

Interfraktionelle Motion GB/JA!, GLP (Hasim Sancar, GB/Claude Grosjean, GLP): Finanz-Oberaufsicht des Stadtrates stärken!; Abschreibung

Am 30. Januar 2014 hat der Stadtrat folgende Motion erheblich erklärt:

Seit Anfang des Jahres 2000 sind die Kompetenzen des Stadtrates betreffend die Finanzkontrolle immer wieder Thema. Z.Z. haben wir eine externe und eine interne Finanzkontrolle (Finanzinspektor). Der interne Finanzinspektor steht dem Gemeinderat zur Verfügung und die externe Revisionsstelle dem Stadtrat. Das kantonale Gemeindegesetz schreibt vor, dass alle Gemeinden von einem verwaltungsunabhängigen Rechnungsprüfungsorgan überprüft werden müssen. Die GO bestimmt weiter, dass das externe Rechnungsprüfungsorgan vom Stadtrat gewählt wird (Art. 151 der GO), der vorberatenden Kommission zuhanden des Stadtrats Bericht erstattet und einen Antrag an den Stadtrat stellt. Die aktuelle Situation in Sache Finanzkontrolle ist für den Stadtrat unbefriedigend: zu knapp sind die Informationen und zu eingeschränkt seine Kompetenzen. Die externe Revisionsstelle überprüft nur die Ordnungsmässigkeit der Arbeit des internen Finanzinspektorats und übernimmt dabei mehrheitlich die Beurteilungen seitens des Finanzinspektorats – wie die nahe Vergangenheit zeigt auch dessen Fehlinformationen – und gibt sie dem Stadtrat weiter. Um dieses Missverhältnis zu korrigieren, muss der Stadtrat stärker in die Finanzkontrolle einbezogen werden. Die Stadt Bern soll sich daher ein Finanzkontroll-System geben, wie es der Kanton Bern kennt: Ein Dreieck bestehend aus Rechnungsprüfungsorgan, Gemeinderat und Finanzdelegation des Stadtrates. Der Finanzdelegation steht zudem eine externe Revisionsstelle zur Seite, die die Arbeit des Rechnungsprüfungsorgans auf Ordnungsmässigkeit hin prüft. Das Rechnungsprüfungsorgan soll sowohl mit dem Gemeinderat als auch mit der zuständigen Finanzdelegation des Stadtrates zusammen arbeiten und beiden gleichzeitig Bericht erstatten. In spezifisch aufsichtsrechtlichen Fragen muss selbstverständlich auch die Aufsichtskommission einbezogen werden. Gemäss kantonalem System sollte der/die VorsteherIn des Rechnungsprüfungsorgans vom Gemeinderat nach Anhörung der Finanzdelegation ernannt und vom Stadtrat gewählt werden. Die externe Revisionsstelle sollte dem kantonalen Gesetz entsprechend weiterhin bestehen, deren Pflichtenheft indes verbessert werden.

Wir beauftragen den Gemeinderat die Grundlagen und gesetzliche Anpassungen für ein Finanzkontroll-System vorzubereiten, das dem der kantonalen Finanzkontrolle entspricht.

Bern, 15. November 2012

Erstunterzeichnende: Hasim Sancar, Claude Grosjean

Mitunterzeichnende: Judith Gasser, Aline Trede, Esther Oester, Monika Hächler, Rahel Ruch, Lea Bill, Stéphanie Penher, Christine Michel, Cristina Anliker-Mansour, Michael Köppli, Jürg Weder, Daniel Imthurn, Peter Ammann, Nicola von Greyerz

Bericht des Gemeinderats**1. Einleitung**

Der Gemeinderat hat in seiner Antwort vom 15. Mai 2013 auf die Motion ausführlich dargelegt, weshalb er diese ablehnt und es unter den gegebenen Voraussetzungen nicht als möglich erach-

tet, auf ein ihm unterstelltes Finanzinspektorat und damit ein dualistisches System der Finanzkontrolle zu verzichten. An dieser Haltung hat sich bis heute nichts geändert.

