

## Bericht des Gemeinderats

### **Postulat Fraktion FDP (Bernhard Eicher, JF) vom 26. Februar 2009: Unabhängigkeit des Finanzinspektorats (09.000087)**

In der Stadtratssitzung vom 19. November 2009 wurde die Motion Fraktion FDP in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt:

Das Finanzinspektorat bildet als internes Revisorat der Stadt Bern ein wichtiges Kontrollorgan und muss deshalb den Grundsätzen von Unabhängigkeit und fachlicher Selbstständigkeit entsprechen. Laut Organisationsverordnung vom 27. Februar 2001 obliegen dem Finanzinspektorat u.a. die Vorprüfung der Gemeinderechnung, die Prüfung der internen Kontrollsysteme sowie Sonderprüfungen im Auftrag des Gemeinderates. Das Inspektorat hat somit nicht nur die Arbeit der Stadtverwaltung, sondern zumindest teilweise auch das Wirken des Gemeinderates zu beurteilen. Entsprechend muss das Finanzinspektorat sowohl von der Stadtverwaltung als auch vom Gemeinderat unabhängig und fachlich selbstständig sein.

Nach bestehender Organisationsverordnung ist das Finanzinspektorat bisher dem Stadtpräsidium unterstellt. Dies entspricht nicht obengenannter Forderung nach Unabhängigkeit und fachlicher Selbstständigkeit. Beurteilt das Inspektorat beispielsweise die internen Kontrollsysteme als ungenügend oder kommt bei Sonderprüfungen auf Verfehlungen von einzelnen Gemeinderatsmitgliedern zu sprechen, führt dies zwangsläufig zu einem Interessenskonflikt. Einerseits ist das Finanzinspektorat zu Loyalität gegenüber seiner Anstellungsbehörde verpflichtet, andererseits wird vom Inspektorat eine schonungslose und kritische Prüfung erwartet. In der Debatte rund um die Sozialhilfe zeigte sich dieser Interessenskonflikt sehr deutlich (vgl. dazu die Dringliche Interpellation Fraktion FDP vom 26.02.2009: Kann das Finanzinspektorat tatsächlich unabhängig und fachlich selbstständig arbeiten?)

Die Fraktion FDP ist deshalb der Überzeugung, dass das Finanzinspektorat einer vom Gemeinderat unabhängigen Instanz zu unterstellen ist. Neu soll deshalb der Finanzinspektor oder die Finanzinspektorin durch den Stadtrat gewählt und diesem direkt unterstellt werden. Damit sind künftig die Unabhängigkeit sowie die fachliche Selbstständigkeit des Finanzinspektorats gewährt.

Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert:

- Zuhanden von Stadtrat und Stimmbevölkerung eine Änderung der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (insbes. Art. 47) vorzubereiten: Die Wahl des Finanzinspektors/der Finanzinspektorin soll neu dem Stadtrat obliegen.
- Die Organisationsverordnung vom 27. Februar 2001 entsprechend anzupassen.

Bern 26. Februar 2009

*Motion Fraktion FDP (Bernhard Eicher, JF):* Pascal Rub, Peter Bühler, Philippe Müller, Mario Imhof, Hans Peter Aeberhard, Edith Leibundgut, Dieter Beyeler, Manfred Blaser, Kathrin Bertschy, Claude Grosjean, Ueli Jaisli, Michael Köppli, Dolores Dana, Jacqueline Gafner Wasem, Kurt Hirsbrunner, Béatrice Wertli, Henri-Charles Beuchat, Jimmy Hofer, Jan Flückiger, Peter Wasserfallen, Jan Flückiger

## Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat gab bereits in seiner Antwort vom 26. August 2009 auf die Motion bekannt, dass er sich mit der Stossrichtung der Motion und namentlich mit dem Modell der Zürcher Finanzkontrolle vertieft auseinandersetzen und prüfen wird, ob für die Stadt Bern eine ähnliche Organisation sinnvoll sei. Zu diesem Zweck führte er am 2. Dezember 2009 im Beisein von Mitgliedern der Aufsichtskommission ein Hearing durch. Angehört wurden Kurt Grüter, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Franco Magistris, Leiter der Finanzkontrolle der Stadt Zürich und dessen Stellvertreter Bernhard Keller sowie Ueli Seewer, Service Public Bern. Zusammen mit den Experten wurden die Besonderheiten der Finanzkontrolle gemäss dem bernischen Gemeinderecht und der Stadt Bern diskutiert und mit dem Modell der Stadt Zürich verglichen. Aus der Diskussion liessen sich die folgenden wichtigsten Schlüsse ziehen:

