

Dringliche Motion Fraktion BDP/CVP (Judith Renner-Bach, BDP/Béatrice Wertli, CVP): Wo ist die Good Governance geblieben?

Am 16.8.2011 informierte die AK, dass sie die Vorfälle rund um die disziplinarische Untersuchung gegen den städtischen Finanzinspektor überprüfen will, um wenn nötig weitere Massnahmen zu treffen. Am 17.8.2011 – in Kenntnis dieser Sachlage – beschloss der Gemeinderat in eigener Kompetenz, die Organisationsverordnung der Stadt Bern zu ändern und das städtische Finanzinspektorat von der Präsidialdirektion in die FPI umzugliedern. Es stellt sich die Frage, welchen Hintergrund diese übereilte Reorganisation hat und ob diese konzeptuell genügend durchdacht ist. Geht es allenfalls darum, den Stadtpräsidenten aus der Schusslinie zu nehmen? Es stellt sich auch die Frage, wie dies der Gemeinderat mit einer „Good Governance“, die diesen Namen auch verdient, vereinbaren will.

Wie soll das Finanzinspektorat selbstständig und unabhängig bleiben, wenn es nicht mehr Stabsstelle des Gemeinderats, sondern Teil der FPI ist, derjenigen Direktion, die durch das Finanzinspektorat in erster Linie beaufsichtigt wird? Welche Auswirkungen hat die Neuorganisation auf die Zusammenarbeit des Stadtrats mit dem Finanzinspektorat? Welches Führungsverständnis hat der Gemeinderat, wenn er die Mitarbeitenden des Finanzinspektorats ohne Rücksprache mit der AK vor vollendete Tatsachen stellt und diese damit rechnen müssen, dass über kurz oder lang andere Entscheide getroffen werden? Hier leidet nicht nur die Gewaltenteilung, sondern es werden auch die übrigen Grundsätze einer Good Governance über Bord geworfen. Von vertrauensbildenden Massnahmen kann jedenfalls nicht die Rede sein.

Gewaltenteilung, Führung und Kontrolle gehören genauso zu den zentralen Grundsätzen einer Good Governance in Verbindung mit NPM wie Effektivität, Effizienz und Transparenz. Im Zusammenhang mit den dabei notwendigen Checks und Balances unterstützt das Finanzinspektorat den Gemeinderat und den Stadtrat bei der Finanzaufsicht über die Verwaltung. Eine Neuorganisation betrifft deshalb Mitarbeitende des FI und den Stadtrat gleichermassen.

Schweizweit wird die administrative Finanzaufsicht durch die Verwaltung, das Finanzdepartement und die Finanzkontrolle (Stadt Bern: intern = Finanzinspektorat/extern = BDO) ausgeübt. Die Finanzkontrolle unterstützt jeweils die Legislative bei der Durchführung der Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung und die Exekutive bei der Ausübung der Dienstaufsicht. Sie ist fachlich selbstständig und unabhängig. Administrativ ist sie entweder dem Parlament, der Regierung, dem Präsidialdepartement (z.B. Stadt Zürich) oder dem Finanzdepartement zugeordnet (z.B. Bund). Im Kanton Bern bildet sie ein selbstständiges Amt innerhalb der kantonalen Verwaltung, d.h. sie gehört nur administrativ zur Verwaltung. Sie wurde im Übrigen wegen der möglichen Interessenskonflikte bewusst aus der kantonalen Finanzdirektion ausgegliedert. Im Kanton Genf wurde sogar ein unabhängiger Rechnungshof geschaffen, dessen Mitglieder durch das Volk gewählt sind. Auf jeden Fall geht der Trend in eine andere Richtung, als dies vom Gemeinderat beschlossen wurde. Kontrollinstrumente müssen zwingend der Kontrolle der Kontrollierten entzogen werden und nicht umgekehrt. Es stellt sich eher die Frage, ob eine Angliederung an den Stadtrat nicht vorzuziehen wäre.

