

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. Mit SRB 2018-76 vom 15. Februar 2018 lehnte der Stadtrat eine Abschreibung ab und erteilte dem Gemeinderat eine Fristverlängerung bis am 31. Dezember 2019.

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. Worum es geht

Der Gemeinderat hat in seiner Antwort vom 15. Mai 2013 auf die Motion und in seinem Antrag vom 29. März 2017 auf Abschreibung der Motion dargelegt, weshalb eine Ausgestaltung der Finanzkontrolle wie beim Kanton nicht möglich und auch nicht sinnvoll ist. Die Argumente des Gemeinderats konnten den Stadtrat nicht zu einer Abschreibung der Motion bewegen. Der Gemeinderat zeigt dem Stadtrat deshalb vorliegend in den Grundzügen auf, wie eine Umsetzung der Motion unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen möglich wäre und welche finanziellen Folgekosten damit einhergingen. Die Überlegungen zeigen Folgendes:

Die Einführung einer Finanzkontrolle gemäss kantonalem Modell ist in der Stadt grundsätzlich möglich, aus rechtlichen Gründen allerdings nicht in gleicher Form wie beim Kanton. Konkret wären in der Stadt neu drei Stellen mit der Finanzaufsicht befasst: Die bereits bestehende verwaltungsunabhängige Revisionsstelle, die neu hinzukommende Finanzkontrolle und das bereits bestehende Finanzinspektorat (FI) des Gemeinderats. Für die Einführung einer Finanzkontrolle in der Stadt Bern müssten die Gemeindeordnung angepasst werden, was einen Beschluss der Stimmberechtigten erfordern würde, und ein Finanzkontrollgesetz erarbeitet werden. Im Rahmen eines Reorganisationsprojekts müssten anschliessend die Finanzkontrolle eingeführt und das FI vermutlich reorganisiert werden. Der Gemeinderat schätzt die wiederkehrenden Mehrkosten für eine solche Lösung auf jährlich Fr. 560 000.00. Hinzu kämen einmalige Reorganisationskosten in noch unbekannter Höhe.

Der Gemeinderat zeigt dem Stadtrat vorliegend gleichzeitig eine Alternative zur Einführung einer Finanzkontrolle auf. Dazu schlägt er eine Anpassung der städtischen Verordnung vom 30. November 2019 über die interne Revision (Revisionsverordnung; RVO; SSSB 152.011) mit folgendem Inhalt vor: Neu würde das Jahresprogramm des FI nach provisorischer Genehmigung durch den Gemeinderat der Aufsichtskommission unterbreitet werden. Diese könnte ergänzende Prüffragen bestimmen. Darüber Rechenschaft abgelegt würde im Rahmen vom jährlichen Prüfbericht des FI, der bereits heute der Aufsichtskommission zur Kenntnis gebracht wird. Würde das FI im Rahmen eines Prüfungsauftrags der Aufsichtskommission allerdings erhebliche Unregelmässigkeiten feststellen, würde der Gemeinderat zusammen mit dem FI die Aufsichtskommission ausserhalb der Berichterstattung zum Tätigkeitsbericht vorgezogen gesondert informieren. Die Alternativlösung des Gemeinderats liesse sich rasch und grundsätzlich ohne Kostenfolgen realisieren.

2. Rechtliche Grundlagen Kanton und Stadt Bern

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

Das Gemeindegesetz macht den bernischen Gemeinden zur 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). Gemäss Artikel 122 Absatz 3 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) gilt das Erfordernis der Unabhängigkeit sowohl für die Revisionsstelle als auch für alle Personen, welche die Prüfung durchführen. Eine gleichlautende Vorschrift kennt der Kanton Bern für seine Finanzkontrolle nicht, die Voraussetzung der Verwaltungsunabhängigkeit der kantonalen Revisorinnen und Revisoren besteht dort nicht in dieser Form. Die gesetzlichen Vorgaben an die Revision des Kantons unterscheiden sich damit in einem ganz wesentlichen Punkt von denjenigen an die Revisionsstellen seiner Gemeinden.

