

V2403 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion, SVP-Fraktion) „Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Der Gemeinderat legt dem Parlament die nötigen rechtlichen Anpassungen vor, damit folgende Schritte zur Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle umgesetzt werden können:

1. Die Finanzkontrolle wird nach dem Vorbild des Kantons Bern organisiert: Sie ist weder dem Gemeinderat noch dem Parlament unterstellt.
2. Die Finanzkontrolle rapportiert direkt der Finanzkommission oder einem anderen Parlamentsorgan (Definition siehe Begründung) und dem Gemeinderat.
3. Die Leitung der Finanzkontrolle wird vom Parlament oder von der Finanzkommission bestimmt.
4. Die übrigen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle werden von der Leitung der Finanzkontrolle im Rahmen ihres Budgets bestimmt.
5. Die Finanzkommission und allenfalls weitere Parlamentsorgane können der Finanzkontrolle Aufträge erteilen.
6. Die Umsetzung dieses Vorstosses geschieht in enger Abstimmung mit den hierfür geeigneten Parlamentsorganen.

Begründung

Hinweis 1: Mit «Parlamentsorgane» sind das Parlamentspräsidium, die Fachstelle Parlament, die parlamentarischen Kommissionen und das Parlamentsbüro gemeint.

Hinweis 2: Dieser Vorstoss bezweckt nicht, die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans gemäss Art. 72 des kantonalen Gemeindegesetzes an die Finanzkontrolle zu übertragen, solange das Gemeindegesetz dies nicht zulässt.

Die Finanzkontrolle nimmt Aufsichts- und Beratungsaufgaben im Bereich der Gemeindeverwaltung wahr.¹ Dadurch leistet sie einen relevanten Beitrag zu wichtigen Zielen der Gemeinde: die Wirksamkeit der Verwaltungsarbeit wird erhöht, der Mitteleinsatz wird effizienter, Vorgaben werden noch genauer eingehalten.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind nicht nur materiell anspruchsvoll, sondern sie bergen, wie alle Kontrolltätigkeiten, Potenzial für Konflikte mit den Kontrollierten. Aus diesem Grund ist es von grösster Bedeutung, dass die Finanzkontrolle institutionell unabhängig von den Kontrollierten ist. So wird auch in Art. 23 der Verwaltungsorganisationsverordnung² betont, dass die Finanzkontrolle unabhängig sein soll.

¹ Siehe Verordnung über die Finanzkontrolle

(https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/12161/152.51_verordnung_finanzkontrolle.pdf?fp=3).

²

(https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/13753/152.011_verwaltungsorganisationsverordnung.pdf?fp=10).

Zu Ziffer 1: Heute ist die Finanzkontrolle Teil der Direktion Präsidiales und Finanzen.³ Die nötige faktische Unabhängigkeit besteht damit nur bedingt, denn auch die Direktion Präsidiales und Finanzen (DPF) wird durch die Finanzkontrolle kontrolliert. Zudem laufen beim Vorsteher/bei der Vorsteherin DPF nicht nur die Fäden der Finanzkontrolle, sondern auch jene der Finanzen zusammen. Dadurch entsteht potenziell eine bedeutende Informationsasymmetrie im Gemeinderat hinsichtlich Finanzen und Mitteleinsatz. Eine Verschiebung der Finanzkontrolle in eine andere Direktion würde diese Probleme aber nicht lösen. Die Lösung besteht darin, dass die Finanzkontrolle nicht mehr dem Gemeinderat unterstellt ist, wie dies analog auch beim Kanton Bern der Fall ist und im Grundsatz von bernischen Gemeinden übernommen werden kann.⁴ So ist eine klare institutionelle Unabhängigkeit von den Kontrollierten gegeben. Zudem werden problematische Konstellationen wie in Art. 4 der Verordnung über die Finanzkontrolle vermieden, wonach die Finanzkontrolle Entscheide ihrer direkt vorgesetzten Stelle anfechten muss, um sich durchzusetzen.

Zu Ziffer 2: Dem Parlament obliegt die Aufsicht über den Gemeinderat und die Oberaufsicht über die Verwaltung. Es liegt daher nahe, dass das Parlament über die Ergebnisse insbesondere der Kontrollberichte der Finanzkontrolle informiert wird. Aus Gründen der Arbeitsteilung innerhalb des Parlaments und der Vertraulichkeit der Berichte ist im Normalfall ein Parlamentsorgan, und nicht das Parlamentsplenum, Empfänger der Berichte. Die Kontrollberichte sollen (weiterhin) auch dem (Gesamt-)Gemeinderat vorgelegt werden sollen.

Zu Ziffer 3: Ein weiterer Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von den Kontrollierten und vom Gemeinderat besteht darin, das Parlament die Leitung der Finanzkontrolle bestimmen zu lassen. Aus ähnlichen Gründen werden bereits heute die Aufsichtsstelle für Datenschutz und das Rechnungsprüfungsorgan vom Parlament bestimmt.

Zu Ziffer 4: Die Unabhängigkeit von den Kontrollierten und vom Gemeinderat soll nicht nur für die Leitung, sondern auch für die übrigen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle gelten.

Zu Ziffer 5: Die Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle bringt es mit sich, dass neu geregelt werden muss, wer der Finanzkontrolle Aufträge erteilen kann. Seitens Parlament sollte dies zumindest die Finanzkommission sein. Ziffer 5 ist so zu verstehen, dass die Zustimmung des Gemeinderats nicht mehr erforderlich ist.

Köniz, März 2024

Eingereicht

18.03.2024

Unterschrieben von 15 Parlamentsmitgliedern

Casimir von Arx, Reto Zbinden, Roland Akeret, Fabienne Marti, Michael Gerber, Sandra Röthlisberger, Andreas Hauser, Katja Streiff, Matthias Müller, Jürg Mosimann, Florian Moser, Andrea Winzenried, Roland Hofer, Kathrin Gilgen, David Müller

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Für die Umsetzung dieser Motion wären Änderungen in Reglementen (z.B. Verwaltungsorganisationsreglement) und/oder die Erarbeitung von neuen Reglementen erforderlich. Das Parlament beschliesst den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller

³ Vgl. Art. 4 des Verwaltungsorganisationsreglements (https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/12127/152_01_Verwaltungsorganisationsreglement.pdf?fp=1).

⁴ Vgl. das neue «Reglement über die Finanzkontrolle der Stadt Bern», https://ris.bern.ch/Geschaefte.aspx?obj_guid=cb7faafcd3ae4a0fb0a78db9207e30f2.

Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind (Art. 44 Gemeindeordnung, GO).

Gemäss Art. 60 Bst. f GO beschliesst der Gemeinderat den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung der Verordnung über die Finanzkontrolle (Finanzinspektorat). Deshalb müsste voraussichtlich zusätzlich die Gemeindeordnung geändert werden. Dies würde eine Volksabstimmung erfordern.

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat somit einen verpflichtenden Auftrag (siehe Beilage: Motionsprüfung vom 25. März 2024).

2. Das Motionsanliegen

Die Motion verlangt, dass die Finanzkontrolle der Gemeinde Köniz in Zukunft nach dem Vorbild des Kantons Bern organisiert werden soll. Die Finanzkontrolle soll demnach als "unabhängige Stelle" weder dem Gemeinderat noch dem Parlament unterstellt werden. Die Leitung der Finanzkontrolle soll vom Parlament oder von der Finanzkommission bestimmt werden. Die übrigen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle sollen direkt von der Leitung der Finanzkontrolle im Rahmen ihres Budgets bestimmt werden. Die Finanzkontrolle soll der Finanzkommission oder einem anderen "Parlamentsorgan" (gemäss Vorstosstext dem Parlamentspräsidium, der Fachstelle Parlament⁵, den parlamentarischen Kommissionen oder dem Parlamentsbüro) und dem Gemeinderat rapportieren. Die Finanzkommission oder allenfalls andere Parlamentsorgane sollen der Finanzkontrolle Aufträge erteilen können, der Gemeinderat soll nicht mehr befugt sein, Aufträge an die Finanzkontrolle zu erteilen.

Mit Umsetzung der Motion soll somit die Finanzkontrolle als selbstständige Organisationseinheit vollumfänglich vom Gemeinderat und von der Gemeindeverwaltung abgekoppelt werden. Die Finanzkontrolle soll nur noch im Auftrag der FIKO oder anderer parlamentarischer Organe tätig werden. Eine Aufsicht im Sinne einer "Unterstellung" oder administrativer Zuordnung der Finanzkontrolle ist nicht vorgesehen.

3. Aktuelle Stellung, Aufgaben und Organisation der Finanzkontrolle in Köniz

Die Gemeinde Köniz hat seit mehr als 15 Jahren ein "dualistisches Modell" der Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle, welches einerseits aus einer internen Kontroll- und Revisionsstelle (Finanzkontrolle) und andererseits aus einer externen Revisionsstelle besteht. Die interne Revision unterstützt in erster Linie den Gemeinderat und die Verwaltung in der Kontrolle über den Finanzhaushalt, während die externe Revisionsstelle von der Finanzkommission des Parlaments gewählt wird und deren Aufträge umsetzt, mit Fokus auf die Revision der Jahresrechnung. Die externe Revisionsstelle führt zusätzlich zur Revision der Jahresrechnung noch ausgewählte zusätzliche Aufgaben im Auftrag der parlamentarischen Kommissionen durch, wie z.B. die Überprüfung des internen Registers über Nebenbeschäftigungen, Interessenbindungen und nebenamtliche Funktionen der Gemeinderatsmitglieder (im Auftrag der GPK).

Die Finanzkontrolle unterstützt gemäss Art. 23 Verwaltungsorganisationsverordnung (VOV) den Gemeinderat bei seiner Aufsicht über die Verwaltung. Sie berät im Weiteren den Gemeinderat und die Verwaltung in betriebswirtschaftlichen Belangen. Die Finanzkontrolle ist in ihrer Tätigkeit in Köniz dem Gesamt-Gemeinderat direkt verantwortlich, fachlich aber unabhängig. Administrativ ist die Finanzkontrolle der Direktion Präsidiales und Finanzen (DPF) zugeordnet. Die detaillierten Aufgaben der Finanzkontrolle sind in der Verordnung über die Finanzkontrolle vom 14. März 2007, letzte Änderung vom 2. November 2016, der Verwaltungsorganisationsverordnung vom 8. Juli 2009, letzte Änderung am 22. November 2023 sowie im FIKO-Reglement vom 14. Februar 2011, letzte Änderung am 17. Januar 2022 umschrieben. Diese umfassen:

⁵ Die Fachstelle Parlament ist nach Ansicht des Gemeinderats kein Parlamentsorgan, sondern eine unterstützende Verwaltungsstelle. Ein rapportieren einer externen Finanzkontrolle an die Fachstelle Parlament wäre demnach nach Ansicht des Gemeinderats systemfremd.

3.1 Jahresrechnung und Berichterstattung: Vorleistungen für die externe Revisionsstelle (Art. 1 Abs. 5 VO über Finanzkontrolle und Art. 6 Abs. 2 und 3 FIKO Reglement)

Die Finanzkontrolle leistet im Umfang von 400 Stunden pro Jahr interne Vorarbeiten für die Rechnungsprüfung durch die von der Finanzkommission eingesetzte externe Revisionsstelle.

Im Rahmen der Unterstützung der externen Revision erstellt die Finanzkontrolle zudem gemeinsamen mit der externen Revisionsstelle einen Erläuterungsbericht z.H. des Gemeinderats, welcher - mit der Stellungnahme des Gemeinderats - der Finanzkommission zur Kenntnis vorgelegt wird.

3.2 Interne Revision (Art. 2 VO über die Finanzkontrolle)

Die Finanzkontrolle ist zuständig für die interne Revision der Gemeindeverwaltung. Diese umfasst Prüfungsaufgaben zu Organisation, Verfahren und Abläufen der Gemeindeverwaltung sowie von Stellen und Organen, welche der Aufsicht des Gemeinderats oder des Gemeindepräsidiums unterliegen; die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Weisungen; den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel der Verwaltung; der Schutz der Vermögenswerte gegenüber Verlusten jeder Art; die Berichterstattung auf den verschiedenen Verwaltungsstufen sowie die Abrechnungen über Verpflichtungskrediten welche vom Gemeinderat genehmigt werden.

Im Rahmen der internen Revisionsaufgaben führt/e die Finanzkontrolle u.a. folgende Tätigkeiten aus:

- Prüfung der abgerechneten Verpflichtungskredite, inkl. Verfassen der Gemeinderats- bzw. Parlamentsanträge und Beratung der Abteilungen bei der Erstellung Kreditabrechnungen;
- Koordination des jährlichen Risikomanagements im Auftrag des Gemeinderats, inkl. der Überarbeitung des Risikokatalogs und dem Reporting zu den strategischen Kernrisiken z.H. des Gemeinderats auf der Grundlage eines Reportings aller Abteilungen;
- Durchführung unangemeldeter Kassenprüfungen in ausgewählten Verwaltungseinheiten;
- Durchführung von jährlich 1-2 Dienststellenrevisionen (z.B. aktuell des Polizeinspektorats);
- Kontrolle (Vollständigkeit, Korrektheit der Erfassung, Risiken, etc.) des digitalen Vertragsmanagementtools der Verwaltung;
- Unterstützung von Direktionen und Abteilungen bei Reorganisationsprozessen (Prüfung von Abläufen, Doppelspurigkeiten, Diagnose über Effizienz der Organisationseinheiten im Auftrag GR, Direktionen, Abteilungen);
- Überprüfung der Kontrollmechanismen bei den FILAG Zahlungen;
- Aufsicht über das Teilprojekt digi-fin (Digitalisierung der Finanzprozesse) mit Fokus auf das IKS.

3.3 Sonderaufgaben im Auftrag des Gemeinderats und des Gemeindepräsidiums (Art. 3 VO über die Finanzkontrolle)

Der Gemeinderat und das Gemeindepräsidium können der Finanzkontrolle im Einzelfall zusätzliche Kontrollaufgaben übertragen. Beispiele:

- Unterstützung bei der Umsetzung und dem Controlling der letzten beiden grossen Aufgabenüberprüfungen der Gemeinde;
- Projektmitarbeit bei der Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der Wasser- und der Abwasserversorgung;
- Stichprobenweise Prüfung der Prozesse/Beschlüsse und Ausgaben während dem budgetlosen Zustand im 1. Halbjahr 2022;
- Kontrolle der Beschaffungen und Arbeitsvergaben bezüglich Einhaltung der übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen sowie der kommunalen Vorgaben und Richtlinien.

3.4 Interne Beratung (Art. 8 VO über die Finanzkontrolle)

Die Finanzkontrolle berät zudem den Gemeinderat und die Verwaltung in betriebswirtschaftlichen Belangen. Diese kann sowohl den Bereich Führungsunterstützung also auch die Verwaltungsberatung in betriebswirtschaftlichen Fragen umfassen. Ein Beispiel hierzu ist die Beratung sowie Abklärungen zur zukünftigen Bewirtschaftung des Stellenplans bei den Tagesschulen.

3.5 Abklärungen für die Finanzkommission (Art. 9a FIKO Reglement und Art. 8a VO über die Finanzkontrolle)

Die Finanzkommission kann für Prüfungsaufgaben und für die Beratung in betriebswirtschaftlichen Belangen die Finanzkontrolle der Gemeinde beiziehen. Dabei kann die Finanzkommission die Finanzkontrolle mit spezifischen Abklärungen beauftragen. Die Finanzkommission richtet den Auftrag an das Gemeindepräsidium, welches den Auftrag an die Finanzkontrolle weiterleitet. In begründeten Fällen kann das Gemeindepräsidium einen Auftrag ablehnen und die Finanzkommission an externe Personen verweisen. Beispiele:

- Unterstützung der Finanzkommission bei der Ausschreibung und der Auswahl des externen Rechnungsprüfungsorgans;
- Informationen/Berichterstattung z.H. der Finanzkommission zu spezifischen Fragen/Themen (z.B. IKS, follow up budgetloser Zustand).

3.6 Weitere Aufgaben (Art. 8 b und 8 c VO über die Finanzkontrolle)

Die Finanzkontrolle kann zudem gemäss Art. 8 VO andere Organisationseinheiten und den Gemeinderat bei der Zusammenarbeit mit Institutionen, an welchen die Gemeinde beteiligt ist oder welchen eine öffentliche Aufgabe übertragen worden ist, unterstützen; insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung abgeschlossener Vereinbarungen. Die Finanzkontrolle kann des Weiteren für Institutionen, an welchen die Gemeinde beteiligt ist oder welchen eine öffentliche Aufgabe übertragen worden ist, als Revisionsstelle tätig sein. So amtiert sie als Revisionsstelle für diverse Vereine wie bspw. den Verein Könizer Bibliotheken, Verein Kulturhof Schloss Köniz, etc.

Eine weitere Aufgabe gemäss Art. 8 c VO über die Finanzkontrolle ist die Aufsicht über die ihrer Bestimmung nach der Gemeinde angehörenden Stiftungen. Die Finanzkontrolle führt im Rahmen der Stiftungsaufsicht jährlich 6-8 Prüfungen mit Bericht und Rechnungsstellung gemäss Verordnung durch. Dabei erbringt sie auch gewisse Beratungsdienstleistungen (z.B. Löschungen, Fusionen).

4. Berichterstattung der Finanzkontrolle (Art. 6 VO über die Finanzkontrolle)

Die Finanzkontrolle unterbreitet dem Gemeinderat jährlich einen Aktivitätenbericht, zusammen mit einem Arbeitsplan und einer "Zielvereinbarung" für das nächste Jahr. In wichtigen und dringenden Fällen hat die Orientierung umgehend zu erfolgen; die Finanzkontrolle ist ermächtigt, in diesen Fällen dem Gemeinderat direkt zu berichten. Bei Verdacht auf strafbare Handlungen muss die Finanzkontrolle umgehend das Gemeindepräsidium informieren.

5. Aufwand der Finanzkontrolle

Aktuell (Stand Juni 2024) verfügt die Finanzkontrolle zur Ausführung ihrer diversen Aufgaben über 140 Stellenprozent, verteilt auf zwei Stellen à je 70%. Der Nettoaufwand hat im Jahr 2023 CHF 201'000 betragen, wobei die Stellenprozent im Jahr 2023 etwas höher waren.

Die Leistungszeiterfassung 2023 zeigt folgende prozentuale Verteilung auf die Aufgaben;

- Revision Jahresrechnung und Berichterstattung (ca. 40%)
- Prüfung Kreditabrechnungen und Berichterstattung (ca. 25%)
- Interne Beratungen, Organisationsberatungen, Projektarbeit, Sonderaufgaben, Abklärungen und Berichte (ca. 15%)
- Risiko Management mit Berichterstattung (ca. 5%)
- Externe Institutionen (Reviews) und Stiftungsaufsicht (ca. 5%)

- Leitung/Planung, Rapporte mit GR/GP, Kadersitzungen, Weiterbildung, Fachliteratur, Administration (ca. 10%).

Die Liste zeigt auf, dass für die Revision und Berichterstattung der Jahresrechnung sowie die Prüfung und Berichterstattung der Kreditabrechnungen z.H. des Gemeinderats und des Parlaments von der Finanzkontrolle am meisten Zeit investiert wurde.

6. Vergleich mit den Finanzkontrollen des Kantons, der Städte Bern, Thun, Biel und weiteren Gemeinden

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern ist das "oberste Fachorgan der Finanzaufsicht" des Kantons Bern. Die kantonale Finanzkontrolle ist eine selbständige Organisationseinheit, fachlich unabhängig, nicht weisungsgebunden und in ihrer Tätigkeit nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet. Die Aufgaben, Pflichten und Rechte sind im Kantonalen Finanzkontrollgesetz (KFKG) aufgeführt. Die Finanzkontrolle des Kantons Bern verfügt über eine eigene Geschäftsleitung, ein Budget von ca. CHF 4 Mio. sowie über rund 24 Vollzeitstellen, sie ist somit ca. 20-mal grösser als die Finanzkontrolle in Köniz. Zudem kann die kantonale Finanzkontrolle auf eigene Rechts- und Sekretariatsdienste zurückgreifen.

Von den 4 grossen Berner Gemeinden haben die Städte Biel, Bern und Köniz ein "dualistisches Modell", bestehend aus einer internen Finanzkontrolle/Finanzinspektorat und einer externen Revisionsstelle. Thun hat dieses Modell im 2021 ebenfalls eingeführt aber später wieder kurzfristig angepasst, aufgrund einer internen Personalsituation. Seither wird die Jahresrechnung vollständig von dem externen Rechnungsprüfungsorgan geprüft, eine interne Finanzkontrolle gibt es nicht mehr. Die Stadt Bern, deren Finanzkontrolle mit ca. 650 Stellenprozenten rund 4,5-mal grösser ist als jene der Gemeinde Köniz, wird ihr Modell voraussichtlich per 01.01.2025 anpassen und ähnlich dem Kanton als selbstständige Organisationseinheit einführen.

Kleinere und mittelgrosse Gemeinden wie Ostermundigen, Burgdorf, Lyss, Steffisburg und Spiez (Einwohnerzahlen zwischen rund 12'000 bis 18'000) verfügen über keine interne Finanzkontrolle. Die Jahresrechnung wird vollständig durch das externe Rechnungsprüfungsorgan geprüft. Gewisse interne Finanzkontrollaufgaben (z.B. Risikomanagement, Kreditabrechnungen, IKS) werden - sofern vorhanden - von der Finanzabteilung direkt wahrgenommen. Die Abklärungen haben gezeigt, dass dieses "Modell" (externe Revision, eingeschränktes Finanzcontrolling direkt durch die Finanzabteilung) grundsätzlich von den kleineren und mittelgrossen Gemeinden mit einer Einwohner:innenzahl von weniger als 20'000 angewandt wird.

7. Beurteilung des Gemeinderats

Der Gemeinderat kann das Anliegen der Motion 2403 (Unabhängigkeit der Revision und Finanzkontrolle) im Grundsatz nachvollziehen. Der Gemeinderat hat aber grosse Bedenken, ob eine unabhängige nach dem Vorbild des Kantons ausgestaltete Finanzkontrolle dieses Ziel erreicht und insbesondere ob dies für die Situation und die Bedürfnisse der Gemeinde Köniz geeignet ist, aus folgenden Gründen:

Grosse Unterschiede zwischen dem Kanton und der Gemeinde Köniz: Die Gemeinde Köniz ist sowohl hinsichtlich Grösse/Ressourcen, der Organisation/Verwaltungsstruktur sowie den Verantwortlichkeiten und Abläufen nicht mit dem Kanton vergleichbar. Die kantonale Finanzkontrolle verfügt wie oben ausgeführt über ein eigenes Budget von CHF 4 Mio. und einen eigenen Verwaltungsapparat mit Sekretariat und Rechtsdienstleistungen, sodass sie als selbstständige Organisationseinheit funktionieren kann. Ein ähnliches Modell wäre für die Gemeinde Köniz mit aktuell 140 Stellenprozenten nach Ansicht des Gemeinderats nicht umsetzbar und auch nicht zielführend. Mit den vorhandenen Ressourcen könnte die Finanzkontrolle als von der Verwaltung ausgegliederte Organisation nicht in gleicher Qualität funktionieren. Sie könnte viele der bisher ausgeführten Aufgaben nicht mehr wahrnehmen.

Verlust von Effizienz und Effektivität: Würde die Finanzkontrolle aus der Verwaltung ausgegliedert, entgehen ihr zahlreiche wichtige Informationen aus den laufenden Geschäften und zu Abläufen, da kein regelmässiger Austausch mit den Abteilungen mehr stattfindet. Die Finanzkontrolle kann nicht zuletzt dank dem wiederkehrenden Einbezug und den dadurch

erhaltenen aktuellen Informationen ihre Arbeit effizient und wirksam erledigen. Wissen wird auch durch Austausch generiert, die interne Kenntnis der Verwaltung und deren Abläufe ist für die Qualität der Arbeit der Könizer Finanzkontrolle entscheidend. Als kleine Organisationseinheit ist die Finanzkontrolle besonders stark auf regelmässigen Austausch angewiesen. Durch die administrative Zuordnung zu einer Direktion und die räumliche Einbindung in die Verwaltung kann sie mit dem jetzigen Modell zudem auf unbürokratische Art von den Dienstleistungen der Verwaltung profitieren. All dies würde beim kantonalen Modell wegfallen.

Schwächung der Qualität der Kontrolle über den Finanzhaushalt: Laut Motionsanliegen Ziffer 5 könnte der Gemeinderat in Zukunft der Finanzkontrolle keine Aufträge mehr erteilen. Gleichzeitig könnte eine selbstständige von der Verwaltung abgekoppelte Organisationseinheit in der Grösse der Könizer Finanzkontrolle nach Ansicht des Gemeinderats nicht mit derselben Tiefe und Regelmässigkeit Kontrollaufgaben wahrnehmen. Damit würde die Qualität der Kontrolle über den Finanzhaushalt insgesamt geschwächt. Als Beispiel kann hier die Revision der Jahresrechnung aufgeführt werden. Die externe Revisionsstelle gibt Empfehlungen für Verbesserungen ab. Die interne Finanzkontrolle stellt anschliessend sicher, dass diese umgesetzt werden und begleitet gleichzeitig die Umsetzung beratend. Dies scheint dem Gemeinderat im Hinblick auf eine Fehlerkultur wirksamer und fundierter als eine jährliche Kontrolle durch eine externe Stelle. Auch hinsichtlich der Vorleistungen der internen Finanzkontrolle für die externe Revisionsfirma hat letztere bei der Rechnungsrevision explizit auf die fundierte und für die externe Revisionsfirma sehr wertvolle Vorarbeit der internen Finanzkontrolle hingewiesen. Diese Vorleistungen würden beim kantonalen Modell in Zukunft wegfallen bzw. könnten diese durch eine unabhängige Organisationseinheit wohl nicht in gleicher Qualität geleistet werden.

Die Unabhängigkeit und Gewaltenteilung ist mit dem aktuellen Modell grösstenteils gewährleistet: Im aktuellen "dualistischen Modell" dient die Finanzkontrolle in erster Linie dem Gemeinderat und der Verwaltung, das externe Rechnungsprüfungsorgan dient primär dem Parlament und der Finanzkommission. Somit kann sowohl die Exekutive als auch die Legislative auf ein Kontroll- und Prüforgan zugreifen, womit eine Trennung im Sinne der Gewaltenteilung grundsätzlich gewährleistet ist. Dass der Gemeinderat der Finanzkontrolle Auftrag erteilen kann, ist insbesondere auch deshalb wichtig, weil der Gemeinderat die Verantwortung für den Finanzhaushalt trägt (Art. 71 Gemeindegesetz).

Beim kantonalen Modell könnte ein Teil der Kontrollaufgaben allenfalls direkt von der Finanzabteilung übernommen werden, analog dem Modell der Gemeinden mit weniger als 20'000 Einwohner:innen. Hierfür müssten zusätzliche Ressourcen gesprochen werden. Damit würde aber die in der Motion geforderte Unabhängigkeit nach Ansicht des Gemeinderats für einen Teil der heute von der Finanzkontrolle ausgeübten Kontrollaufgaben eher reduziert als gestärkt.

Des Weiteren erledigt die Finanzkontrolle ihre Aufgaben bereits heute gemäss Art. 23 VOV fachlich unabhängig. Dem Gemeinderat ist in der langjährigen Tätigkeit der Könizer Finanzkontrolle kein einziger Fall bekannt, in welchem deren fachliche Unabhängigkeit in Frage gestellt wurde. Zudem hat die Finanzkommission des Parlaments schon jetzt die Möglichkeit, die Finanzkontrolle mit Abklärungen zu beauftragen. Lehnt das Gemeindepräsidium den Auftrag ab, wird die Kommission an externe Personen verwiesen (Art. 8a Abs. 2 Verordnung über die Finanzkontrolle), sodass der Auftrag extern durchgeführt wird. So ist sichergestellt, dass Abklärungen der Legislative von der Exekutive nicht grundsätzlich abgeblockt werden können. Die Finanzkommission hat somit auch mit dem aktuellen System das Recht und die Möglichkeit, spezifische Finanzkontrollaufgaben unabhängig vom Gemeinderat in Auftrag zu geben.

Das Konfliktpotenzial ist mit dem aktuellen Modell gering (und könnte mit dem neuen Modell eher steigen): Die Motion erwähnt in der Begründung das Potenzial für Konflikte zwischen der Finanzkontrolle und den "Kontrollierten". Dem Gemeinderat, der Leiterin der Finanzkontrolle sowie langjährigen Mitarbeitenden der Verwaltung ist in der über 15-jährigen Tätigkeit der Finanzkontrolle kein Beispiel eines derartigen Konflikts mit der Verwaltung, dem Gemeinderat oder einzelnen Gemeinderatsmitgliedern oder auch mit der Finanzkommission oder dem Parlament bekannt. Falls dieses Risiko in Zukunft bei einem spezifischen Fall bestehen sollte, kann die Finanzkommission des Parlaments von sich aus - wie oben ausgeführt - Externe beiziehen und beauftragen.

Nach Ansicht des Gemeinderats ist das Konfliktpotenzial bei einem Modell nach Vorbild Kanton nicht geringer. Mit einer selbstständigen Organisationseinheit würden zusätzliche Schnittstellen geschaffen, so dass das Konfliktpotenzial eher steigen könnte.

Das neue Modell benötigt bedeutend mehr Ressourcen: Das für den Gemeinderat wichtigste Argument gegen die Einführung des kantonalen Modells ist der zu erwartende Ressourcenanstieg. Die Könizer Finanzkontrolle ist mit einem Budget von netto CHF 201'000 (140 Stellenprozente) vergleichsweise schlank organisiert. Für die externe Revisionsstelle sind im Budget CHF 24'000 für eingestellt.

Wie oben aufgeführt, könnte die Finanzkontrolle nicht mehr wie bisher auf "integrale" Verwaltungsdienstleistungen (z.B. Fachstelle Recht) zurückgreifen. Auch für die Informationsbeschaffung und Kenntnis der Abläufe der Verwaltung müsste eine vollständig unabhängige Finanzkontrolle bedeutend mehr Zeit investieren, welche - bedingt durch die bescheidene Grösse der Finanzkontrolle in Köniz - zu verhältnismässig hohem Zusatzaufwand führen würde. Zudem müsste mit der Einsetzung einer selbstständigen Organisationseinheit mit zusätzlichem Koordinationsaufwand zwischen Finanzkontrolle, Gemeinderat, Verwaltung, Parlament (insbesondere auch der Fachstelle Parlament) gerechnet werden, mit entsprechendem Zusatzaufwand für alle Beteiligten.

8. Fazit

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass das heutige "dualistische Modell" der Könizer Finanzkontrolle dem Anspruch auf 100-prozentige Unabhängigkeit nicht vollständig nachkommt. Er ist aber überzeugt, dass das Könizer Modell effizient, schlank, zielführend und für die Situation und die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinde Köniz am besten geeignet ist. Die Finanzkontrolle hat sich in ihrer über 15-jährigen Tätigkeit in der aktuellen Form bewährt. Aus diesem Grund wurde deren Wirksamkeit, deren Qualität und deren Unabhängigkeit nie ernsthaft in Frage gestellt.

Die Einführung einer Finanzkontrolle nach kantonalem Modell lehnt der Gemeinderat ab, weil er der Ansicht ist:

- dass das kantonale Modell einer selbstständigen Organisationseinheit gegenüber der dualistischen Lösung aufgrund der grossen Unterschiede in Grösse, Organisation und den Abläufen für die Gemeinde Köniz mehr Nachteile als Vorteile hätte;
- dass das kantonale Modell weniger effizient und wirksam wäre und somit auch die Qualität der Kontrolle über den Finanzhaushalt der Gemeinde insgesamt geschwächt würde;
- dass zahlreiche bisher von der Finanzkontrolle ausgeführte Aufgaben von einer Finanzkontrolle nach kantonalem Modell nicht übernommen werden könnten, so dass diese Aufgaben wegfallen würden oder intern von der Finanzabteilung übernommen werden müssten;
- dass die Unabhängigkeit der Finanzkontrolltätigkeit insgesamt nicht gestärkt würde;
- dass das Konfliktpotenzial zwischen den Beteiligten mit dem neuen Modell eher steigen könnte; und vor allem
- dass die Anwendung des kantonalen Modells für die Gemeinde Köniz bedeutend mehr Ressourcen benötigen würde, insbes. bei der Finanzkontrolle, aber auch bei Parlament/FIKO, der Fachstelle Parlament und in der Gemeindeverwaltung (Finanzabteilung).

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgelehnt.

Köniz, 3. Juli 2024

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 25. März 2024



Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin
T 031 970 92 02
cornelia.rauch@koeniz.ch

Köniz, 25. März 2024 rc

V2403 Motion (EVP-GLP-Mitte-Fraktion, SVP-Fraktion) "Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle"
Formelle Prüfung der Motion

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung 0.3 A 7 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, dem Parlament die nötigen rechtlichen Anpassungen vorzulegen, damit folgende Schritte zur Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle umgesetzt werden können:

1. Die Finanzkontrolle wird nach dem Vorbild des Kantons Bern organisiert: Sie ist weder dem Gemeinderat noch dem Parlament unterstellt.
2. Die Finanzkontrolle rapportiert direkt der Finanzkommission oder einem anderen Parlamentsorgan (Definition siehe Begründung) und dem Gemeinderat.
3. Die Leitung der Finanzkontrolle wird vom Parlament oder von der Finanzkommission bestimmt.
4. Die übrigen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle werden von der Leitung der Finanzkontrolle im Rahmen ihres Budgets bestimmt.
5. Die Finanzkommission und allenfalls weitere Parlamentsorgane können der Finanzkontrolle Aufträge erteilen.
6. Die Umsetzung dieses Vorstosses geschieht in enger Abstimmung mit den hierfür geeigneten Parlamentsorganen.

Für die Umsetzung dieser Motion sind Änderungen in Reglementen und/oder die Erarbeitung von neuen Reglementen erforderlich. Im Verwaltungsorganisationsreglement ist u.a. die organisatorische Gliederung der Gemeindeverwaltung geregelt; gemäss Art. 4 erfüllt die

Direktion Präsidiales und Finanzen die Aufgaben im Bereich der Finanzkontrolle. In Art. 60 Bst. f) Gemeindeordnung (GO) beschliesst der Gemeinderat den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung der Verordnung über die Finanzkontrolle (Finanzinspektorat).

Das Parlament beschliesst den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind; Art. 44 GO. Eine allfällige Änderung der Gemeindeordnung würde eine Volksabstimmung erfordern.

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin

