Nachkredite zu Budgetkrediten (in beiden Fällen zu den Tagesschulangeboten).

- *Welche waren dies im einzelnen (Zweck, Datum des Beschlusses, Höhe des Kredits)?*

Die folgende tabellarische Übersicht stellt die durch den Gemeinderat als gebundene Ausgaben beschlossenen Verpflichtungskredite in der Zeitspanne ab 1. Januar 2008 bis heute dar. In den Auflageakten finden Sie zu jedem Beschluss die entsprechenden Unterlagen (Kreditbeschluss, Publikation im Anzeiger, Auszug aus dem Protokoll des Gemeinderates zur entsprechenden "Mitteilung des Gemeinderates" im Stadtrat).

Bei zwei Beschlussfassungen handelt sich, wie zur ersten Frage angetönt, streng genommen nicht um Verpflichtungskredite, sondern um Nachkredite zu Budgetkrediten (Tagesschulangebote). Da diese Beschlüsse jedoch nicht im Zusammenhang mit dem Jahresrechnungsabschluss gefasst wurden, was betreffend die Bewilligung von gebundenen Ausgaben zu Lasten des Budgets eher die Ausnahme darstellt, sind sie in der Tabelle zu dieser Frage enthalten.

Zweck	Datum des Gemeinderatsbeschlusses	Höhe des Investitionskredites
Liegenschaften; Alte Mühlehallungen Fundationsunterfang und Rissanierung der Fassaden der alten Mühlehallungen (Jugendhaus)	13. Mai 2009	Fr. 175'000.00
Liegenschaften; Schulzentrum Kreuzfeld 4 Behebung der festgestellten Brandschutzmängel (Brandabschlüsse)	17. Juni 2009	Fr. 176'000.00
Krematorium Geissbergweg Zwischenausmauerung des Einäscherungssofens	20. Oktober 2010	Fr. 170'000.00
Krematorium Geissbergweg Nachrüstung Rauchgasreinigungsanlage (RGR) zur Einhaltung der Luftreinhalteverordnung (LRV)	20. Oktober 2010	Fr. 1'750'000.00
Alterszentrum Haslibrunnen Neuordnung der Pflegefinanzierung; Rückzahlung von kantonalen Investitionsbeiträgen	15. Dezember 2010	Fr. 522'425.00
Gemeindestrassen Strassenlärm-Sanierungsprojekt nach Art. 13 LSV	19. Januar 2011	Fr. 4'500'000.00
Liegenschaften; Verwaltungszentrum Sanierung Sanitäranlagen	19. September 2012	Fr. 284'000.00
Schulwesen; Tagesschulangebote Integration der Tagesschule in die städtische Verwaltung per 1. August 2014	22. Januar 2014	Fr. 952'486.00 (ab 1. Januar 2015) Fr. 329'829.00 (August-Dezember 2014) Fr. 99'650.00 (einmalige Initialkosten)



Hochwasserschutzverband unteres Langetental Instandsetzung Hochwasserentlastungskanal Bahnhofstrasse, Baulos 1	6. Mai 2015	Fr. 341'235.00
Liegenschaften; Verwaltungszentrum Sanierung des Flachdaches über dem 3. Obergeschoss	27. Mai 2015	Fr. 1'605'000.00
Krematorium Geissbergweg Totalausmauerung und Revision des Einäscherungs-ofens	30. November 2016	Fr. 310'000.00
Schulwesen; Tagesschulangebote Eröffnung eines neuen Standortes in den Räumlichkeiten des Schulzentrums Elzmatte	14. Februar 2018	Fr. 169'800.00 (ab 1. Januar 2019) Fr. 69'650.00 (August-Dezember 2018) Fr. 34'500.00 (einmalige Initialkosten)
Zivilschutz Zivilschutz Regio Langenthal ZRL; Durchführung der periodischen Schutzraumkontrolle (PSK)	18. April 2018	Fr. 179'000.00
Stadtbaumt Bauinspektorat; Beauftragung einer externen Mandatsträgerin zur Unterstützung des Bauinspektorates bis Ende 2018	4. Juli 2018	Fr. 130'000.00

- *Wer legt vor der Antragsstellung jeweils fest, ob ein Kredit dem Gemeinderat als gebundene Ausgabe beantragt werden soll, oder ob ein ordentliches Stadtratsgeschäft vorbereitet wird?*

Die Antragstellung zur Frage der Gebundenheit erfolgt im Rahmen des gesamten Kreditantrages durch das zuständige Amt, in Absprache mit den juristischen Mitarbeitenden des Amtes oder mit dem zentralen Rechtsdienst. Im Rahmen der Beschlussfassung durch den Gemeinderat wird diese Antragstellung einer nochmaligen rechtlichen Prüfung unterzogen. Die abschliessende Beurteilung nimmt der Gemeinderat im Rahmen der Beschlussfassung über den gesamten Kreditantrag vor.

- *Die Definition der neuen und gebundenen Ausgaben in der Langenthaler Stadtverfassung ist weniger strikt als die einschlägige Bestimmung in der Gemeindeverordnung des Kantons Bern (Art. 101 Abs. 1 GV), was aber ausdrücklich zulässig ist (Art. 99 GV). Umso mehr ergeben sich bei der Qualifikation Unsicherheiten. Sieht der Gemeinderat unter diesen Umständen und im Interesse von Entscheiden mit möglichst hoher demokratischer Legitimation Möglichkeiten, in Zukunft bei der Bewilligung von Krediten als gebundene Ausgaben eine gewisse Zurückhaltung zu üben?*

Der Gemeinderat stützt sich bei seiner Beschlussfassung hinsichtlich der Gebundenheit von Ausgaben wie einleitend erwähnt auf die rechtlichen Bestimmungen der Stadtverfassung, welche nach den juristischen Regeln über die Anwendung und Auslegung von Gesetzesbestimmungen im Einzelfall umgesetzt werden. Liegen die Voraussetzungen nach dieser rechtlichen Beurteilung für eine Gebundenheit im Einzelfall vor, sieht der Gemeinderat keinen Anlass, davon abzuweichen, zumal er, wie die geringe Anzahl von als gebunden beschlossenen Ausgaben zu Verpflichtungskrediten zeigt, nicht leichtfertig, sondern streng mit dieser Frage umgeht. Zudem weist der Gemeinderat daraufhin, dass seine Beschlüsse zu gebundenen Ausgaben gemäss geltender Stadtverfassung vom 22. Juni 2009 einerseits dem Stadtrat an seiner nächsten Sitzung zur Kenntnis gebracht werden und andererseits im amtlichen Publikationsorgan publiziert werden, so dass dagegen innerhalb der genannten Fristigkeit Beschwerde erhoben werden kann. Das ist wie gesagt nicht nur im Beobachtungszeitraum der Interpellation, sondern zeitlich weit darüber hinaus, in Langenthal nie mehr vorgekommen.

Berichterstattung: keine (schriftliche Beantwortung)

Hinweis: **Art. 38 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Stadtrates (Interpellation):**

⁴ *Nach der Beantwortung durch den Gemeinderat erhält die Interpellantin bzw. der Interpellant Gelegenheit zu einer kurzen Stellungnahme und kann erklären, ob sie bzw. er von der erhaltenen Antwort befriedigt sei oder nicht. Eine weitere Diskussion findet nur statt, wenn der Rat eine solche beschliesst.*



Gemeinderat

Bericht für die Stadtratssitzung am 29. Oktober 2018

Traktandum Nr. 7

Langenthal, 19. September 2018

IM NAMEN DES GEMEINDERATES

Der Stadtpräsident:

Reto Müller

Der Stadtschreiber:

Daniel Steiner