- Das Modell der Stadt Zürich unterscheidet sich grundlegend von jenem der Stadt Bern. Die Finanzkontrolle nimmt den internen und externen Prüfungsauftrag wahr (sogenannt monistisches Modell), sie arbeitet mit der Exekutive und den zuständigen Kommissionen des Stadtrats eng zusammen. Sie ist unabhängig, ist aber Teil der städtischen Verwaltung. Die Verfahren sind streng formalisiert und es bestehen umfassende Geheimhaltungspflichten für die Kommissionsmitglieder. Die Wahl des Direktors der Finanzkontrolle erfolgt durch die Legislative auf Vorschlag und mit Zustimmung der Exekutive. Die Finanzkontrolle wird in der Regel nicht durch Dritte überprüft, d.h. es wird keine verwaltungsexterne Überprüfung der Jahresrechnung durchgeführt.
- Die Vermischung zwischen interner und externer Revision ist gemäss dem bernischen Gemeinderecht nicht möglich. Eine verwaltungsunabhängige Revisionsstelle ist Pflicht. Die Revisionsstelle hat den Auftrag, die formelle und materielle Richtigkeit der Jahresrechnung zu prüfen. Sie kann sich dabei auf die Vorarbeiten der internen Revision stützen, kann aber im Bedarfsfall die Verwaltungseinheiten auch direkt überprüfen. Die interne Revision hat demgegenüber die sorgfältige Bewirtschaftung der Mittel, den Schutz vor Misswirtschaft und ein aussagekräftiges Rechnungswesen sicherzustellen (sogenannt dualistisches Modell). Darüber hinaus können ihr Controlling-Aufgaben zukommen. Die Organisation und der Umfang der internen und externen Revision variiert von Gemeinde zu Gemeinde. Grundsätzlich gilt: Je umfassender die interne Revision ausgestaltet ist, desto mehr kann sich die externe Revision auf deren Ergebnisse abstützen.
- In der Stadt Bern kommt der internen Revision eine wichtige Funktion zu. Ihre Prüfungen sind teilweise sehr detailliert, so dass die externe Revision zu einem grossen Teil auf die Prüfungsergebnisse der internen Revision abstellen kann. Möglich wäre es, die externe Revision mit einem umfassenderen (und entsprechend dem Umfang auch finanziell höher dotierten) Prüfungsauftrag auszustatten. Dies würde in der Tendenz dem Konzept des monistischen Systems entsprechen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, müsste der Prüfungsumfang der internen Revision in diesem Fall angepasst werden. Der Verzicht auf das interne Revisorat ist hingegen undenkbar: Der Gemeinderat ist als Verantwortungsträger für den Finanzhaushalt zwingend auf interne Unterstützung für die Sicherstellung der Qualität seiner Rechnungsführung und der Effizienz der Mittelverwendung angewiesen.
- Positiv ist hervorzuheben, dass das duale System in der Stadt Bern von der Anlage her dem Idealtypus des bernischen Gemeinderechts entspricht. Es gibt eine klare Trennung zwischen interner Revision (Finanzinspektorat; Ansprechpartner und Verantwortungsträger Gemeinderat) und externer Revision (Mandat KPMG oder andere; Ansprechpartner und Verantwortungsträger Stadtrat). Die Qualität der Rechnungsführung wird durch die

umfassende interne Revision verbessert. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem internen Revisorat und dem Gemeinderat bewirkt im Idealfall, dass Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden und Fehler gar nicht erst entstehen können.

- Negativ wurde beurteilt, dass die Ausgestaltung des stadtbernischen Modells zum Teil zu offen formuliert ist und Unsicherheiten in der Auslegung der wenigen bestehenden gesetzlichen Regelungen bestehen. Namentlich geht aus den Grundlagen zuwenig hervor, dass die interne Revision ein Führungsinstrument des Gemeinderats ist. Der Finanzinspektor ist dem Gemeinderat verpflichtet und hat in seinem Auftrag die Qualität der Rechnungsführung sicherzustellen, so dass diese den Anforderungen der externen Revision in allen Punkten genügt. Die interne Revision grenzt sich aber klar von der externen Revision und dem Stadtrat als zuständiges Kontrollorgan ab. Dieser Abgrenzung wurde in der Vergangenheit zu wenig nachgelebt, was schliesslich zu Konflikten führte. Folglich müssen die Zuständigkeiten, die Berichterstattung und die Abläufe präzisiert und in einem Erlass abgebildet werden.

Gestützt auf diese Erkenntnisse fand ein schriftlicher Meinungs-austausch zwischen dem Gemeinderat und der Aufsichtskommission statt. Es besteht Einigkeit, dass die Finanzkontrolle in der Stadt Bern auch weiterhin dualistisch ausgestaltet sein soll. Zudem müssen die Organisation des Finanzinspektorats, das Zusammenspiel zwischen interner und externer Revision, der Ablauf der ordentlichen internen Revision sowie die Auftragserteilung in Sonderfällen geregelt werden. Da die interne Revision im dualistischen System ein Instrument des Gemeinderats ist, drängt sich eine Regelung auf Verordnungsstufe auf. Mit der Umsetzung des entsprechenden Auftrags hat der Gemeinderat ein Gremium aus verschiedenen Direktionen und der Stadtkanzlei betraut. Dieses hat den Auftrag, dem Gemeinderat einen Vorschlag für die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten. Sollte sich dabei zeigen, dass eine Anpassung der reglementarischen Grundlagen nötig ist, so würde die Arbeitsgruppe eine entsprechende Vorlage zuhanden des Stadtrats ausarbeiten.

Nicht dem Gemeinderat, sondern allein dem Stadtrat obliegt die Entscheidung, ob die externe Revision seinen Bedürfnissen entsprechend ausgestaltet ist. Die externe Revision ist das Kontrollinstrument des Stadtrats; er muss sowohl den Prüfungsumfang als auch die Anforderungen an den Austausch, welcher namentlich zwischen der zuständigen Kommission und externer Revisionsstelle stattfindet, festlegen. Der Gemeinderat geht gestützt auf den bisherigen Austausch mit der Aufsichtskommission davon aus, dass sie diese Fragen vertieft prüfen wird, sobald die gesetzlichen Grundlagen der internen Revision überarbeitet worden sind.

Bern, 17. November 2010

Der Gemeinderat