Die Gemeinden sind 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. Die Stadt ist heute in einem dualistischen System organisiert. In Bezug auf die beiden möglichen Finanzkontrollsysteme bei den Gemeinden ist Folgendes zu beachten:

Monistisches System: Im Fall einer Organisation im monistischen System muss die Finanzkontrolle, die somit auch für die Rechnungsprüfung zuständig ist, dem Stadtrat unterstellt werden, da sie gemäss kantonaler Vorgabe von der Verwaltung unabhängig sein muss (Art. 72 GG). Ein klassisches monistisches System, wie es der Kanton kennt, ist für die Gemeinden vor dem Hintergrund dieser Vorschrift gemäss beigezogenem Experten im Bereich des Bernischen Gemeinderechts, Dr. iur. Daniel Arn nicht möglich. Da die Revisorinnen und Revisoren einer kommunalen Finanzkontrolle in einem monistischen System massgeblich an der Rechnungsprüfung durch die Verwaltung beteiligt wären, würden sie nicht mehr als unabhängig von dieser gelten. Als Folge davon könnte bei einem monistischen System auf Gemeindeebene im Unterschied zum Kanton auf eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle nicht verzichtet werden. Somit ist das in der Motion angelegte «Dreieck bestehend aus Rechnungsprüfungsorgan, Gemeinderat und Finanzdelegation» aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar. Die Stadt müsste somit bei einer Umstellung auf ein monistisches System nach wie vor auf ein externes, von der Verwaltung unabhängiges Rechnungsprüfungsorgan zurückgreifen.

Dualistisches System: Ist eine Gemeinde in einem dualistischen System organisiert, wie es die Stadt Bern kennt, ist vom Kanton nicht vorgegeben, wo die interne Revision anzusiedeln ist (Parlament oder Gemeinderat). Zu beachten gilt es im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle allerdings folgende Bestimmung im Gemeindegesetz:

Art. 71 Verantwortlichkeit

¹ Der Gemeinderat ist für den Finanzhaushalt verantwortlich.

Daniel Arn bemerkt dazu im Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, unter anderem Folgendes: «Der Gemeinderat führt die Gemeinde und plant und koordiniert ihre Tätigkeiten (Art. 25 Abs. 1 GG). Entsprechend dieser generellen Führungsverantwortung bestimmt Artikel 71 GG folgerichtig, dass der Gemeinderat auch für den Finanzhaushalt verantwortlich ist.» Weiter wird ausgeführt: «Der Gemeinderat kommt seiner Verantwortung nach, wenn er die für die Verhältnisse der Gemeinde angemessenen Führungsinstrumente einsetzt (Art. 70 Abs. 2 GG), die öffentlichen Gelder sorgfältig bewirtschaftet und sparsam verwendet (Art. 70 Abs. 1 Bst. a GG) und durch geeignete Organisation dafür sorgt, dass Misswirtschaft vermieden wird (Art. 70 Abs. 1 Bst. b GG).»

Zum Parlament bestehen im Gemeindegesetz im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle keine Vorschriften. Artikel 24 GG normiert lediglich, dass die Gemeinden ein Parlament einsetzen können und das Organisationsreglement dessen Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer bestimmen muss.

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 vorbereitenden 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 anderen 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.

3. Ausgestaltung der Finanzkontrolle des Kantons Bern

Die Motionärinnen und Motionäre fordern, dass die Grundlagen und gesetzliche Anpassungen für ein Finanzkontroll-System vorzubereiten sind, das dem der kantonalen Finanzkontrolle entspricht. Mit Blick auf diese Forderung werden Aufgaben und Organisation der kantonalen Finanzkontrolle dargestellt:

3.1 Organisation und Aufgaben der Finanzkontrolle im Kanton Bern

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Sie bildet eine selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung, ist fachlich unabhängig und in ihrer Tätigkeit nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat. Die Aufgaben, Pflichten und Rechte sind im Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz; KFKG; BSG 622.1) festgehalten.

In Erfüllung des gesetzlichen Auftrags prüft die Finanzkontrolle die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung sowie die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Zudem wirkt die Finanzkontrolle als Meldestelle für Meldungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons über Missstände wie Verstösse gegen rechtliche Bestimmungen oder andere Unregelmässigkeiten im Tätigkeitsbereich der kantonalen Verwaltung, der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.