Zahlreiche Fragen bleiben ungeklärt. Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert, die organisatorische Eingliederung des städtischen Finanzinspektorats zusammen mit der AK zu prüfen und die Neuorganisation im Einvernehmen mit der AK zu beschliessen, die gemäss Art. 56 Abs. 2 Bst. d GO die zuständige Stelle des Stadtrats für die Überwachung der Verwaltung ist.

Begründung der Dringlichkeit:

Der Entscheid des Gemeinderats datiert vom 17.8.2011. Damit in diesem Zusammenhang vorläufig keine finanziellen oder personellen Mittel eingesetzt werden, ist ein Entscheid des mitbetroffenen Stadtrats zum weiteren Vorgehen so rasch wie möglich zu fällen. Auch im Interesse der Mitarbeitenden im Finanzinspektorats ist eine dringliche Behandlung der Motion angezeigt.

Bern, 18. August 2011

Dringliche Motion Fraktion BDP/CVP (Judith Renner-Bach, BDP/Béatrice Wertli, CVP): Kurt Hirsbrunner, Sonja Bietenhard, Vinzenz Bartlome, Martin Mäder, Martin Schneider, Edith Leibundgut, Henri-Charles Beuchat, Roland Jakob, Kurt Rüegsegger, Rudolf Friedli, Eveline Neeracher, Manfred Blaser, Michael Köpfl, Roland Jakob, Daniel Imthurn, Vania Kohli

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats bejaht.

Antwort des Gemeinderates

Die Motion fordert den Gemeinderat auf, die organisatorische Eingliederung des städtischen Finanzinspektorats (FI) zusammen mit der Aufsichtskommission (AK) zu prüfen und die Neuorganisation im Einvernehmen mit der AK zu beschliessen. Damit geht es im Vorstoss letztlich um die Organisation der Stadtverwaltung. Gemäss Artikel 100 Absatz 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) ist der Gemeinderat zuständig für die Organisation der Stadtverwaltung. Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft damit inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Es kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidverantwortung bleibt bei ihm.

Die Motionärinnen und Motionäre befürchten, dass das FI nicht mehr selbständig und unabhängig bleiben kann, wenn es nicht mehr Stabsstelle des Gemeinderats, sondern Teil der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) ist. Sie verkennen dabei zwei wichtige Punkte, die der Gemeinderat gerne klar stellen möchte. Einerseits ist das FI immer noch eine Stabsstelle des Gemeinderats. Seit dem 1. September 2011 ist es jedoch neu administrativ der Direktorin FPI anstatt dem Stadtpräsidenten unterstellt. Der Gemeinderat wiederholt gerne noch einmal, was er bereits in seiner Medienmitteilung vom 18. August 2011 geschrieben hat: Der Direktionswechsel hat keinen Einfluss auf die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Stabsstelle. Ihre Aufgabe als internes Revisorat ist nach wie vor, den Gemeinderat bei der Finanzaufsicht über die Stadtverwaltung zu unterstützen.

Andererseits handelt es sich beim FI um ein internes Revisorat und somit um ein Führungsinstrument des Gemeinderats, das ihn beraten und unterstützen soll. Es ist deshalb dem direkten Einfluss des Parlaments wie alle anderen Organisationseinheiten der Verwaltung grundsätzlich entzogen. Der Gemeinderat unterstreicht an dieser Stelle erneut, dass das FI als Interne Revision nicht von ihm unabhängig ist und es auch nicht sein muss. Insofern gehen die Motionärinnen und Motionäre von unzutreffenden Voraussetzungen aus. An dieser Ausgangslage ändert sich mit der neuen administrativen Unterstellung nichts. Klar ist aber, dass sichergestellt werden muss, dass das FI seine Unabhängigkeit gegenüber allen Direktionen der Stadtverwaltung wahren kann. Es darf nicht sein, dass die Finanzinspektorin oder der Finanzinspektor bei der Direktion, deren Vorsteherin oder Vorsteher seine Vorgesetzte oder sein Vorgesetzter ist, weniger genau hinschaut, als bei den übrigen. Um unter anderem diesem Aspekt Rechnung zu tragen, hat der Gemeinderat bereits vor einiger Zeit die Ausarbeitung einer Verordnung in Auftrag gegeben. In dieser Revisionsverordnung sollen Aufgaben und Kompetenzen des FI geregelt werden. Sie soll aber auch Regelungen enthalten, welche die Unabhängigkeit des FI gegenüber den städtischen Dienststellen sicherstellen. Der Gemeinderat wird die AK über das Ergebnis informieren.

Die Motionärinnen und Motionäre werfen in ihrer Motion weiter die Frage auf nach den Auswirkungen der Neuorganisation auf die Zusammenarbeit des Stadtrats mit dem FI. Wie bereits aufgezeigt wurde, handelt es sich bei der Neuunterstellung nicht um eine Neuorganisation des FI. Somit ändert sich ebenfalls nichts an den bis anhin geltenden Grundsätzen. Die Stadt hat ihre Finanzkontrolle nach dem dualistischen Modell ausgestaltet. Das bedeutet, dass das vom Stadtrat gewählte externe Rechnungsprüfungsorgan als verwaltungsunabhängige Revisionsstelle (Externe Revision) fungiert, währenddem das FI die Interne Revision des Gemeinderats für die Verwaltung ist. Insofern ist die Frage nach der Zusammenarbeit des Stadtrats mit dem FI geklärt: Eine solche Zusammenarbeit ist gemäss dem dualistischen Modell nicht vorgesehen. Sieht der Stadtrat auf seiner Stufe Handlungsbedarf betreffend Finanzkontrolle, ist seine Anlaufstelle allein die Externe Revision. Was diesen Grundsatz anbelangt, gibt es zwischen Gemeinderat und AK keine Differenzen. Im Jahr 2010 haben sich sowohl der Gemeinderat als auch die AK eingehend mit dem Thema Ausgestaltung der Finanzkontrolle der Stadt befasst. Der Gemeinderat hat der AK seine Haltung in einem ausführlichen Schreiben dargelegt. Die AK hat die in diesem Schreiben dargelegten Punkte diskutiert und dem Gemeinderat in einem Brief abschliessend für die Ausführungen zum Thema gedankt. Daraus schliesst der Gemeinderat, dass die AK seine Haltung zur Ausgestaltung der Finanzkontrolle der Stadt teilt. Gerne fasst er die wichtigsten Grundsätze kurz zusammen:

- Dualistisches Modell mit einer verwaltungsunabhängigen Revisionsstelle (vom Stadtrat gewählt) und der Internen Revision des Gemeinderats (FI).
- Die Interne Revision ist ein Führungsinstrument des Gemeinderats, das ihn beraten und unterstützen soll. Aufgaben und Kompetenzen der Internen Revision werden deshalb auf Verordnungsstufe geregelt. Die Erarbeitung respektive Überarbeitung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen ist im Gang.
- Das FI ist als Interne Revision dem direkten Einfluss des Parlaments wie alle anderen Organisationseinheiten der Verwaltung grundsätzlich entzogen.
- Das FI ist als Interne Revision nicht vom Gemeinderat unabhängig und muss das auch nicht sein. In den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision 2009 ist zur organisatorischen Unabhängigkeit Folgendes festgehalten: „Der Leiter der Internen Revision muss der Ebene innerhalb der Organisation unterstehen, die sicherstellen kann, dass die Interne Revision ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann.“ Bezogen auf die Stadt ist diese Stelle der Gemeinderat.

Die begonnen Arbeiten an der Revisionsverordnung werden wie geplant zu Ende geführt. Sobald die Revisionsverordnung steht, wird der Gemeinderat sie vor der AK zur Kenntnis bringen. Die vorliegende Motion lehnt er aus den dargelegten Gründen ab.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 21. September 2011

Der Gemeinderat