

## Vorlage Stadtparlament

Datum	3. Juli 2018
Beschluss Nr.	1927
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

### Interpellation Jürg Brunner: "Ist die Kontrolle der Führung des städtischen Finanzhaushaltes noch zeitgemäss?"; schriftlich

Jürg Brunner sowie 15 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 29. Mai 2018 die beiliegende Interpellation "Ist die Kontrolle der Führung des städtischen Finanzhaushaltes noch zeitgemäss?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Finanzaufsicht der Stadt St.Gallen

Die Prüfung der Amts- und Haushaltsführung des Stadtrats und der Verwaltungsstellen obliegt der vom Parlament gewählten Geschäftsprüfungskommission. Sie stellt gegenüber dem Parlament Antrag über die Abnahme der Jahresrechnung. Das Gemeindegesetz (sGS 151.2) und die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53) auf kantonaler Ebene sowie die Gemeindeordnung (sRS 111.1) und das Geschäftsreglement des Stadtparlaments (sRS 151.1) auf städtischer Ebene regeln Organisation und Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission umfassend.

Das Parlament machte von den Bestimmungen in Art. 62 Abs. 2 Gemeindegesetz Gebrauch und hat mit dem Reglement über die Finanzkontrolle (sRS 811.2) die Prüfung des Finanzhaushalts (im Wesentlichen die Prüfung der Rechnung der Stadtverwaltung und der Sonderrechnungen) der Finanzkontrolle übertragen. Ebenso setzt der Stadtrat die Finanzkontrolle für die ihm in Art. 34 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden zugewiesene Prüfung der Verwaltungsstellen ein. Darüber hinaus ist die Finanzkontrolle gemäss Reglement mit erweiterten Prüfungen bei Dienststellen, Betrieben und in bedeutsamen Sachgebieten beauftragt. Bei diesen erweiterten Prüfungen, welche insbesondere auch organisatorische Massnahmen sowie die Funktionalität der Prozesse und der internen Kontrolle betreffen, kommt der Finanzkontrolle der Charakter einer Internen Revision zu.

Die Finanzkontrolle prüft nach anerkannten Grundsätzen des Berufsstandes. Den Abschluss der Stadt und die Jahresrechnungen der Verkehrsbetriebe und der Stadtwerke prüft sie in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Schweizer Prüfungshinweis 60 *Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeindefinanzrechnung* respektive den Schweizer Prüfungsstandards (PS) von Expertsuisse. Bei den Arbeiten im Sinne der internen Revision (Hauptrevisionen) richtet sie sich nach den Standards for the Professional Practice des Institute of Internal Auditors (IIA-Standards).

## **1.2 Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle**

Art. 62 Abs. 2 Gemeindegesetz verlangt, dass die Finanzkontrolle durch eine in Revisionsfragen ausgewiesene Fachperson, die durch das Parlament gewählt wird, geleitet wird. Diese Anforderung und weitere Bestimmungen zur Stellung und Organisation der Finanzkontrolle, zu deren Aufgaben und zur Berichterstattung sind im städtischen Reglement über die Finanzkontrolle festgehalten. Im diesem Reglement ist auch die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle explizit dokumentiert. Neben der Wahl des Leiters durch das Parlament ist die Finanzkontrolle gemäss Art. 2 fachlich unabhängig und selbständig und in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz und dem vorstehend erwähnten Reglement verpflichtet und somit nicht dem Stadtrat unterstellt. Sie darf auch nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden. Administrativ ist die Finanzkontrolle Bürgerschaft und Behörden zugeordnet.

Innerhalb der Stadt St.Gallen sind der Finanzkontrolle zwei Funktionen übertragen. Einerseits nimmt sie bei der Prüfung der Rechnung der Stadt und der Betriebe die Stellung einer externen Revisionsstelle ein, andererseits hat sie bei den erweiterten Prüfungen, welche sie aufgrund ihrer Mehrjahresplanung bei den Dienststellen, Betrieben und Sachgebieten vornimmt, den Charakter einer Internen Revision. Dieses sogenannte Einheitsmodell (monistisches System), welches im Übrigen bei fast allen kantonalen und städtischen Finanzkontrollen gilt, hat sich bewährt. Da die Ziele beider Aufträge weitgehend deckungsgleich sind, ergeben sich fachlich und bezüglich Kosten Synergien und es lassen sich Doppelpurigkeiten vermeiden.

## **1.3 Rechnungslegung / HRM 2 resp. RMSG**

Die Rechnungslegung der Stadt St.Gallen basiert aktuell auf dem Regelwerk des sog. „Harmonisierten Rechnungsmodells 1“ (HRM 1). Dieser Standard wird in der Schweiz von Kantonen und Gemeinden seit Beginn der Achtzigerjahre verwendet. Die Stadt St.Gallen hat in den letzten Jahren aufgrund der Entwicklung des sog. „Harmonisierten Rechnungsmodells 2“ (HRM 2) diverse Elemente der neuen Rechnungslegung aufgenommen und wendet sie bereits an. So werden in der Rechnung (Rechnung Zahlenteil (RZT) und Bericht des Stadtrates (BSR)) eine Geldflussrechnung (z.B. BSR Rechnung 2017 S. 58), ein Eigenkapitalnachweis (z.B. BSR Rechnung 2017 S. 57) und diverse Kennziffern des Haushaltes dargestellt (z.B. BSR Rechnung 2017 S. 137 f.). Diese Haushaltskennziffern sind standardisierte Werte, die von vielen Gemeinden und Städten verwendet werden. Des Weiteren werden die Positionen der Aktivseite der Bestandesrechnung (Bilanz) sehr detailliert dargestellt. Neben der Auflistung der vollständigen Bestände an Finanz- und Verwaltungliegenschaften mit Parzellennummern, Bodenmassen, Buch- und Verkehrswerten (z.B. RZT 2017 S. 143 ff.) wird auch ein Beteiligungsspiegel der Beteiligungen des Finanz- und Verwaltungsvermögens geführt (z.B. RZT 2017 S. 164 ff.). Die Rechnungslegung der Stadt St.Gallen kann als sehr detailliert und transparent bezeichnet werden. Aufgrund der institutionellen Gliederung der Rechnung (Abbildung von Direktionen und von Dienststellen) ist die Rechnung sehr einfach zu lesen. Kleinere Gemeinden stellen lediglich die funktionale Gliederung dar (Soziales, Bildung, Volkswirtschaft, Sicherheit, Militär usw.), was es wesentlich schwieriger macht, die Kosten einzelner „Produkte“ abzulesen. Die Aufgliederung der Bilanz und die erwähnte detaillierte Darstellung der Vermögenswerte (für die Immobilien werden marktnahe Verkehrswerte genannt) sowie die im Detail dargestellten Kontenpläne sind bei privaten Unternehmungen kaum in dieser Art zu finden. Auch die Offenlegung von internen Verrechnungen und die Differenzenbegründungen sind Spezifitäten der öffentlichen Hand. Mehr Transparenz dürfte kaum zu bieten sein. Die Transparenz wird durch den sehr ausführlichen Bericht des Stadtrates zur Rechnung weiter erhöht. Dort werden Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen aufgelistet und es werden – zusätzlich zur Auflistung der Investitionen im Zahlenteil der Rechnung – Ausführungen zur Struktur der Investitionen (inkl.

Zeitreihen) und zu den wichtigsten Investitionsprojekten gemacht. Im Verzeichnis der Verpflichtungskredite (z.B. RZT 2017 S. 97 ff.) lässt sich zudem ablesen, welche Projekte und Vorhaben die Stadt in den kommenden Jahren beschäftigen werden. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die richtige und vollständige Interpretation der Rechnung Fachkenntnisse erfordert. Dies ist wiederum aber keine Spezifität der Stadt oder öffentlichen Hand gemeinhin. Auch für die Interpretation der Rechnungslegung von grösseren Konzernen müssen Fachleute beigezogen werden.

Die rechtlichen und methodischen Grundlagen zur Einführung von HRM 2 bzw. im Kanton St.Gallen von RMSG (Rechnungsmodell St.Gallen) sind vom Kanton erst gegen Ende des Jahres 2017 fertiggestellt worden. Die Grundlagenentscheide (dazu gehören neben anderen Elementen insbesondere die Wahl der Abschreibungssätze, Bewertungsentscheide Finanzvermögen/Verwaltungsvermögen usw.) werden aktuell im Stadtrat behandelt. Es darf hier angefügt werden, dass die Stadt St.Gallen bei der Einführung einer neuen Finanzsoftware durch die gerichtliche Auseinandersetzung mit der Firma Abacus Research AG nicht mehr blockiert ist. Der ausgehandelte Vergleich ermöglicht die Ausschreibung der ERP-Software (Enterprise Resource Planning), welche das Finanz- und HR-System umfasst. Somit kann danach auch RMSG eingeführt werden.

Der Kanton hat der Stadt St.Gallen aufgrund der im Gemeindegesetz (sGS 151.2, Art. 179) vorgegebenen Möglichkeiten eine Verlängerung der Einführungsfrist bis zum Jahr 2021 zugestanden. Das bedeutet, dass die Stadt St.Gallen den Finanzhaushalt bis zum 31.12.2020 nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 21.04.2009 in der Fassung vor Vollzugsbeginn des Nachtrags zum Gemeindegesetz führen kann.

## **2 Zu den einzelnen Fragen**

*Wer kontrolliert die Finanzkontrolle?*

Seit 2009 ist die Finanzkontrolle (als „Unternehmen“) bei der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) definitiv als Revisionsexpertin zugelassen. Die fünf Mitarbeitenden der Finanzkontrolle sind bei der Revisionsaufsichtsbehörde ebenfalls registriert, vier Mitarbeitende als zugelassene Revisionsexperten, eine Person hat die Zulassung als Revisor. Die Zulassung von Revisionsunternehmen ist auf jeweils fünf Jahre befristet. Die letzte Erneuerung durch die Aufsichtsbehörde erfolgte im April 2014 auf der Basis einer umfangreichen Antragsdokumentation. Eine erfolgreiche Zulassung bedingt, dass neben der fachlichen Qualifikation der Mitarbeitenden eine angemessene und wirksame Qualitätssicherung implementiert sein muss und die laufende Weiterbildung der Mitarbeitenden sicherzustellen ist. Die Einhaltung der Zulassungsbedingungen und der Qualitätsanforderungen kann durch die Revisionsaufsichtsbehörde jederzeit überprüft werden.

Die Finanzkontrolle legt der Geschäftsprüfungskommission und dem Stadtrat jährlich ihren Prüfplan sowie einen Tätigkeitsbericht vor, in welchem sie Stellung nimmt zur Einhaltung des Prüfplans, zum Ressourceneinsatz und zur Ressourcenverwendung, zur Berichterstattung und zur Pendenzerledigung der geprüften Stellen sowie zu den wesentlichsten Ergebnissen aus den vorgenommenen Prüfungen.

Die Rechnung der Finanzkontrolle ist unter Bürgerschaft und Behörden in der Rechnung der Stadt integriert und damit gegenüber Parlament und Geschäftsprüfungskommission ausgewiesen. Ergänzende Ausführungen zur Rechnung sind zudem auch Gegenstand des erwähnten Tätigkeitsberichts.

*Welche Massnahmen müssten ergriffen werden, damit die Rechnung der Stadt transparent, zeitgemäss und risikobewusst geführt wird?*

Die Rechnung der Stadt St.Gallen weist wie oben ausgeführt einen hohen Stand an Transparenz und an Details auf. Eine Erhöhung der Transparenz wäre mit einer Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung möglich. Es muss aber hier darauf hingewiesen werden, dass dies kaum einfacher zu lesen und zu verstehen wäre.

Die zeitgemässe Führung der Rechnung, sprich die Einführung von RMSG/HRM 2, wurde ebenfalls vorgängig abgehandelt. Die Stadt hat keine Wahl bei der Methodik der Rechnungslegung, auch wenn es andere Standards gibt, die möglicherweise zeitgemässer – aber mit Sicherheit noch einiges komplizierter und aufwändiger - wären (zum Beispiel IPSAS; International Public Sector Accounting Standards). Die Rechnungslegung wird durch den Kanton St.Gallen für alle Gemeinden vorgegeben. Der Kanton wiederum steht in Abhängigkeit zu Entwicklungen auf der Bundesebene.

Die risikobewusste Rechnungsführung könnte gestützt werden durch einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Dadurch könnte die Planungssicherheit bezüglich Aufgaben und Finanzen erhöht werden. Ein solcher IAFP ist in Prüfung, ist aber in seiner Umsetzung ebenfalls von der Einführung einer neuen Finanzsoftware und der Einführung von RMSG abhängig.

Im Weiteren ist der Stadtrat mit der Implementierung eines stadtweiten Riskmanagements befasst. Dies würde die in den Direktionen bereits vorhandenen Informationen zu Risiken auf einer Ebene zuhanden des Stadtrates aggregieren.

*Braucht es eventuell neben einer internen Kontrolle (IKS) auch eine externe Kontrolle?*

Die interne Kontrolle ist gegenüber der Internen Revision klar abzugrenzen. Die interne Kontrolle resp. das interne Kontrollsystem (IKS) umfasst alle Massnahmen, welche dazu beitragen, wichtige betriebliche Arbeitsabläufe zu überwachen. Sie ist in die Abläufe eingebaut und „passiert“ laufend. Die Interne Revision – sie arbeitet retrospektiv und vom Tagesgeschäft unabhängig – prüft und beurteilt unter anderem das IKS und empfiehlt gegebenenfalls Verbesserungen.

Zu den beiden Aufträgen der Finanzkontrolle als Interne Revision und als Externe Revision nimmt Ziffer 1.2 bereits ausführlich Stellung. Eine Aufteilung der beiden Aufträge oder gar eine zusätzliche Externe Revision einzusetzen erachtet der Stadtrat nicht als zweckmässig.

*Welche Anpassungen müssen in der Gemeindeordnung in Angriff genommen werden, damit die Finanzkontrolle wirklich verwaltungsunabhängig und nur Gesetz und Verfassung verpflichtet handeln kann?*

Im Reglement über die Finanzkontrolle ist deren Unabhängigkeit festgehalten. Die Finanzkontrolle ist in ihrer Prüfungstätigkeit unabhängig und selbständig. Sie hat Einsichtsrecht in alle für die Erfüllung ihres Auftrages nötigen Dokumente und Daten. Sie kann bei Bedarf sachverständige Dritte beiziehen. Sie ist nicht mit Vollzugsaufgaben betraut. Ihr Leiter wird vom Parlament gewählt. Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle aufgrund dieser Bestimmungen gewährleistet ist und sich weitergehende Regelungen nicht aufdrängen. Administrativ ist die Finanzkontrolle dem Stadtrat zugeordnet. Diese Lösung ist zweckmässig, da für die Mitarbeitenden das Personalrecht der Stadt zur Anwendung kommt und Personalgeschäfte sowie Budgetierung und Buchführung der Finanzkontrolle innerhalb der entsprechenden Strukturen der Stadt abgewickelt werden können.

*Muss die Position der Geschäftsprüfungskommission gestärkt werden?*

Die in Ziffer 1.1 genannten Erlasse auf kantonaler und städtischer Ebene regeln Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommission nach Auffassung des Stadtrats umfassend. Ob sich die Geschäftsprüfungskommission zusätzlich ein Geschäftsreglement geben will, ist ihr überlassen.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilage:  
Interpellation vom 29. Mai 2018