

Motion Fraktion SVP (Alexander Feuz/Roland Jakob): Kreditabrechnung: Stopp dem Schlendrian bei Kreditabrechnungen; Verbesserung der Kontrollen durch das Parlament und durch das Finanzinspektorat; Begründungsbericht

Am 22. Mai 2014 hat der Stadtrat folgende Motion Fraktion SVP im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt:

Angesichts einer im Rahmen der Genehmigung des Jahresberichts 2011 überwiesenen Planungserklärung von Luzius Theiler (Planungserklärung 2, Jahresbericht 2011 Band 1, S. 75ff.) musste die Kommission PVS in einer sogenannten „Aufräumaktion“ 2013 eine ganze Reihe von Kreditabrechnungen diskutieren. Dabei stellte sich heraus, dass in vielen Fällen die Kreditabrechnungen von Seiten der Verwaltung erst mit sehr grosser Verspätung, in Ausnahmefällen sogar fünf oder mehr Jahre nach Abschluss der Arbeiten, der Finanzkontrolle vorgelegt worden sind. Abgesehen von der oben erwähnten Planungserklärung gibt es bisher keine verbindliche Frist, innerhalb derer die Abrechnungen über Investitionskredite an das Finanzinspektorat zur Prüfung eingereicht werden müssen. Es braucht deshalb nach Auffassung der Motionäre klare verbindliche Regelungen, damit solche Abrechnungen in Zukunft nicht wieder unzulässigerweise durch die Verwaltung verzögert werden können (vgl. zum Ganzen auch das interfraktionelle Postulat GLP, SP, GB/JA!, SVP, FDP, BDP/CVP eingereicht am 4.4.2013), in dem der Gemeinderat ebenfalls aufgefordert wird, konkrete Verbesserungen vor zu nehmen.

Zusätzlich sollte nach Auffassung der Motionäre in Bauvorhaben mit einer Bausumme von über Fr. 5'000'000.00 zwingend eine baubegleitende Revision betreffend richtiger Projektausführung durch das Finanzinspektorat erfolgen, dies damit möglichst frühzeitig, allfällige Fehler erkannt werden und die nötigen Korrekturen vorgenommen werden können.

Insbesondere gehört dazu die richtige Kredit- und Reservebewirtschaftung. Diese Punkte müssten ohnehin früher bei der Abrechnung geprüft werden. Es ist deshalb sachgerecht, diese Kontrollen frühzeitig zu machen, sodass noch Einfluss genommen werden kann; dies zumal das Finanzinspektorat ohnehin diese Kontrollen später vorzunehmen hat. Der Schaden ist dann allerdings bereits eingetreten und dem Stadtrat bleibt kein Handlungsspielraum mehr, da die Gelder in der Zwischenzeit bereits ausgegeben sind und sich die Kontrolle des Stadtrates nur noch auf nachträgliche unwirksame Beanstandung beschränken kann. Nach Ansicht der Motionäre kann mit der Änderung der entsprechenden Bestimmungen eine wesentliche Verbesserung der frühzeitigen Kontrolle erreicht werden.

Bereits früher wurde übrigens das Finanzinspektorat vom der Stadt für einzelne solcher Aufgaben beigezogen, insbesondere bei „Grauguss“ dem 100 Millionen Projekt, Ersatz der alten Gas- und Wasserleitungen. Dies hat sich bewährt. Die Kontrolle ist auszuweiten, da mit der bisherigen Lösung offensichtlich keine effektive frühzeitige Kontrolle vorgenommen werden konnte. Die Motionäre fordern deshalb den Gemeinderat auf, die Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV, SSSB 152.01) in Artikel 6 Absatz 2 folgendermassen zu ergänzen:

1. Die Kreditabrechnungen sind dem Finanzinspektorat innerhalb von zwölf Monaten seit Abschluss der Arbeiten (Projektende) zur Prüfung vorzulegen. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist von der jeweils für das Geschäft zuständigen Fachkommission des Stadtrates

angemessen erstreckt werden. Die Gründe für die Erstreckung der Frist sind in der Kreditabrechnung von der Stadt darzulegen. Das Finanzinspektorat ist vor einer allfälligen Fristerstreckung durch die zuständige Fachkommission anzuhören. Das Finanzinspektorat gibt zu Händen der zuständigen Kommission betreffend der beantragten Erstreckung und der Sachlage eine schriftlich begründete Empfehlung ab.

2. Bei Bauvorhaben, die eine Bausumme von Fr. 5'000'000.00 überschreiten, ist zwingend eine baubegleitende Revision betreffend richtiger Projektausführung durch das Finanzinspektorat durchzuführen.

Bern, 25. April 2013

Erstunterzeichnende: Alexander Feuz, Roland Jakob

Mitunterzeichnende: Erich Hess, Peter Bernasconi, Ueli Jaisli, Simon Glauser, Kurt Rügsegger, Manfred Blaser, Karin Hess-Meyer

Bericht des Gemeinderats

Der vorliegende Vorstoss wurde vom Stadtrat im Sinne einer Richtlinie erheblich erklärt. Wie bei Richtlinien üblich, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat daher vorliegend einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags.

Zu Punkt 1:

Bereits in seiner Antwort vom 23. Oktober 2013 hat der Gemeinderat dargelegt, dass er die Verordnung vom 27. Februar 2001 über die Organisation der Stadtverwaltung (Organisationsverordnung; OV; SSSB 152.01) nicht als geeignet erachtet für eine Regelung zu einem Prozessablauf. Zugleich hat er dem Stadtrat aber mitgeteilt, dass er eine Weisung zur „Verwaltung und Buchung der Investitionsrechnung sowie Führung der Verpflichtungskreditkontrolle“ verabschiedet hat, mit der er der Verwaltung konkrete Vorgaben macht, innerhalb welcher Frist ein Kredit abzurechnen ist. In der Zwischenzeit liegen erste Erfahrungen mit der Weisung vor. Über diese wurde dem Stadtrat im Rahmen des Geschäfts Nr. 2015.FI.000002, Kreditabrechnungen; Stand der Aufarbeitung der Pendenzen und Bericht über Massnahmen Bericht erstattet. Von diesem nahm der Stadtrat am 10. März 2016 mit SRB 2016-121 zustimmend Kenntnis.

Zur Erinnerung wird der Prozess fürs Kreditabrechnungscontrolling hier noch einmal zusammengefasst:

Per Ende Mai erfolgt an die Direktionen eine Information zum Stand der offenen Kreditabrechnungen mit Angabe des Datums der letzten Buchung pro Kredit. Die Daten werden in drei Kategorien unterteilt: länger als sechs Monate, länger als zwölf Monate und länger als 24 Monate keine Buchungen mehr. Anhand dieser Auswertung können die Direktionen den Handlungsbedarf in ihrem Verantwortungsbereich identifizieren und Aufträge erteilen. Falls ein Verpflichtungskredit nicht in der geforderten Frist von sechs Monaten nach Aktivierung abgerechnet werden kann, kann beim Finanzinspektorat ein schriftlich begründetes Gesuch um Fristverlängerung eingereicht werden.

Per Ende September erfolgt erneut eine identische Auswertung, dabei ist zuhanden des Finanzinspektorats wiederum zu begründen, weshalb offene Kredite mit einer letzten Buchung vor mehr als zwölf Monaten noch nicht abgerechnet sind. Weiter müssen die Dienststellen ein verbindliches Datum nennen, bis zu welchem Zeitpunkt der Kredit abgerechnet werden soll. Das Finanzinspektorat führt die Fortschrittskontrolle und informiert den Gemeinderat einmal pro Jahr über den Bearbeitungsstand der Verpflichtungskredite. Der Gemeinderat seinerseits gibt diese Information an-

schliessend an die zuständigen Kommissionen weiter, wodurch auch der Stadtrat regelmässig auf den neuesten Stand gebracht wird.

Die Motionäre fordern, dass Kreditabrechnungen dem Finanzinspektorat innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss der Arbeiten (Projektende) zur Prüfung vorzulegen sind. Beim implementierten Controllingprozess wird darauf abgestützt, wie weit die letzte Buchung auf einen Kredit zurückliegt. Diese Zahlen können aus SAP oder Navision (Software, die bei Immobilien Stadt Bern im Einsatz ist) gezogen werden. Das Controlling stützt damit nicht in jedem Fall auf das Projektende ab, da unter Umständen ein Projekt noch laufen kann, obwohl der entsprechende Kredit längere Zeit nicht mehr bebucht worden ist. Der Gemeinderat erachtet es als stufengerechte und ausreichende Kontrolle, dass gegenüber dem Finanzinspektorat schriftlich begründet werden muss, weshalb Kredite, die länger als sechs respektive zwölf Monate nicht mehr bebucht worden sind, noch nicht abgerechnet werden können. Es würde seiner Meinung nach zu unnötigem Aufwand führen, wenn entsprechende Gesuche an die zuständige Kommission gerichtet werden müssten (Erstellung entsprechender Anträge durch die Verwaltung, Beratung derselben durch die Kommission). Aus diesem Grund wird dem Gemeinderat und den zuständigen Kommissionen lediglich einmal pro Jahr der Bearbeitungsstand der Verpflichtungskredite unterbreitet.

Zu Punkt 2:

Die Motionäre bezwecken mit ihrer Forderung einer baubegleitenden Revision durch das Finanzinspektorat bei grossen Bauvorhaben namentlich eine korrekte Kredit- und Reservebewirtschaftung. Diese Aufgabe (Kostenmanagement) ist zentraler Bestandteil des Projektmanagements im Rahmen eines grossen Bauvorhabens und fällt in den Aufgaben- und Verantwortungsbereich der bauverantwortlichen Organisationseinheit, zum Beispiel des Tiefbauamts, der Immobilien Stadt Bern oder von Hochbau Stadt Bern. Nur wenn die projektverantwortliche Organisation für ein Bauvorhaben über sämtliche erforderlichen Kompetenzen verfügt, steht sie auch in der Gesamtverantwortung für eine erfolgreiche Abwicklung des Vorhabens. Eine baubegleitende Revision durch das Finanzinspektorat steht im Widerspruch zu diesem Grundsatz, wonach Kompetenzen und Verantwortung nicht durchbrochen werden dürfen. Das Finanzinspektorat kann bei einem Bauprojekt seine Aufgabe beim Kostenmanagement nämlich nur dann wirksam wahrnehmen, wenn es Vorgaben machen darf und damit inhaltlich ins Projekt eingreift. Damit übernimmt das Finanzinspektorat aber mindestens teilweise Verantwortung für das Gelingen eines Projekts, was zur ungewollten Verteilung von Verantwortung auf mehrere Organisationen führt.

Eine aktive Rolle des Finanzinspektorats in Bauprojekten der Abteilungen dürfte weiter kaum mit seiner Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung zu vereinbaren sein. Gemäss den internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision ist die Unabhängigkeit zwischen Interner Revision und der zu revidierenden Organisation ein grundlegendes Prinzip, welches nicht durchbrochen werden darf. Entsprechend hält Artikel 8 Absatz 1 der Revisionsverordnung fest, dass das Finanzinspektorat gegenüber der Verwaltung unabhängig ist.

Ferner verlangt die Übernahme des Kostenmanagements in einem grossen Bauprojekt von der verantwortlichen Person fundierte Kenntnisse des Projekts. Diese Kenntnisse gilt es sich anzueignen, was mit einem entsprechenden Zeitaufwand verbunden ist. Das Finanzinspektorat müsste somit jeweils nicht unbeträchtliche Ressourcen abstellen, um in einem grossen Bauprojekt das Kostenmanagement zu verantworten.

Gerne erläutert der Gemeinderat im Folgenden, wie das Bauprojektmanagement bei Hochbau Stadt Bern (HSB) aussieht:

Die Projektleiterinnen und Projektleiter von HSB übernehmen die bauherrenseitige Gesamtprojektleitung von Bauvorhaben für Gebäude und Anlagen in Verwaltungsvermögen für die Phasen 2 bis

5 nach SIA und sind verantwortlich für das Erreichen der definierten Projektziele, insbesondere die Einhaltung von Kosten, Terminen und Leistungen (Qualität). Als Gesamtprojektleitende führen sie das Projektleitungsteam, bestehend aus Projektleitung Bau (Architekt/in, Planer/in) der Projektleitung Betrieb (Nutzende und Bestellende) und weiteren Partnerinnen und Partnern und koordinieren die verschiedenen Interessen und Ansprüche. Dabei arbeiten sie eng mit Immobilien Stadt Bern (Immobilien- und Portfoliomanagement) sowie mit Behörden, Fachstellen und Ämtern zusammen und gewährleisten den erforderlichen Informationsaustausch. Zeitgerecht erstellen die Projektleiterinnen und Projektleiter von HSB die erforderlichen Anträge, Berichte und Projektreports zuhanden der Entscheidungsträgerinnen und -träger. Zudem verantworten sie das Projektcontrolling. Sie überwachen und steuern übergeordnet die Kosten, Termine und Leistungen während des ganzen Projektverlaufs.

Ziel der Kostensteuerung ist, das Werk gemäss Bestellung im Rahmen des Projektkostenziels zu realisieren. Die laufende Überwachung der Kosten ist eine Daueraufgabe der beauftragten Planerin oder des beauftragten Planers. Sie oder er muss dem Auftraggeber jederzeit schriftlich eine transparente, detaillierte Kostenübersicht aushändigen können, die über den aktuellen Stand von Budget, Verpflichtungen und Zahlungen sowie die voraussichtliche Endkostenprognose Auskunft gibt. Die Besprechung des aktuellen Kostenrapports erfolgt bei den regelmässigen Projektleitungsteamsitzungen. Damit wird die Kostenplanung und -überwachung periodisch ganzheitlich auf ihre Richtigkeit und Aktualität hin überprüft. Für allfällige Projekt- und Beststellungsänderungen innerhalb des bewilligten Kredits sowie die Freigabe der Reserven gilt die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung (GZO) von HSB. Dazu stellt die Gesamtprojektleitung auf dem entsprechenden Kreditbewirtschaftungsformular schriftlich Antrag an den Entscheidungsträger.

Diese Instrumente und Prozesse sind Teil des Bauprojektmanagements von HSB und ermöglichen eine gezielte Kostensteuerung und bei Zielabweichungen frühzeitige Korrekturmassnahmen.

Im Baumanagement des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik ist das Bauprojektmanagement im Wesentlichen gleich organisiert. Da wie aufgezeigt das Knowhow zum Kostenmanagement in den Abteilungen mit Bauaufgaben bereits vorhanden ist, sieht sich der Gemeinderat nicht veranlasst, an den bewährten Strukturen Anpassungen vorzunehmen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Bern, 18. Mai 2016

Der Gemeinderat