

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Einhaltung der Budgetvorgaben, eingereicht von Gemeinderätin Ruth Werren (FDP)

Am 21. Juni 2004 reichte Gemeinderätin Ruth Werren namens der FDP-Fraktion mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Auch in der Rechnung 2003 wurde von einigen Abteilungen der Stadtverwaltung die Budgetvorhaben nicht eingehalten.“

Die Stadt Winterthur befindet sich in einer schwierigen finanziellen Situation. Es ist deshalb zwingend, dass das vom Grossen Gemeinderat bewilligte Budget konsequent eingehalten wird.

Ich frage den Stadtrat an, ob er sich zusätzliche Führungsinstrumente als Massnahmen bei Budgetüberschreitungen vorstellen kann:

- 1. Gedenkt der Stadtrat, die „Einhaltung der Budgetvorgaben“ als Qualifikationspunkt bei den Qualifikationen der Abteilungsleiterinnen- und Leiter aufzunehmen?*
- 2. Ergreift der Stadtrat bei Wiederholungen von Budgetüberschreitungen entsprechende Massnahmen, wie sie in der Vollzugsverordnung zum Personalstatut Seite 13, § 11, aufgeführt sind?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Grosse Gemeinderat hat am 21. Juni 2004 die Jahresrechnung 2003 genehmigt, die der Stadtrat am 7. April 2004 vorgelegt hatte (Geschäft Nr. 2004/025). Die Rechnung schloss bei einem Bruttoaufwand von Fr. 1'180'388'781 und einem Bruttoertrag von Fr. 1'193'301'130 mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 12'912'349 ab. Der Aufwand überschritt das Budget um 72.7 Mio oder 6.6%, der Ertrag überstieg dasselbe um 85.6 Mio oder 7.7%. Die Abweichungen vom Voranschlag und deren Begründung ergeben sich im Detail aus der Jahresrechnung mit den Differenzbegründungen der Departemente, Ämter und Betriebe. Sie wurden vom Grossen Gemeinderat zur Kenntnis genommen, anlässlich der Abnahme der Jahresrechnung beraten und, soweit aus der Sicht des Parlaments erforderlich, kommentiert.

Die gesamte Stadtrechnung ist ein Resultat aus vielen verschiedenen Abweichungen von vielen verschiedenen Budgetverantwortlichen. In einem Fall liegt eine positive Abweichung vor, im andern eine negative; im Jahr 2002 überwogen die negativen, 2003 die positiven Differenzen. Die Anfrage nennt keine konkreten Ämter oder Betriebe, denen ein vorschriftswidriges Nichteinhalten des Budgets vorgehalten werden könnte. Vielmehr erhebt sie kurz und bündig die generelle Forderung, es sei angesichts der schwierigen finanziellen Situation zwingend, dass das vom Parlament bewilligte Budget konsequent eingehalten werde. Deshalb müsse dieser Sachverhalt ein Qualifikationskriterium sein und im Wiederholungsfall seien bei Budgetüberschreitungen personalrechtliche Massnahmen zu ergreifen. Diese Sichtweise will somit offensichtlich die Qualifikation und personalrechtliche Konsequenzen

an einen rein objektiven Tatbestand anknüpfen. Sie vereinfacht damit einen höchst komplexen Sachverhalt in unzulässiger Weise und übersieht rechtsstaatliche Auflagen. Es ist notorisch, dass Überschreitungen budgetierter Aufwendungen und Unterschreitungen budgetierter Erträge mannigfache und verschiedene Ursachen haben können, für welche weder die ausführenden noch die Kadermitarbeiterinnen und –mitarbeiter und auch nicht der Stadtrat verantwortlich sein müssen. Hiefür liessen sich zahlreiche Beispiele anführen. Der Stadtrat hat unlängst bereits anlässlich der Beantwortung der Interpellation 2003/062 betreffend "bei Budgetüberschreitung weniger Stadtratslohn" Gelegenheit gehabt, auf diesen Sachverhalt hinzuweisen. Er hat betont, dass das Einhalten des Budgets zweifellos ein wichtiges Ziel sei, jedoch nicht das einzige Kriterium sein dürfe, an dem verantwortungsvolle Regierungs- und auch Verwaltungstätigkeit gemessen werde, und schon gar nicht dürfe eine rein objektive Feststellung von Abweichungen ohne Beachtung der Gründe, die dazu geführt haben, massgebend sein.