Der Regierungsrat ernennt nach Anhören der Finanzkommission des Grossen Rats eine Person mit Revisionsfachkenntnissen als Vorsteherin oder Vorsteher der Finanzkontrolle auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Ernennung bedarf der Bestätigung durch den Grossen Rat. Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission des Grossen Rats sowie dem Regierungsrat und der Justizleitung.

Die Prüfungsergebnisse der Finanzkontrolle sind nach geltendem Recht nicht öffentlich; sie werden ausschliesslich den vorgesetzten und geprüften Stellen mitgeteilt. Die Finanzkontrolle informiert den Regierungsrat quartalsweise über wesentliche Prüfungsergebnisse sowie über den aktuellen Stand der eingeleiteten Massnahmen zur Beseitigung erkannter Schwachstellen, analog zum jährlichen Tätigkeitsbericht des Finanzinspektorats der Stadt Bern. Zusätzlich finden zweimal pro Jahr mit jeder Direktion und der Justizleitung Besprechungen über die geplanten und durchgeführten Prüfungen, die Risiken sowie ein genereller Informationsaustausch statt. Je nach Bedarf und Themen werden zusätzliche Besprechungen bezüglich Fach- und Sachfragen im Zusammenhang mit der Jahresrechnung beziehungsweise der Rechnungslegung des Kantons durchgeführt.

Drei- bis viermal pro Jahr informiert die Finanzkontrolle die Geschäftsleitung der Finanzkommission sowie das Plenum der Finanzkommission über wesentliche Prüfungsergebnisse und nimmt zu Fachfragen Stellung. Mit dem Präsidium der Geschäftsprüfungskommission findet halbjährlich eine Abstimmung der Prüfungsschwerpunkte sowie bei Bedarf ein themenbezogener Informationsaustausch im Plenum oder einzelnen Ausschüssen statt.

4. Lösungsansatz für eine Finanzkontrolle in der Stadt Bern

4.1 Grundsätzliches

Das nachfolgend skizzierte Modell einer Finanzkontrolle in der Stadt Bern gemäss kantonaler Organisation wird von folgenden zwei gesetzlichen Rahmenbedingungen entscheidend geprägt:

Erstens kann aufgrund der Vorgabe von Artikel 72 Absatz 1 GG, wonach die Rechnungsprüfung von verwaltungsunabhängigen Revisorinnen oder Revisoren durchzuführen ist, auf kommunaler Ebene auf eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle nicht verzichtet werden. Die Stadt müsste somit – anders als der Kanton Bern – auch bei einem monistischen Modell mit einer Finanzkontrolle weiterhin über eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle verfügen.

Zweitens bleibt der Gemeinderat auch beim Modell einer Finanzkontrolle nach kantonalem Vorbild unverändert für den Finanzhaushalt gemäss Artikel 71 GG verantwortlich. Diese Verantwortung kann er nur sachgerecht ausüben, wenn er die damit verbundenen Aufgaben selber und ohne geteilte Kompetenz wahrnimmt und angemessene Führungsinstrumente einsetzt. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung müssen an einer Stelle, d.h. beim Gemeinderat liegen. Auch im Modell einer städtischen Finanzkontrolle könnte der Gemeinderat kraft seiner Organisationshoheit über die Stadtverwaltung gemäss Gemeindeordnung nicht auf ein eigenes FI verzichten, welches in Bezug auf den Finanzhaushalt sein zentrales Führungsinstrument darstellt.

4.2 Modell Finanzkontrolle Stadt Bern

Gemäss den Ausführungen in Ziffer 4.1 würden bei einer Einführung einer städtischen Finanzkontrolle insgesamt drei verschiedene Stellen mit Aufgaben der Finanzaufsicht betraut: die verwaltungsunabhängige Revisionsstelle, die Finanzkontrolle und das FI. Tabellarisch zusammengefasst würden die wichtigsten prozeduralen und organisatorischen Elemente folgendermassen aussehen, wobei bei der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle und beim FI auf die heute bestehende Regelung abgestellt wird, während bei der Finanzkontrolle als Grundlage das kantonale Finanz-

kontrollgesetz übernommen wurde; ein entsprechender Erlass müsste für die Stadt vor der Einführung einer Finanzkontrolle erarbeitet werden. Dabei wäre zu prüfen, ob Ressourcen vom FI hin zur Finanzkontrolle verschoben werden müssten:

| | Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle | Finanzkontrolle | Finanzinspektorat |
|------------------------------------|--|--|--|
| Gesetzliche Grundlage | Artikel 151 bis 153 der Gemeindeordnung | In einem noch zu erarbeitenden Gesetz zur Finanzkontrolle | Organisationsverordnung und Revisionsverordnung |
| Wahlbehörde | Stadtrat | Gemeinderat nach Anhörung der Aufsichtskommission. Ernennung bedarf Bestätigung durch den Stadtrat. | Gemeinderat |
| Organisatorische Einbindung | Kein Bestandteil der Verwaltung; externes Mandat | Selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Stadtverwaltung unabhängig vom Gemeinderat und der Verwaltung. | Organisationseinheit der Stadtverwaltung. Leitung ist dem Gemeinderat unterstellt. Direktorin FPI/Direktor FPI führt im Auftrag und in Vertretung des Gemeinderats die Leitung FI. |
| Auftragserteilung | Stadtrat | Finanzkontrolle bestimmt Prüfungsprogramm selber. Stadtrat kann Sonderprüfungen in Auftrag geben. | Gemeinderat genehmigt Prüfungsprogramm auf Antrag FI. Gemeinderat oder Direktion kann Sonderprüfungen in Auftrag geben. |
| Berichterstattung | Stadtrat mit Anhörung Gemeinderat | Zuständige Kommission des Stadtrats und Gemeinderat sowie Direktionen (Dienststellenrevisionen & Sonderprüfungen). Detailberichte gehen nicht ans Parlament. | Gemeinderat und Zuständige Kommission des Stadtrats (Tätigkeitsbericht) sowie Direktionen (Dienststellenrevisionen & Sonderprüfungen) |

Welche Aufgaben die drei Stellen wahrnehmen würden, lässt sich nur für die verwaltungsunabhängige Revisionsstelle klar beantworten. Gemäss Artikel 151 GO fungiert diese als Organ der Rechnungsprüfung. Heute beinhaltet dies die Prüfung der Jahresrechnung, der Produktegruppenrechnung und die Prüfung des FI. Neu würde – analog kantonaler Regelung – die Prüfung der Finanzkontrolle hinzukommen. Die verwaltungsunabhängige Revisionsstelle kann jedoch auch Prüfungsaufträge des Stadtrats übernehmen, sofern der Auftrag ein Bezug zur Rechnungslegung aufweist. Solche Aufträge würden bei Einführung einer Finanzkontrolle entfallen, weil sie in deren ureigenen Zuständigkeitsbereich fallen würden.

Wie die Aufgabenteilung zwischen Finanzkontrolle und FI aussehen würde, hängt davon ab, welche Aufgaben der städtischen Finanzkontrolle in Zukunft zugeordnet würden. Die kantonale Finanzkontrolle nimmt heute folgende Aufgaben wahr (Art. 15 bis Art. 17 KFKG):

| Kernaufgaben | Spezialprüfungen | Sonderprüfungen | Beratung |
|--|--|---|--|
| Prüfung Jahresrechnung | Prüfung der Verwendung von Staatsbeiträgen Prüfung als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. | Für Sonderprüfungen können Aufträge an Dritte erteilt werden. | Beraten werden: - Finanzkommission - Geschäftsprüfungskommission - Justizkommission - Regierungsrat - Justizleitung - Direktionen - Staatskanzlei, obersten Gerichte, Generalstaatsanwaltschaft |
| Dienststellenrevisio- nen | | | |
| Baurevision | | | |
| Prüfung finanzrele- vanter Informatiksys- teme | | | |
| Prüfung Jahresrech- nung kantonaler An- stalten | | | |
| Prüfungen im Auftrag des Bundes | | | |
| Laufende Information und fachtechnische Beratung des Regie- rungsrats und der Finanzkommission | | | |

Adaptiert auf die Verhältnisse der Stadt Bern nimmt heute das FI mit Ausnahme der Baurevisio-
nen, Prüfung der Anstalten, Prüfung im Auftrag des Bundes/Kanton sämtliche dieser Aufgaben
wahr (siehe Art. 12, 14 und 15 RVO). Zusätzlich nimmt das FI noch folgende Aufgaben wahr: the-
menspezifische stadtweite Schwerpunktprüfungen, Prüfung der Kreditabrechnungen, Bestandes-
prüfungen der Kassen, Projektbegleitungen, Stiftungsaufsicht für Stiftungen mit einem kommunal-
en Zweck sowie die Mithilfe bei der Finanzaufsicht der Quartierorganisationen.

Sollte eine Finanzkontrolle geschaffen werden, wäre zu prüfen, ob gewisse Aufgaben, welche heu-
te das FI wahrnimmt, an das neu zu schaffende Finanzkontrollorgan übertragen werden sollen. Es
käme allerdings nur die Übertragung von Aufgaben in Frage, welche mit Blick auf die Gesamtver-
antwortung des Gemeinderats für den Finanzhaushalt ohne nachteilige Auswirkungen übertragen
werden könnten. Eine Aufgabenzuordnung gemäss kantonaler Lösung käme aus Gründen der gel-
tenden Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Regierung nicht in Frage.

Die Aufgabenverteilung könnte somit folgendermassen aussehen, wobei die genauen Modalitäten
noch zu bestimmen wären, insbesondere was die Aufgaben betrifft, welche sowohl von der Fi-
nanzkontrolle als auch dem FI wahrgenommen werden könnten:

| Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle | Finanzkontrolle | Finanzinspektorat |
|--|---|---|
| Aufgaben | | |
| Prüfung Jahresrechnung | Prüfung Kreditabrechnungen in Kompetenz Stadtrat (Art. 12 Bst. d RVO) | Prüfung Kreditabrechnungen in Kompetenz Gemeinderat (Art. 12 Bst. d RVO) |
| Prüfung Produktgruppenrechnung | Vorprüfung Gemeinderechnung (Art. 12 Bst. a RVO) | Kreditabrechnungen Betriebskommission des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik und der Tierparkkommission (Art. 12 Bst. d RVO) |
| Prüfung Finanzkontrolle und FI | Informatikrevision der finanzrelevanten Systeme | Informatikrevision der nicht finanzrelevanten Systeme (Art. 12 Bst. e RVO) |
| - | Überprüfung der Verwendung von Subventionen in Kompetenz Stadtrat | Überprüfung der Verwendung der Subventionen in Kompetenz Gemeinderat (Art. 14 Abs. 1 RVO) |
| - | Sonderprüfungen im Auftrag der zuständigen Kommission des Stadtrats | Sonderprüfungen im Auftrag Gemeinderat oder Direktion (Art. 15 RVO) |
| - | Mithilfe bei der Finanzaufsicht der Anstalten in Abstimmung mit deren Revisionsstellen (wird heute vom FI nicht wahrgenommen) | Stiftungsaufsicht (Art. 14 Abs. 2 RVO) |
| - | Mithilfe bei der Finanzaufsicht der Quartierorganisationen (wird heute vom FI wahrgenommen) | Prüfung unabhängig verwaltete Stiftungen |
| - | - | Externe Mandate (Art. 20 RVO) |
| - | - | Controlling Kreditabrechnungen |
| - | - | Verfassen Stellungnahmen zu städtischen Leistungsverträgen und Gemeinderatsgeschäften |
| Aufgaben, die sowohl von der Finanzkontrolle als auch vom Finanzinspektorat wahrgenommen werden könnten | | |
| - | Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Art. 11 Abs. 2 RVO) | |
| - | Dienststellenrevisionen (Art. 12 Bst. b RVO) | |
| - | Prüfung Internes Kontrollsystem (Art. 12 Bst. c RVO) | |
| - | Schwerpunktprüfungen zu bestimmten Themen | |
| | Bestandesprüfungen der Barkassen der Verwaltung | |