Es gibt gute Gründe, weshalb die Stadt ein dualistisches System kennt mit externer Revision, die für die Rechnungsprüfung zuständig ist und interner Revision, die dem Gemeinderat als Führungsinstrument dient. Wie aus der folgenden Darlegung der rechtlichen Grundlagen hervorgeht, führt der Gemeinderat die Gemeinde und verantwortet den Finanzhaushalt. Er ist dafür verantwortlich, dass die Aufgaben rechtmässig, wirksam, rechtzeitig und wirtschaftlich erfüllt werden. In einer Stadt von der Grösse Berns kann der Gemeinderat dieser Aufgabe ohne Unterstützung durch eine interne Revisionsstelle, also das Finanzinspektorat (FI) nicht gerecht werden. Das dualistische System für die Finanzkontrolle ist logische Folge davon, da gemäss Gemeindegesetz die Rechnungsprüfung durch verwaltungsunabhängige Revisorinnen und Revisoren zu erfolgen hat.

2. Rechtliche Grundlagen Kanton und Stadt Bern

2.1 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

Das Gemeindegesetz macht den bernischen Gemeinden bezüglich der Organisation ihrer Finanzkontrolle wenig Vorschriften. Einzige zwingende Vorgabe ist, dass die Rechnungsprüfung von verwaltungsunabhängigen Revisorinnen oder Revisoren durchgeführt werden muss, die zur Prüfung der Gemeinderechnung befähigt sind (Art. 72 GG). Damit sind die Gemeinden grundsätzlich frei, ob sie ihre Finanzkontrolle in einem monistischen System, einzig mit einer verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle, oder in einem dualistischen System mit einer internen und einer externen Revision organisieren wollen. Klar ist, dass im Fall einer Organisation im monistischen System die Finanzkontrolle, die somit auch für die Rechnungsprüfung zuständig ist, dem Stadtrat unterstellt werden muss, da sie gemäss kantonaler Vorgabe von der Verwaltung unabhängig sein muss. Ist eine Gemeinde in einem dualistischen System organisiert, wie es die Stadt kennt, ist vom Kanton nicht vorgegeben, wo die interne Revision anzusiedeln ist (Parlament oder Gemeinderat).

Zum Parlament gibt es im Gemeindegesetz ebenfalls wenig Vorschriften. Artikel 24 GG normiert nur, dass die Gemeinden ein Parlament einsetzen können und das Organisationsreglement dessen Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer bestimmen muss. Betreffend Gemeinderat führt das Gemeindegesetz aus, dass dieser die Gemeinde führt, ihre Tätigkeiten plant und koordiniert und ihm in der Gemeindeverwaltung alle Befugnisse zustehen, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem andern Organ übertragen sind (Art. 25 GG). Zum Finanzhaushalt hält Artikel 71 GG zudem fest, dass der Gemeinderat für diesen verantwortlich ist.

2.2 Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1)

Die Gemeindeordnung regelt zur Rechnungsprüfung Folgendes:

Art. 151 Organ der Rechnungsprüfung

¹ Der Stadtrat wählt zu Beginn der Legislatur eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle als Organ der Rechnungsprüfung.

² Die Anforderungen an die fachliche Befähigung der mit der Revision betrauten Personen richten sich nach kantonalem Recht (Art. 72 GG i.V. mit Art. 123f. GV).

Art. 152 Einsicht und Auskunft; Geheimhaltung

¹ Gegenüber dem Gemeinderat und der Stadtverwaltung verfügen die Mitglieder des Rechnungsprüfungsorgans im Rahmen ihres Prüfungsauftrags über uneingeschränkte direkte Auskunfts- und Einsichtsrechte.

² Informationen, die zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geheimzuhalten oder vertraulich zu behandeln sind, dürfen dem Stadtrat und Dritten nicht offenbart werden.

Art. 153 Berichterstattung

¹ Das Rechnungsprüfungsorgan erstattet der vorberatenden Kommission zuhanden des Stadtrats Bericht und stellt Antrag.

² Der Gemeinderat ist vorgängig über den Bericht und den Antrag zu orientieren. Er kann dazu Stellung nehmen.

Die Zuständigkeiten des Stadtrats sind in den Artikeln 47 ff. GO geregelt. So führt der Stadtrat gemäss Artikel 56 die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung. Für die Überwachung der Verwaltung steht ihm die Budget- und Aufsichtskommission zur Verfügung.

Die Zuständigkeiten des Gemeinderats finden sich in den Artikeln 93 ff. GO. Er ist zuständig für alle Aufgaben, die nicht einem andern Organ übertragen sind. Damit regelt die GO, was bereits das Gemeindegesetz vorgibt. Vorliegend von Interesse ist die Bestimmung in Artikel 97 GO, wonach der Gemeinderat die Ziele und Prioritäten der Stadtverwaltung bestimmt, dafür verantwortlich ist, dass die Aufgaben rechtmässig, wirksam, rechtzeitig und wirtschaftlich erfüllt werden und der Stadtverwaltung Weisungen erteilt und sie beaufsichtigt.

Aus den normierten Zuständigkeiten folgt, dass dem Stadtrat eine Aufsichtsaufgabe zukommt (Kontrolle der ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung), der Gemeinderat dagegen eine ausführende oder exekutive Aufgabe wahrnimmt (Führung der Verwaltung). Diese unterschiedlichen Aufgaben erfordern einen unterschiedlichen Grad an Informationen. Wer führt, bedarf vollumfänglicher Information, wer beaufsichtigt, benötigt die wesentlichen Informationen.

Das vom übergeordneten Recht geforderte verwaltungsunabhängige Rechnungsprüfungsorgan ist im städtischen System die vom Stadtrat gewählte externe Revisionsstelle. Die Motionäre erachten die aktuelle Situation in Sache Finanzkontrolle als unbefriedigend. Sie monieren, dass die Kompetenzen des Stadtrats zu eingeschränkt und die Informationen zu knapp seien, weil die externe Revisionsstelle nur die Ordnungsmässigkeit der Arbeit der internen Revision überprüfe und dabei mehrheitlich deren Beurteilungen übernehme. Daraus leiten sie ab, dass das städtische Finanzkontroll-System so angepasst werden soll, dass es dem der kantonalen Finanzkontrolle entspricht. Beim Kanton verkehrt die Finanzkontrolle direkt mit der Finanzkommission und der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats sowie dem Regierungsrat. Dies ist in Artikel 4 des Gesetzes vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz; KFKG; BSG 622.1) entsprechend normiert: Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat.

3. Schlussfolgerungen des Gemeinderats

Nach Auffassung des Gemeinderats wäre ein Systemwechsel falsch. Er ist nach wie vor der Meinung, dass in der Stadt die Organisation mit der Unterstellung des FI beim Gemeinderat beibehalten werden muss.

Bestärkt in dieser Haltung hat ihn ein Austausch zur Thematik der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik mit Dr. iur. Daniel Arn, einem Spezialisten im Bereich des Bernischen Gemeinderechts. Daniel Arn rät aus staatspolitischen Gründen (Vermischung von Kompetenzen) davon ab, das FI dem Stadtrat zu unterstellen. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wären nicht mehr bei einem Organ (Exekutive) angesiedelt, was bei Differenzen zwischen Exekutive und Legislative zu Problemen führen würde.

Der Gemeinderat würde damit in einem Bereich Kompetenzen abtreten, in dem er in voller Verantwortung steht. Die Führung der Gemeinde obliegt aufgrund der kantonalen Vorgaben dem Gemeinderat (Art. 25 Abs. 1 GG). Artikel 71 GG bestimmt ausdrücklich, dass der Gemeinderat für den Finanzhaushalt verantwortlich ist. Das Finanzinspektorat in der heutigen Ausgestaltung ist ein Führungsinstrument des Gemeinderats. Es erscheint unerlässlich, dass eine Gemeinde von der Grösse der Stadt Bern über dieses Instrument verfügt. Ein monistisches System, wie es der Kanton kennt, scheint für die Gemeinden aus rechtlicher Sicht gemäss beigezogenem Experten unzulässig. Das in der Motion angeregte „Dreieck bestehend aus Rechnungsprüfungsorgan, Gemeinderat und Finanzdelegation“ ist insofern heikel, als das Rechnungsprüfungsorgan verwaltungsunabhängig sein muss. Die Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat (bzw. mit der Finanzkontrolle) wäre unter diesem Gesichtswinkel weder zielführend noch zulässig.

Der Gemeinderat hat jedoch Verständnis dafür, dass insbesondere die Aufsichtskommission (AK) des Stadtrats ein Bedürfnis nach zusätzlichen Informationen hat. Gemäss Artikel 72 Absatz 3 GO überwacht die AK die Geschäftsführung der Verwaltung. Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, ist sie auf Informationen angewiesen. An diese kann sie über verschiedene Wege gelangen: Über einen entsprechenden Auftrag an die externe Revisionsstelle, mittels schriftlicher Anfragen an den Gemeinderat oder indem der Gemeinderat ihr gewisse Informationen proaktiv zur Verfügung stellt. Letzteres war bis vor kurzem nicht üblich. Im Dezember 2016 hat der Gemeinderat nun aber die Verordnung vom 30. November 2011 über die interne Revision (Revisionsverordnung; RVO; SSSB 152.011) dahingehend revidiert, dass er der Aufsichtskommission jährlich den Bericht zur Revision der Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht des FI weiterleitet (neuer Art. 18bis RVO). Damit erhält die AK die beiden wichtigsten Berichte, die das FI jährlich erstellt. Indem die AK vom Gemeinderat erfährt, mit welchen Themen sich das FI im Vorjahr befasst und welche Prüfungen es vorgenommen hat, wird ihre Aufgabe, die Geschäftsführung der Verwaltung zu überwachen, erleichtert.

Der Gemeinderat ist wie erwähnt auf eine interne Revisionsstelle zwingend angewiesen, um seiner Aufgabe und Verantwortung gerecht zu werden (führen der Gemeinde, verantworten des Finanzhaushalts, Verantwortung für eine rechtmässige, wirksame, rechtzeitige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung). Gemäss Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a GO ist er zudem zuständig für die Organisation der Stadtverwaltung. Das FI ist Teil dieser Verwaltung, und der Gemeinderat ist aus den dargelegten Gründen nicht bereit, seine interne Revisionsstelle dem Stadtrat zu unterstellen, wie die Motionäre fordern. Unter diesen Voraussetzungen ist die Organisation der Finanzkontrolle im dualistischen System die einzige verbleibende Möglichkeit. Der Gemeinderat kann dem Stadtrat keine gesetzlichen Anpassungen unterbreiten. Solche sind auch gar nicht nötig, denn gemäss Artikel 151 GO wählt der Stadtrat zu Beginn der Legislatur eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle als Organ der Rechnungsprüfung. Dies bedeutet, dass der Stadtrat den Rahmen des Auftrags der externen Revisionsstelle definiert. Erachtet er seine Informationen als zu knapp und seine

Kompetenzen als zu eingeschränkt, kann er den Auftrag an die externe Revisionsstelle erweitern beziehungsweise gezielter formulieren.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Sollte der Stadtrat seinen Auftrag an die externe Revisionsstelle ausweiten, wäre dies mit Mehrkosten verbunden. Würde der Auftrag an die externe Revisionsstelle deutlich erweitert, könnten möglicherweise die personellen Ressourcen bei der internen Revision reduziert werden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die erheblich erklärte Motion abzuschreiben.

Bern, 29. März 2017

Der Gemeinderat