Der verantwortungsvolle und haushälterische Umgang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gehört zur selbstverständlichen Pflicht aller städtischen Mitarbeitenden, nicht nur – aber insbesondere – der Führungskräfte. Er ist Bestandteil der in § 66 Personalstatut verankerten so genannten "Treuepflicht", gemäss der die Angestellten u.a. die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig, gewissenhaft und wirtschaftlich auszuführen und die Interessen der Stadt in guten Treuen zu wahren haben. Diese grundlegende Pflicht wird, was den Umgang mit den finanziellen Ressourcen betrifft, durch zahlreiche Bestimmungen konkretisiert, namentlich durch die Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 4. September 1991, durch die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes, speziell diejenigen über Kreditüberschreitungen und gebundene Ausgaben, sowie durch weitere Bestimmungen. Ein fahrlässig – und erst recht ein vorsätzlich – unsorgfältiger Umgang mit dem Budget würde eine Pflichtverletzung bedeuten, die personalrechtliche Konsequenzen – im früheren Personalrecht solche disziplinarischer Art - nach sich ziehen müsste. Diese dürfen aber, wie dargelegt, nicht allein am objektiven Tatbestand einer Budgetabweichung anknüpfen, sondern sind vom individuellen Verschulden im Einzelfall abhängig und gegebenenfalls nach Massgabe der personalrechtlichen Bestimmungen zu beurteilen.

Im Laufe der letzten Jahre sind das Kostenbewusstsein und die Kenntnis betriebswirtschaftlicher und finanzieller Grundlagen und Zusammenhänge in der öffentlichen Verwaltung zunehmend wichtiger geworden, nicht nur wegen der knappen Finanzen, sondern auch im Hinblick auf die moderne, wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV). Es ist daher dem Stadtrat wichtig, das Kader der Stadtverwaltung auch in dieser Hinsicht zu sensibilisieren und zu schulen. Dem wird mit dem kontinuierlichen Ausbau der städtischen Personalschulung auch in diesem Bereich Rechnung getragen. Darüber hinaus hat der Stadtrat zusätzliche Stellen und Instrumente für das Finanzcontrolling eingeführt, so z.B. das strikte vierteljährliche Reporting mit Hochrechnung. Damit ist die Stadtverwaltung in der Lage, frühzeitig Überschreitungen festzustellen, so dass noch in der laufenden Periode darauf reagiert werden kann. Nach wie vor aber lassen sich Abweichungen von Budget und Rechnung nicht immer vermeiden, weil viele nicht beeinflussbare Faktoren hineinspielen. Wer die Budgetdisziplin einhält und die einschlägigen Bestimmungen beachtet, jedoch wegen solcher Faktoren eine Budgetabweichung vorweisen muss, allenfalls auch wiederholt, kann deswegen weder schlecht qualifiziert noch entlassen werden.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage1:

„Gedenkt der Stadtrat, die „Einhaltung der Budgetvorgaben“ als Qualifikationspunkt bei den Qualifikationen der Abteilungsleiterinnen-und Leiter aufzunehmen?“

Die Einhaltung des Budgets bzw. die Beachtung der einschlägigen Vorschriften bildet selbstverständliches Kriterium bei der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilung, soweit der bzw. die Mitarbeiter/in einen entsprechenden Verantwortungsbereich sowie Ermessens- und Entscheidungsspielraum hat. So führt das städtische Standard-Beurteilungssystem schon seit seiner Einführung Anfang der Neunziger Jahre die "Budgetierung, Budget- und Kostenkontrolle" als Beurteilungskriterium im Qualifikationsmerkmal "Planen und Organisieren" auf. Auch das im Laufe dieses Jahres vom Stadtrat genehmigte besondere Beurteilungssystem des Departementes Soziales für den Bereich Alter und Pflege enthält das Kostenbewusstsein als Beurteilungspunkt im Qualifikationsmerkmal der persönlichen Kompetenz. Die Einhaltung des Budgets – im Rahmen des Möglichen und der geltenden Vorschriften – beeinflusst auch die Beurteilung in andern Kriterien mit, so etwa im Kriterium "Qualität der Arbeit" und "Führungsfähigkeit". Für die Gesamtbeurteilung sind aber die weiteren Beurteilungskriterien selbstverständlich ebenso von Bedeutung; eine einseitige Gewichtung nur der finanziell relevanten Merkmale wäre nicht sachgerecht.

Zur Frage2:

„Ergreift der Stadtrat bei Wiederholungen von Budgetüberschreitungen entsprechende Massnahmen, wie sie in der Vollzugsverordnung zum Personalstatut Seite 13, § 11, aufgeführt sind?“

Insgesamt wird, angesichts der schwierigen Finanzlage, der Budgetdisziplin in Zukunft ohne Zweifel noch ein erhöhtes Gewicht zukommen müssen. Wo im Einzelfall ein fahrlässiger Umgang mit dem bewilligten Budgetmitteln vorliegt und eine entsprechende Pflichtverletzung nachgewiesen werden kann, sind personalrechtliche Konsequenzen bis hin zu einer Kündigung grundsätzlich durchaus denkbar. Solche Fehlverhalten müssen jedoch sorgfältig abgeklärt werden. Sowohl in verfahrensrechtlicher Hinsicht als auch bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen sind in jedem Fall die einschlägigen Bestimmungen des Personalrechts zu beachten, einerseits aus rechtsstaatlichen Erwägungen, andererseits aber auch, um komplizierte und aufwändige Rechtsmittelverfahren zu vermeiden. Dies gilt insbesondere auch für eine Kündigung wegen mangelnder Leistung bzw. unbefriedigenden Verhaltens.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder