

Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle

Autor(en): **Sommer**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): - **(1994)**

Heft [1]: **Verwaltungsbericht : Berichtsteil**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-544931>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

2. Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle

2.1 Schwerpunkte der Tätigkeit

2.1.1 Revision; Prüfungsstrategie

Im Rahmen unserer ordentlichen Revisionen prüfen wir

- die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungsablage sowie der Geschäftsabwicklung,
- die Sicherheit (Organisation / Internes Kontrollsystem [IKS]),
- die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit sowie
- die Führung.

Es gilt, unsere Kapazitäten in allen vier Bereichen im Sinne einer auf Risiko und Verhältnismässigkeit ausgerichteten Prüfungsstrategie effizient und effektiv einzusetzen.

2.1.2 Revisionen von staatlichen Stellen und Mandaten

Die Revisionstätigkeit erstreckte sich auf folgende Bereiche: staatliche Stellen 164, Bau 12, Informatik 4, Mandate (AG, Stiftungen, Vereine usw.) 29, total durchgeführte Revisionen 209.

2.1.3 Revision der Staatsrechnung 1993 (Schlussrevision)

2.1.3.1 Interner Revisionsbericht vom 15. April

Im Rahmen der Zwischen- und Schlussrevision führten wir Bestandes-, Bewertungs-, Verkehrs- und Schwerpunktsprüfungen durch. Die Prüfungen erstreckten sich auf die Positionen der Bestandesrechnung, ausgewählte Konten der Verwaltungsrechnung sowie weitere Bereiche des Finanzhaushaltes.

Das Ergebnis unserer Prüfungen hielten wir im Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung 1993 fest, welchen wir den Regierungsmitgliedern, dem Staatsschreiber, der Finanzdirektion und der Finanzverwaltung übermittelten. Gleichzeitig erhielt der Grossratsrevisor den Bericht zur Kenntnisnahme.

Die Stellungnahmen der Direktionen wurden in einer besonderen Beilage zum Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung zusammengefasst und wo nötig von uns kommentiert. Am 27. Mai haben wir diese Zusammenfassung mit der Empfehlung zur Passation den Empfängern des Internen Revisionsberichtes zugestellt. Die gleichen Unterlagen erhielten das Ratssekretariat und das Grossratsrevisorat als Grundlage für die Erstellung des Revisionsstellenberichts zuhanden der Finanzkommission des Grossen Rates.

Die Beanstandungen im Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung 1993, welche mit Frist per 30. September zu bereinigen waren, wurden durch die Verwaltung mehrheitlich fristgerecht erledigt. Die Erledigung der noch offenen Punkte werden wir überwachen und den Stand der Pendenzen im Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung 1994 festhalten.

2.1.3.2 Passationsbericht zur Staatsrechnung 1993

In diesem Bericht empfehlen wir dem Regierungsrat, gestützt auf die Ergebnisse unserer Prüfungen, trotz Beanstandungen und der bei der BEKB zu erwartenden Verluste, die der Kanton aufgrund der Staatsgarantie gegebenenfalls zu übernehmen hat, die Staatsrechnung 1993 zuhanden des Grossen Rates zu verabschieden. Weiter empfehlen wir ihm, im Interesse des mittelfristig zu erreichenden Ausgleichs des Finanzhaushaltes

- die finanzielle Führung auf allen Stufen zu verstärken, u. a. mittels
 - eines geeigneten Kontrollsystems und Controllings
 - einer auf die integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung ausgerichteten Kostenrechnung
- die Umsetzung der Massnahmenpakete Haushaltgleichgewicht, auch im strukturellen Bereich, ohne Verzug, Einschränkungen und Abstriche sicherzustellen.

Bei der Empfehlung zur Passation der Staatsrechnung 1993 bringen wir Bemerkungen zur BEKB an und weisen u. a. auf folgende Zahlen des Rechnungsabschlusses (RRB 1689 vom 18. 5.) hin:

	1993 in Mio. Fr.	Vorjahr in Mio. Fr.	Veränderung in Mio. Fr.	%
Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung (inkl. Rückstellung BEKB 367,5 Mio. Fr.)	626	843	- 217	26
Finanzierungsfehlbetrag (ohne Rückstellung BEKB)	808	711	+ 97	14
Nettoverschuldung	5086	4208	+ 878	21
Bilanzfehlbetrag	1822	1196	+ 626	52

Die Laufende Rechnung ist gemäss Artikel 2 Absatz 3 FHG mittelfristig auszugleichen. Artikel 16 FHG verlangt ausserdem, dass der Bilanzfehlbetrag unter Berücksichtigung der Konjunkturlage mittelfristig abzuschreiben ist. Mit dem Rechnungsabschluss 1993 wurden erneut alle finanzpolitischen Ziele, welche in den Richtlinien der Regierungspolitik 1990 bis 1994 festgehalten sind, verfehlt. Die verantwortlichen Organe (Grosser Rat, Regierungsrat, Direktionen) sind somit ein weiteres Mal aufgefordert, ihre Aufgabe, den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Finanzhaushaltgesetzgebung zu führen, ohne Einschränkung wahrzunehmen.