4.3 Umsetzung

Für die Einführung einer städtischen Finanzkontrolle müsste die Gemeindeordnung angepasst werden. Es gilt die Aufgaben zwischen der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle und der Finanzkontrolle zu klären. So müsste beispielsweise der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle neu die Aufgabe zugeordnet werden, bei der Finanzkontrolle regelmässige Qualitäts- und Leistungsbeurteilungen durchzuführen, wie dies heute beim Kanton der Fall ist. Für eine Anpassung der Gemeindeordnung wäre ein Beschluss der Stimmberechtigten erforderlich. Weiter müsste ein städtisches Finanzkontrollgesetz erarbeitet werden, welches in Anlehnung an die kantonale Regelung unter anderem Organisation, Aufgaben, Geschäftsverkehr und die Berichterstattung regelt. Die entsprechende Vorlage würde sinnvollerweise im Rahmen einer gemeinsamen Projektorganisation (Stadtrat und Gemeinderat mit Verwaltung) erarbeitet, bevor sie in den politischen Entscheidungsprozess geschickt würde. Im Zuge dieser Arbeiten müssten die Aufgabenteilung gemäss den vorhergehenden Ausführungen sowie organisatorische und personelle Fragen geklärt werden. So zum Beispiel: In welchen Räumlichkeiten ist die Finanzkontrolle untergebracht, wie sehen die personellen Ressourcen der Finanzkontrolle und des FI aus, welche Auswirkungen hätte eine Reorganisation auf die Mitarbeitenden des FI etc.?

4.4 Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf die in Ziffer 4.2 vorgestellte mögliche Aufgabenteilung zwischen der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle, der Finanzkontrolle und dem FI wurde geschätzt, welche Personal- und Sachkosten bei der Finanzkontrolle und beim FI erforderlich wären bzw. nur Sachkosten im Fall der verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle (externes Mandat). Bei den Personalkosten wurde bei der Finanzkontrolle von gleichen Stellenprofilen und damit gleichen Stelleneinreihungen ausgegangen wie beim FI. Im Ergebnis resultieren folgende geschätzte jährlich wiederkehrende Mehrkosten:

| * | Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle | Finanzkontrolle | Finanzinspektorat |
|--------------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------|
| Kosten heute | | - | |
| - Personalkosten (FTE) | | | Fr. 1 220 000.00 (7,3 FTE) |
| - Sachkosten | Fr. 35 000.00 | | Fr. 180 000.00 |
| Kosten neu (geschätzt): | | | |
| - Personalkosten (FTE) | | Fr. 850 000.00 (5,1 FTE) | Fr. 850 000.00 (5,1 FTE) |
| - Sachkosten | Fr. 35 000.00 | Fr. 130 000.00 | Fr. 130 000.00 |
| Mehrkosten | Fr. 0.00 | Fr. 980 000.00 | |
| Minderkosten | Fr. 0.00 | | Fr. 420 000.00 |
| Total Mehrkosten | | Fr. 560 000.00 | |

* Die Berechnungen basieren auf den IST-Zahlen 2018. Die Sachkosten wurden im Verhältnis zu den Personalkosten berechnet.

In den geschätzten Mehrkosten sind die einmaligen Einführungskosten nicht enthalten. Diese können losgelöst von einem konkreten Umsetzungsprojekt nicht beziffert werden.

Für die Schätzung der Personalkosten wurde von folgendem Minimalpersonalbestand je Organisation ausgegangen:

| Zusammensetzung Personalbestand Finanzkontrolle und Finanzinspektorat | |
|--|------------------------------|
| Anzahl FTE | Funktion |
| 0,8 | Leitung |
| 0,8 | Stellvertretung und Revision |
| 0,5 | Sekretariat |
| 1 | IT-Prüfung |
| 2 | Revision |
| Total | 5,1 |

Es wurden keine Einnahmen berücksichtigt. (IST Einnahmen 2018: Fr. 298 000.00), weiter wurden die Übergangskosten (Reduktion Personalbestand FI, Reduktion Infrastruktur [z.B. durch Umzug]) nicht berücksichtigt.

Im Vergleich zur heute bestehenden Lösung würden die Kosten jährlich insgesamt um rund Fr. 560 000.00 zunehmen. Dies ist folgendermassen zu erklären:

- Doppelspurigkeiten bei Administration und Infrastruktur
- Abteilungen brauchen eine Minimalgrösse, um Fachwissen erhalten zu können
- zwei Leitungen
- Sicherstellung der Stellvertretung: Bereits mit der heutigen Grösse des FI trifft es die Abteilung empfindlich, wenn Mitarbeitende unerwartet ausfallen.

Nicht berücksichtigt wurde, dass auch der Aufwand für die geprüften Dienststellen grösser werden dürfte, da Sachverhalte mehrfach erklärt werden müssen.

5. Alternative zu einer Finanzkontrolle in der Stadt Bern: Modell Status Quo Plus

5.1 Grundsätzliches

Der Gemeinderat anerkennt den Bedarf des Parlaments für eine Stärkung des Instruments der Finanzaufsicht im Kontext der parlamentarischen Oberaufsicht. Er schlägt deshalb als Alternative zu einer Finanzkontrolle in der Stadt Bern eine Stärkung der Rolle der Aufsichtskommission im bestehenden Modell vor (Modell Status Quo Plus).

5.2 Model Status Quo Plus

Neu würde der Aufsichtskommission das jährliche Prüfungsprogramm des FI zur Kenntnis unterbreitet werden. Dabei würden der Kommission Inhalt und Umfang sowie Beweggründe für das Prüfungsprogramm durch den Gemeinderat zusammen mit der Leitung FI präsentiert. Käme die Aufsichtskommission zum Schluss, dass im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht zusätzlicher Prüfbedarf besteht, könnte sie ergänzende Prüfthemen inklusive stadtweite Schwerpunktthemen in Auftrag geben. Ein Zusammenhang zur Finanzaufsicht besteht immer dann, wenn ein Prüfungsauftrag die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit der Haushaltführung betrifft. Falls nötig, müssten die finanziellen oder gar personellen Ressourcen des FI für Prüfungsaufträge der Aufsichtskommission erhöht werden. Der Gemeinderat erwartet allerdings nicht, dass dies nötig sein wird, da keine neue Aufgabengebiete hinzukommen, die nicht schon heute vom FI bewirtschaftet werden.

Die Berichterstattung an die Aufsichtskommission über ihre Prüfungsaufträge würde – gleich wie bei den Prüfungsaufträgen des Gemeinderats – im Rahmen der jährlichen Berichterstattung des FI

mit dem Tätigkeitsbericht erfolgen. Würde die Leitung des FI im Rahmen eines Prüfungsauftrags der Aufsichtskommission allerdings erhebliche Unregelmässigkeiten feststellen, würde der Gemeinderat zusammen mit dem FI die Aufsichtskommission vorgezogen und ausserhalb der Berichterstattung zum Tätigkeitsbericht informieren. Dieses Vorgehen lehnt sich wiederum an die Regelung an, welche bei den Prüfungsaufträgen des Gemeinderats gilt. Im Rahmen eines solchen Auftrags (Prüfung städtisches Beschaffungswesen) wurde die Aufsichtskommission bereits einmal ausserordentlich informiert.

Zur Stärkung der Rolle der Aufsichtskommission schlägt der Gemeinderat folgende Änderungen in der Revisionsverordnung vor (Änderungen sind in kursiver Schrift hervorgehoben):

Art. 13 Prüfungsprogramm

¹ Die Leitung des Finanzinspektorats legt jeweils im vierten Quartal das Prüfungsprogramm für das Folgejahr fest. Sie beachtet dabei die Risikokriterien und orientiert sich an den Legislaturrichtlinien sowie der gemeinderätlichen Strategie.

² Der Gemeinderat genehmigt das Prüfungsprogramm *und bringt es der Aufsichtskommission des Stadtrats zur Kenntnis. Diese kann im Zusammenhang mit der Finanzaufsicht zusätzliche Prüfthemen in Auftrag geben.*

³ Nach der Genehmigung wird das Prüfungsprogramm den betroffenen Dienststellen sowie der externen Revisionsstelle zur Kenntnis gebracht.

Art. 18bis Information der Aufsichtskommission

¹ Der Gemeinderat leitet der Aufsichtskommission folgende jährlich wiederkehrende Berichte des Finanzinspektorats weiter:

- a. Bericht zur Revision der Jahresrechnung;
- b. Tätigkeitsbericht.

² *Stellt die Leitung des Finanzinspektorats im Rahmen eines Prüfungsauftrags der Aufsichtskommission erhebliche Unregelmässigkeiten fest, informiert der Gemeinderat zusammen mit der Leitung des Finanzinspektorats die Aufsichtskommission ausserhalb der Berichterstattung zum Tätigkeitsbericht.*

5.3 Umsetzung

Das Modell Status Quo Plus liesse sich im Rahmen einer Teilrevision der Revisionsverordnung innerhalb von zwei Monaten umsetzen.

5.4 Finanzielle Auswirkungen

Das Modell Status Quo Plus dürfte, soweit von der Aufsichtskommission nicht im bedeutenden Umfang zusätzliche Prüfungsaufträge an das FI erteilt werden, ohne finanzielle Mehrkosten umgesetzt werden können. Im Fall von aussergewöhnlich umfangreichen Prüfungsaufträgen müsste einzelfallweise auf zusätzliche externe Ressourcen zurückgegriffen werden. Diese werden auf einige zehntausend Franken geschätzt. Sollten wiederkehrend umfangreiche Prüfungsaufträge erteilt werden, müssten die personellen Ressourcen beim FI aufgestockt werden. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel können in Unkenntnis der konkreten Umstände nicht beziffert werden.

6. Vor- und Nachteile Modell Finanzkontrolle und Status Quo Plus und weiteres Vorgehen

Der Gemeinderat sieht folgende Vor- und Nachteile der beiden Modelle:

| Modell Finanzkontrolle | | Modell Status Quo plus | |
|--|--|--|---|
| Vorteile: | Nachteile: | Vorteile: | Nachteile: |
| - Kommt der Forderung der Motion am nächsten | - Fachwissen wird auf zwei Stellen verteilt (Finanzkontrolle und FI), Schwächung des Gesamtsystems | - Fachwissen bleibt an einem Ort (FI) | - Entspricht nicht der Forderung der Motion |
| - Finanzaufsicht wird zusätzlich auf Stufe Gesetz geregelt | - Hat hohe Mehrkosten zur Folge und Umsetzung nimmt viel Zeit in Anspruch | - Hat keine oder nur geringfügige Mehrkosten zur Folge und ist rasch umsetzbar | - Finanzaufsicht ist auf Stufe Gesetz nach wie vor nicht geregelt |
| - Stadtrat erhält die vom Gemeinderat unabhängige Beratung in der Finanzaufsicht | - Erfordert ein zusätzliches Organ in der Finanzaufsicht | - Bewährte und schlanke Organisation der Finanzaufsicht | - Fachberatung des FI erfolgt nicht unabhängig vom Gemeinderat |

Der Gemeinderat bevorzugt unter Abwägung der Vor- und Nachteile das Modell Status Quo Plus: Die bewährte und schlanke Organisation bleibt bestehen, das Fachwissen konzentriert sich weiterhin auf eine Stelle (FI), steht aber neu auch dem Stadtrat unter klaren Rahmenbedingungen zur Verfügung. Das Modell Status Quo Plus lässt sich rasch und grundsätzlich ohne Mehrkosten umsetzen. In dieser Hinsicht entspricht das Modell dem Kernanliegen jeder Finanzkontrolle, dem haushälterischen und zweckmässigen Umgang mit öffentlichen Geldern.

Die auf die Stadt angepasste Lösung einer Finanzkontrolle wäre unter Inkaufnahme eines zusätzlichen Organs in der Finanzaufsicht, von Doppelspurigkeiten zwischen Finanzkontrolle und FI und Mehrkosten möglich. Die Finanzkontrolle auf Stadtebene wäre somit im Vergleich zur kantonalen Organisation deutlich komplizierter, schwerfälliger und teurer.

Der Gemeinderat beantragt deshalb dem Stadtrat, die erheblich erklärte Motion abzuschreiben. In einem solchen Fall würde der Gemeinderat im Anschluss an den Stadtratsentscheid umgehend die Anpassung der Revisionsverordnung vornehmen. Er rechnet für die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten mit maximal zwei Monaten Zeit, so dass in Abhängigkeit der Behandlung des vorliegenden Antrags im Stadtrat das Prüfungsprogramm des FI für das Jahr 2021 bereits gemäss dem Modell Status Quo Plus festgelegt werden könnte.

Lehnt der Stadtrat die Abschreibung der Motion ab, wird der Gemeinderat nach dem entsprechenden Stadtratsentscheid umgehend die Gesetzgebungsarbeiten für die Einführung einer Finanzkontrolle in der Stadt Bern starten. Er rechnet für die Umsetzung eines solchen Vorhabens (Gesetzgebungs- und Umsetzungsprozess) mit mindestens drei Jahren Zeit. Der Stadtrat müsste deshalb für die Umsetzung der Motion eine entsprechende Fristverlängerung gewähren.

Antrag

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

Bern, 11. Dezember 2019

Der Gemeinderat