2.1.3.3 Genehmigung durch den Regierungsrat

Mit Beschluss vom 29. Juni (RRB 2160) hat der Regierungsrat die Staatsrechnung 1993 genehmigt und an den Grossen Rat überwiesen.

2.1.4 Revision der Staatsrechnung 1994 (Zwischenrevision)

Gestützt auf Artikel 28 Absatz 4 FHG hat die Finanzdirektion die «Zwischenberichte zum Abschluss 1994» erstellt. Der Regierungsrat hat davon am 17. August (RRB 2559: Abschluss per 30. 6.) und am 16. November (RRB 3545: Abschluss per 30. 9.) Kenntnis genommen. Der Aufwandüberschuss wurde auf 200 bis 250 Mio. resp. 150 bis 200 Mio. Franken geschätzt gegenüber 127 Mio. Franken im Voranschlag 1994.

Im Rahmen der Zwischenrevision wurden Prüfungen im Bereich der Bestandesrechnung und von Teilen der Verwaltungsrechnung vorgenommen. Zusätzlich sehen wir die Prüfung der folgenden besonderen Bereiche vor: Strassenrechnung, Informatik, Legate und unselbständige Stiftungen, Analyse der Fahrzeuge und der Versicherungen, Stand des Vollzugs der Massnahmen Haushaltgleichgewicht. Das Ergebnis der Zwischenrevision wird in den Internen Revisionsbericht über die Prüfung der Staatsrechnung 1994 einfließen.

Mit Beschluss vom 16. November (RRB 3546) hat der Regierungsrat in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Terminplan für den Abschluss der Staatsrechnung 1994 genommen.

2.1.5 Informatik-Revision

Unsere drei Informatik-Revisoren haben, unterstützt durch eine anerkannte Revisionsgesellschaft, folgende Arbeiten ausgeführt:

- Überarbeiten des Pre-Reviews KOFINA
- Gestützt auf den Bericht über die strategische Revisionsplanung der NESKO-Applikation vom 7. Februar wurden für folgende Applikationen eine detaillierte Systemaufnahme und Prüfungsplanung vorgenommen:
 - NESKO-B (Steuerveranlagung) und NESKO-Buchhaltung.
 - Detailprüfung im Bereich NESKO-B.

Zudem haben sie die EDV-Projekte NESKO (Steuerverwaltung) und JUBETI/LORIOT/GRUDA (Justizdirektion) begleitet, unser EDV-System WANG betreut und die Installation von PCs der Finanzkontrolle vorgenommen.

2.2 Zu einzelnen Punkten

2.2.1 Berner Kantonalbank (BEKB)/Dezennium-Finanz AG (DFAG)

Mit RRB 1620 vom 11. Mai hat der Regierungsrat die BEKB auf Antrag der Finanzkontrolle ersucht, ihm die Quartalsabschlüsse der BEKB und der DFAG jeweils bis 30 Tage nach Quartalsende zuzustellen, damit er ein periodengerechtes und systematisches Controlling durchführen kann.

Im Juni haben wir den neuen Finanzdirektor über folgende Punkte im Zusammenhang mit der BEKB und der DFAG aus der Sicht der Finanzkontrolle orientiert und dokumentiert:

- Auftrag an unabhängige Dritte zur Klärung der Frage des Umfangs der inskünftig notwendigen Mittel für die BEKB,
- Treuhand- und Managementvertrag zwischen der BEKB und der DFAG,
- Einsichtnahme in die Berichte des Internen Inspektorates der BEKB/DFAG,
- Quartalsabschlüsse der BEKB und der DFAG.

Ausserdem haben wir uns zum Revisionsbericht der Arthur Andersen AG über die Revision der Jahresrechnung 1993 der BEKB (bankengesetzlicher Revisionsbericht) und der DFAG (Erläuterungsbericht) vernehmen lassen. Die Arthur Andersen AG hält in ihren Revisionsberichten fest, dass eine Beanspruchung der Staatsgarantie durch die BEKB nicht abzusehen sei und die DFAG-Geschäfte durch die BEKB vertragskonform abgewickelt werden.

Wir erachten uns – entgegen der Auffassung der Arthur Andersen AG und des Bankpräsidenten – als nicht in der Lage, das Risiko für den Kanton aus der Beanspruchung der Staatsgarantie durch die BEKB und DFAG mit der erforderlichen Gewissheit zu beurteilen, bis die vom Regierungsrat und von uns bei der BEKB einverlangten Unterlagen vollständig vorliegen.

Der Regierungsrat beabsichtigt, ein Gutachten in Auftrag zu geben, welches Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Fi-

nanzkontrolle und der übrigen kantonalen Organe gegenüber der BEKB sowie der DFAG klärt (RRB 0191 vom 25. Januar 1995).

2.2.2 Konsolidierung/konsolidierte Betrachtungsweise: Risikobeurteilung

Im Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung 1992 haben wir den Regierungsrat ersucht, die Finanzdirektion mit der konsolidierten Betrachtungsweise zu beauftragen, damit gestützt darauf die Risikobeurteilung erfolge und er über die finanzielle Gesamtsituation informiert sei.

Aufgrund unserer Anträge in den Internen Revisionsberichten zu den Staatsrechnungen 1992 und 1993 und im Quartalsbericht per 28. Februar hat der Regierungsrat mit RRB 1480 vom 27. April in Anbetracht der Stellung des Kantons als Mehrheitsaktionär die Direktionen der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) und der Bernischen Kraftwerke AG (BKW) aufgefordert, erstmals für das Rechnungsjahr 1994 eine Konzernrechnung gemäss den Bestimmungen des neuen Aktienrechtes sowie den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) zu erstellen und die geprüften Rechnungen bis Ende März 1995 der Finanzdirektion zukommen zu lassen. Für die BEKB und die BEDAG Informatik liegen bereits konsolidierte Abschlüsse vor.

Die Wirtschaftsdelegation des Regierungsrates hat am 7. Februar eine Arbeitsgruppe beauftragt, das Verhältnis zwischen dem Kanton und seinen öffentlichen bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen zu analysieren und konkrete Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung dieses Verhältnisses zu erarbeiten.

2.2.3 PERSISKA 2

In unserem Quartalsbericht per 31. Mai teilten wir dem Regierungsrat mit, dass wir die Ordnungsmässigkeit der Führung des Staatshaushaltes im Bereich der Gehälter aufgrund von Systemmängeln, Fehlern bei den Gehaltsauszahlungen und der Verbuchung der Gehälter im KOFINA sowie des Fehlens von STEBE-Daten für das erste Halbjahr als nicht gegeben erachten. Im Quartalsbericht per 30. November stellten wir fest, dass die obgenannten Mängel immer noch nicht vollständig behoben waren; deshalb konnten wir die Ordnungsmässigkeit der Führung des Staatshaushaltes im Bereich der Gehälter nicht bestätigen.

2.2.4 Schwerpunktsprüfungen

Im Rahmen der Revision der Staatsrechnung legen wir alljährlich Bereiche fest, welche wir gesamtstaatlich prüfen. Das Ergebnis dieser Prüfungen wird in der Regel in einem separaten Bericht, der unserem Internen Revisionsbericht beiliegt, festgehalten. So haben wir in der Vergangenheit u. a. die Staatsbeiträge, die Legate und unselbständigen Stiftungen, die Staatsvertreter, die Beteiligungen, die Dienstleistungen Dritter, den Geldfluss zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, die PTT-Kosten, den Vollzug der Massnahmen Haushaltgleichgewicht (MHG I) und die Besoldung der wissenschaftlichen Mitarbeiter analysiert und geprüft.

Solche Schwerpunktsprüfungen erlauben

- unsere Personalkapazitäten gezielt und vertieft in einem Bereich einzusetzen,
- das Vorgehen sowohl intern als auch extern einheitlich zu gestalten,
- in einem ausgewählten Bereich die gleichen Prüfungskriterien und Massstäbe anzuwenden,
- einen Gesamtüberblick zu erhalten und gestützt darauf eine gesamtheitliche Analyse und Beurteilung vorzunehmen und
- zur Behebung allfälliger Mängel koordiniert Antrag zu stellen.

2.2.5 Mehrwertsteuer (MWST)

Im Hinblick auf die Einführung der MWST per 1. Januar 1995 hatten sich verschiedene Stellen des Kantons als Steuersubjekte mit der MWST für ihre Lieferungen und Leistungen zu befassen. Unsere Direktionsrevisoren haben mit dem Projektverantwortlichen der Finanzverwaltung und auf Wunsch mit den Beauftragten der Direktionen und/oder der Dienststellen bei der Abklärung der Steuerpflicht (Jahresumsatzgrenze, Lieferungen und Leistungen innerhalb des Kantons bzw. an Dritte, Ausscheidung der hoheitlich ausgeführten Tätigkeiten usw.) mitgewirkt.

2.2.6 Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden bzw. der bernischen Gesetzgebung, insbesondere der Subventionsgesetzgebung (RRB 1350 vom 20. 4.)

Im Rahmen dieses Projektes hat die Finanzkontrolle die Grundlagen für eine Darstellung/Analyse der Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden erarbeitet und in einer Vorstudie u. a. 111 Finanzströme aufgezeigt.

2.2.7 Evaluation des dualen Finanzaufsichtssystems

Die Finanzkommission hat sich mit der Frage der künftigen Gestaltung der Finanzaufsicht beschäftigt und einen Modellvorschlag vorgelegt. Wir sahen von einer detaillierten Stellungnahme zum vorgelegten Modell ab und empfahlen dem Regierungsrat, vorgängig der Diskussion neuer Finanzaufsichtsmodelle eine Evaluation des bestehenden Modells vornehmen zu lassen. Die Evaluation des Finanzaufsichtssystems wird ebenfalls als Massnahme in den Richtlinien der Regierungspolitik 1994 bis 1998 aufgeführt.

2.3 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat und dem Grossratsrevisorat

2.3.1 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat

Der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat wickelte sich gemäss RRB 2828 vom 8. August 1990 ab. Die Berichterstattung an den Regierungsrat erfolgte mit vier Quartalsberichten per 28. Februar, 31. Mai, 31. August und 30. November. Eine Kopie der Unterlagen wurde jeweils, gestützt auf Artikel 48 Grossratsgesetz, dem Grossratsrevisor zur Kenntnis gebracht und mit ihm mündlich besprochen. Sämtliche Quartalsberichte wurden von der Regierung mit dem Vorsteher der Finanzkontrolle mündlich besprochen.

2.3.2 Differenzbereinigung durch den Regierungsrat (Art. 49 FHG)

Wir haben mit Eingabe vom 28. Mai 1993 den Regierungsrat ersucht, im Zusammenhang mit der verspäteten Geltendmachung von Bundessubventionen für die BEDAG-Rechenleistungen und die Beschaffung der Interaktiven-Standard-Arbeitsplätze (ISAP) und den damit verbundenen Zinsverlusten (Beanstandungen im Internen Revisionsbericht zur Staatsrechnung 1992, S. 116), gegen die verantwortlichen Beamten ein Disziplinarverfahren gemäss Artikel 22 ff. des Gesetzes über das Dienstverhältnis der

Behördenmitglieder und des Personals der bernischen Staatsverwaltung durchzuführen. Gleichzeitig beantragten wir die Untersuchung einer allfälligen zivilrechtlichen Haftung der Betroffenen (inkl. BEDAG Informatik) im Sinne von Artikel 38 des Beamtengesetzes. Unabhängig von der Eröffnung oder den möglichen Resultaten eines Disziplinarverfahrens empfahlen wir dem Regierungsrat ferner, geeignete Vorkehrungen treffen zu lassen, um inskünftig derartige Verluste bei Subventionsgeschäften zu vermeiden. Mit RRB 2068 vom 22. Juni entschied der Regierungsrat, dass in bezug auf die von der Finanzkontrolle des Kantons Bern erhobenen Vorwürfe betreffend Dienstpflichtverletzungen und persönlichen Verantwortlichkeiten gemäss Artikel 37, Artikel 45 und Artikel 49 des Personalgesetzes (PG) das Verfahren ohne weitere Folge eingestellt wird und ein zivilrechtliches Vorgehen gegen die BEDAG Informatik nicht angezeigt ist. Gleichzeitig beauftragte er die Erziehungsdirektion, das Controlling für die Geltendmachung von Beiträgen Dritter zu überprüfen und ihm bis Ende 1994 über das Ergebnis und die getroffenen Massnahmen zu berichten.

2.3.3 Geschäftsverkehr mit dem Grossratsrevisorat

Der Geschäftsverkehr mit dem Grossratsrevisorat wickelte sich gemäss der Regelung des Geschäftsverkehrs zwischen Grossratsrevisorat und Finanzkontrolle vom 16. Oktober 1990 ab.

Qualitätskontrolle: Im Sinne von Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe d Grossratsgesetz hat der Grossratsrevisor die Qualität einer Anzahl der von uns bei staatlichen Stellen durchgeführten Revisionen beurteilt. Er hat das Ergebnis jeweils mit uns besprochen.

Seine Überlegungen zur Arbeit der Finanzkontrolle (Periode 1. 6. 1993 bis 31. 5. 1994) hat uns der Grossratsrevisor am 22. Juli mitgeteilt. Er würdigt die gute Zusammenarbeit und äussert sich in seiner umfassenden Stellungnahme u. a. zu den Themen «Berichterstattung, Prüfungsarbeit, Vorgehen und Dossierführung». Weiter hebt er die Bedeutung von gesamtheitlichen/konsolidierten Analysen und Zahlenbeurteilungen hervor. Abschliessend weist er darauf hin, dass die Arbeiten der Finanzkontrolle bei ihm auch in dieser Berichtsperiode einen guten Eindruck hinterlassen und den Nachweis für fachtechnische Qualität und Seriosität erbringen.

Die Tätigkeitsberichte des Grossratsrevisors an die Finanzkommission wurden uns jeweils zur Kenntnis gebracht.

2.4 Personal

2.4.1 Übersicht

Tabelle 1: Stellenstatistik per 31. Dezember 1994

Besetzung bewirtschaftbarer Stellen

Verwaltungseinheit	Anzahl		in 100%-Stellen		Total
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Finanzkontrolle	22	6	20.7	5.0	25.70
Zwischentotal	22	6	20.7	5.0	25.70
Vergleich zum Vorjahr	21	6	20.0	4.70	24.70

Tabelle 2: Stellenbewirtschaftung 1994

Verwaltungseinheit	Punkteetat	verbrauchte Punkte	Reservepool
Finanzkontrolle	2613.96	2369.33	220.93
Vergleich zum Vorjahr	2455.96	2349.08	84.88

2.4.2 Personelle Änderungen auf Führungsebene

Herr Max Gisin, Vorsteher des Revisionsdienstes, wurde mit RRB 4041 vom 17. November 1993 vom Regierungsrat per 1. Januar zum Amtsvorsteher-Stellvertreter ad personam ernannt. Seine Nachfolge übernahm der bisherige Adjunkt im Revisionsdienst.

2.4.3 Aus- und Weiterbildung

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurde wiederum Gelegenheit geboten, sich durch den Besuch der Kammerschule sowie durch die Teilnahme an Kursen und Seminarien in den Bereichen Revision, Rechnungswesen, Bau und Informatik weiterzubilden. Vom 17. bis 19. Oktober haben wir ein internes Seminar in Adelsboden durchgeführt. Unter Beizug von externen Experten haben wir die Themen «Mitarbeitergespräch», «Mehrwertsteuer» und «Risikoorientierte Prüfung» behandelt. Im weiteren haben wir uns mit dem per 1. Juli 1992 in Kraft getretenen revidierten Aktienrecht und mit der Revision '95 der Finanzhaushaltgesetzgebung auseinandergesetzt.

2.4.4 Berufsorganisationen

Der Vorsteher der Finanzkontrolle, Dr. P. Sommer, hat als Vertreter der Schweizerischen Treuhandkammer im «Public Sector Committee» der Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) Ende November an einer FEE-Konferenz zum Thema «The evaluation and review of public policy» in Cannes teilgenommen. Als Mitglied des Schweizerischen Verbandes für Interne Revision (SVIR), deren ERFA-Gruppe «Verwaltung» wir vorstanden, haben wir im Berichtsjahr Fachtagungen zu folgenden Themen organisiert und durchgeführt:

- «Wirkungsprüfung in der öffentlichen Verwaltung»,
- «Fragen aus der Praxis für die Praxis»,
- «Mehrwertsteuer in öffentlichen Verwaltungen».

Nach sechs Jahren Leitung der SVIR-ERFA-Gruppe «Verwaltung», haben wir diese Aufgabe per Ende Jahr abgegeben.

Der auf Ersuchen der Schweizerischen Treuhandkammer von uns ausgearbeitete Teil 6.7 des Revisionshandbuches der Schweiz «Prüfung in öffentlichen Verwaltungen» ist im November erschienen.

Finanzkontrolle des Kantons Bern

Der Vorsteher: *Sommer*