



Stadt Bern
Ratssekretariat
des Stadtrats

**Leitbild über die
Aufsichtstätigkeit**

**Aufsichtskommission des
Stadtrats von Bern**

Genehmigt durch die Aufsichtskommission am 4. April 2011.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Grundsätze	3
2.1	Grundsätze für die Interpretation der eigenen Rolle.....	3
2.2	Grundsätze für die Kontrolle über Gemeinderat und Verwaltung	4
2.3	Grundsätze für das Verhältnis gegenüber Parlament und Öffentlichkeit/Medien.....	5
3	Oberaufsicht	6
3.1	Thematische Ausrichtung	6
3.2	Schwerpunkte.....	6
3.3	Vorgehensgrundsätze bei der Festlegung von Schwerpunkten	6
4	Organisation	7
5	Arbeitsweise	7
5.1	Formen der Verwaltungskontrolle	7
5.2	Jahresprogramm	8
5.3	Vorgehensweisen	8
6	Ressourcen.....	8
6.1	Interne Unterstützung.....	8
6.2	Externe Unterstützung.....	8
7	Schlussbestimmung	9

1 Einleitung

Die Aufsichtskommission des Stadtrates von Bern erfüllt ihre Aufgabe im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und im Auftrag der Einwohnergemeinde Bern. Das Leitbild soll die Arbeit der Kommissionsmitglieder unterstützen sowie der Bevölkerung der Stadt Bern Transparenz über die Tätigkeit der Aufsichtskommission verschaffen.

Die Gemeindeordnung der Stadt Bern (SSSB 101.1; GO) überträgt der Aufsichtskommission die Aufgabe, die Kontrolle über Regierung und Verwaltung wahrzunehmen (Art. 72, Art. 72a und Art. 72b GO).¹ Die Kommission soll insbesondere

- a) den Stadtrat durch Vorberatung von Sachgeschäften entlasten (Art. 72 Abs.2 GO)²
- b) einen Beitrag zur Gewährleistung einer rechtmässigen, zweckmässigen, leistungsfähigen und wirksamen Ausübung der Geschäftsführung von Gemeinderat und Verwaltung leisten.

2 Grundsätze

2.1 Grundsätze für die Interpretation der eigenen Rolle

Der Aufsichtskommission obliegt die parlamentarische Oberaufsicht über die Regierung und Verwaltung. Sie wahrt Distanz zu den Aufsichts- und Entscheidungsfunktionen des Gemeinderats und respektiert damit die Entscheidungsfreiheit und -verantwortung des/der Kontrollierten.

Die Aufsichtskommission hat gemäss Art. 72 GO die nähere Prüfung und Überwachung der Verwaltungstätigkeit auszuüben. Diese laufende Kontrolle wartet das Ergebnis eines Verwaltungsprozesses nicht ab. Trotzdem achtet die Aufsichtskommission auf die Gewaltenteilung, befolgt das Prinzip der Nichteinmischung in die Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates und pflegt dabei die Kultur des Dialogs.

¹ **Art. 72 Abs. 3 GO**

Sie überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit (Verwaltungskontrolle), ohne dass sie deren Verfügungen und Anordnungen aufheben oder ändern kann.

Art. 72a Abs. 2 GO

Die Aufsichtskommission kann im Rahmen der Verwaltungskontrolle überdies

a. beim Gemeinderat nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats in der Stadtverwaltung Inspektionen und Besichtigungen durch einen Kommissionsausschuss vornehmen und

b. nach vorgängiger Orientierung des zuständigen Mitglieds des Gemeinderats jede Person aus der Stadtverwaltung selber oder durch einen Kommissionsausschuss anhören, auf ihr Verlangen ohne Beisein einer Vorgesetzten oder eines Vorgesetzten oder eines Mitglieds des Gemeinderats.

Art. 72b GO

Soweit es im Rahmen der Verwaltungskontrolle notwendig ist, kann die Aufsichtskommission oder ein von ihr beauftragter Ausschuss nach Vorliegen eines allfälligen Berichts gemäss Artikel 71b Absatz 3 und nach Anhören des Gemeinderats in die dem Amtsgeheimnis unterstellten Akten Einsicht nehmen. Die Einsicht in solche Akten können die Behörden nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigern.

² Sie prüft und berät alle Geschäfte, die nicht einer anderen vorberatenden Kommission zugewiesen sind.

Mit der Annahme der Revision der Gemeindeordnung am 9. Februar 2003 hat die Stimmbewölkerung der Aufsichtskommission erweiterte aufsichtsrechtliche Befugnisse zugestanden. Die Aufsichtskommission kann nunmehr ihren Kontrollauftrag wahrnehmen, sie kann grundsätzlich von allen Behörden und Dienststellen der städtischen Verwaltung jederzeit und ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis zweckdienliche mündliche und schriftliche Auskünfte verlangen und in Akten Einsicht nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen (vgl. Art. 72a und Art. 72b GO).

Die Aufsichtskommission bestimmt autonom über ihre Praxis und den Stil der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Autonomie bedeutet hier, dass die Aufsichtskommission sich in Struktur und Arbeitsweise nicht auf die bestehenden Informationsgrundlagen, Strukturen und Arbeitsmethoden der Verwaltung ausrichtet, sondern jene Formen entwickelt, die ihrem Auftrag entspricht. Die Kommission bestimmt somit selbständig über ihre Kontrollmassstäbe, ihre internen Strukturen, ihre Arbeitsmethoden und über die Gestaltung der Informationsgrundlagen, welche die Verwaltung ihr vorlegen muss.

Die Aufsichtskommission folgt bei ihren Beratungen grundsätzlich dem Konsensprinzip; sie bemüht sich um eine Formulierung von Kritik und Empfehlungen, die für alle Mitglieder annehmbar und nach aussen überzeugend sind. Das schliesst nicht aus, dass nach Voranmeldung eine Minderheitsauffassung kommuniziert werden kann.

Die Aufsichtskommission konzentriert sich bei der Kontrolle weniger auf den Einzelfall als auf die Lehren, die daraus für die künftige Verwaltungsstruktur oder -praxis gezogen werden können. Ihre Schlussfolgerungen formuliert sie in Form von schriftlichen oder mündlichen Empfehlungen an den Gemeinderat oder mittels parlamentarischer Vorstösse. Empfehlungen der Aufsichtskommission schaffen Begründungspflichten des Gemeinderates für sein Handeln und können als allgemeine Massstäbe für die Beurteilung des Handelns von Gemeinderat und Verwaltung herangezogen werden.

Die Aufsichtskommission orientiert sich am öffentlichen Interesse und sorgt grundsätzlich dafür, dass das Ergebnis ihrer Arbeit an die Öffentlichkeit gelangt.

2.2 Grundsätze für die Kontrolle über Gemeinderat und Verwaltung

Die Aufsichtskommission fördert den Entwicklungsprozess in der Verwaltung in erster Linie, indem sie:

- a) dem Sachverständnis und der Denkweise der Stadtverwaltung die politischen Gesichtspunkte der demokratischen Behörde gegenüberstellt
- b) dem sektoriellen Verwaltungshandeln die politische Gesamtschau überordnet (direktionsübergreifende Vernetzung fördern; Sinn- und Wirkungsfragen stellen).

Bei ihrer Kontrolle über Gemeinderat und Verwaltung überprüft die Aufsichtskommission folgende Punkte:

- a) die Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns (im Sinne der Regelkonformität der Praxis)
- b) die Verhältnis- und Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns (im Sinne der Zielkonformität)

- c) die Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Sinne der Effizienz und der angemessenen Zielorientierung der Kapazitäten in der Verwaltung
- d) die Wirksamkeit staatlichen Handelns namentlich im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungstätigkeit (Neue Stadtverwaltung Bern NSB).

Für die Kontrolle der Geschäftsführung sind folgende Grundsätze massgebend:

Der Gemeinderat ist zuständig und verantwortlich für das Ausüben der direkten Aufsicht über die Verwaltung.

Die Verantwortlichkeit des Gemeinderates gegenüber dem Parlament verpflichtet ihn zur Rechenschaftsablage gegenüber der Aufsichtskommission.

Voraussetzung dafür ist, dass der Gemeinderat die Transparenz der Verwaltung gegenüber der Aufsichtskommission gewährleistet. Dazu gehört, dass er das Verwaltungshandeln überprüfbar gestaltet (Festlegung von Zielvorgaben, Durchführung von Soll/Ist-Vergleichen) und der Aufsichtskommission die geeigneten Informationsgrundlagen bereitstellt.

2.3 Grundsätze für das Verhältnis gegenüber Parlament und Öffentlichkeit/Medien

Die Aufsichtskommission koordiniert ihre Arbeit mit vergleichbaren Tätigkeiten anderer ständiger und nicht ständiger Kommissionen.

Die Aufsichtskommission verpflichtet sich zur Verschwiegenheit zwecks Gewährleistung einer internen offenen Diskussion.

Die Aufsichtskommission bringt die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit in geeigneter Form in die parlamentarische Diskussion ein (beispielsweise in hängigen oder künftigen Gesetzgebungsgeschäften).

Die Aufsichtskommission fördert die Transparenz der eigenen Arbeit und jene der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit.

Die Aufsichtskommission fördert das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung, indem sie – wo nötig – verstärkte Kontrollen durchführt.

Die Aufsichtskommission stärkt die öffentliche Wirksamkeit ihrer Tätigkeiten durch kontinuierliche Medienarbeit:

- a) primär orientiert das Kommissionspräsidium (Präsidentin oder Präsident, stellvertretend die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident) die Medien bzw. die Öffentlichkeit oder Dritte. Die Aufsichtskommission kann als Referenzperson gegenüber den Medien ein weiteres Kommissionsmitglied bestimmen. Vorgängig zur Information der Medien und der Öffentlichkeit sollen die wichtigsten inhaltlichen Punkte in der Kommission diskutiert und festgehalten werden.
- b) sie veröffentlicht die wesentlichen Ergebnisse aus ihrer Praxis in knapper Form
- c) sie sorgt für die mediengerechte Präsentation der Kontrollergebnisse.

3.1 Thematische Ausrichtung

Die Oberaufsicht kann alle Gegenstände oder Bereiche der gemeinderätlichen Aufsicht betreffen. Die thematischen Ausrichtungen der Aufsichtskommission beziehen sich auf:

- a) die Erfüllung von Gemeindeaufgaben
 - Beurteilung des Verwaltungshandelns auf der Grundlage der Gesetzgebung
 - Beurteilung der Gesetzgebung aufgrund der Wirkungen des Verwaltungshandelns
- b) die Beurteilung der Verwaltung als Ganzes (direktionsübergreifende Betrachtungsweise)
- c) die verwaltungsinterne Kontrolle.

3.2 Schwerpunkte

Die Aufsichtskommission setzt Schwerpunkte in ihrem Arbeitsprogramm. Kriterien der Schwerpunktbildung sind:

- a) Bei Abklärungen zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben (vgl. 3.1a)
 - Stellvertretende Interessenwahrung von Bürgerschaft und Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung
 - Erörterung grundlegender Probleme der Verwaltung
 - Gewährleistung des Minderheitenschutzes gegenüber der Verwaltung
 - Aufdecken und Überprüfen mutmasslicher Schwächen und Mängel in der Gesetzgebung und im Verwaltungsvollzug
 - Prüfung der Wirksamkeit von Gesetzgebung und Vollzug
 - Nachkontrollen.
- b) Bei der Beurteilung der Verwaltung als Ganzes (vgl. 3.1b)
 - Führung (inkl. Planung und Controlling)
 - Interner Informationsfluss (inkl. Koordinationsprobleme der Verwaltung, Projektorganisationen)
 - Mitteleinsatz (Personal, Organisation, Sachmittel)
 - Überprüfung der Wirksamkeit von Verwaltungshandlungen (Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Verwaltungstätigkeit).

3.3 Vorgehensgrundsätze bei der Festlegung von Schwerpunkten

Jeder Beschluss der Kommission basiert auf dem Leitbild.

Zu prüfen ist jeweils, ob ein Thema im Rahmen einer Arbeitsteilung mit dem Gemeinderat von einer vorgelagerten Kontrollstelle (beispielsweise Sachkommission, Bauinspektorat, Finanzinspektorat) behandelt worden ist oder noch behandelt werden kann.

Zu jedem Thema sollen die parlamentarischen Vorstösse mit berücksichtigt werden.

Zu beachten ist jeweils, inwieweit ein Thema bereits von den Medien behandelt worden ist.

4 Organisation

Grundsätzlich sind alle Gemeindeaufgaben und alle wichtigen direktionsübergreifenden Fragen von Delegationen und bei Bedarf von Ausschüssen der Aufsichtskommission zu betreuen. Daraus ergeben sich folgende Organe:

1. Kommission
2. Delegationen
3. Ausschüsse

Die Organe prüfen einerseits zusammenhängende Politikbereiche. Andererseits erfassen die Organe die Verwaltung als Ganzes im Überblick. Sie pflegen im Verkehr mit Gemeinderat und Verwaltung eine ganzheitliche Betrachtungsweise, indem sie Fragen prüfen, die sich im Querschnitt durch die ganze Verwaltung ähnlich stellen.

5 Arbeitsweise

Die Aufsichtskommission gliedert und plant ihre Arbeit nach den Grundsätzen dieses Leitbildes. Sie setzt dabei Prioritäten nach Bedeutung und Dringlichkeit, erstellt Jahresprogramme, entwickelt Arbeitsmethoden und bestimmt die Themen, denen sie sich widmen will.

5.1 Formen der Verwaltungskontrolle

Die Aufsichtskommission erfüllt ihre Aufgabe in den folgenden Formen:

- a) Prüfung des Jahresberichts im Hinblick auf die aufsichtsrechtliche Tätigkeit der Kommission (insbes. Band 3 „Statistik“, Abschnitte Parlamentarische Vorstösse und Mandate)
- b) Direktionsgespräche
- c) Direktionsbesuche
- d) Delegationsbesuche und Schwerpunktsprüfungen
- e) Nachkontrollen.

Direktionsgespräch: Die Aufsichtskommission führt im Rahmen eines Rück- und Ausblicks jeweils im Frühjahr allein mit der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher ein dreiviertelstündiges persönliches Gespräch, das nicht protokolliert wird.

Direktionsbesuch: Zwecks Themenvertiefung und Informationsaustausch mit dem Kader besucht die Aufsichtskommission jährlich zwei bis drei Direktionen.

Delegationsbesuch: Die Delegationsbesuche dienen der Abklärung von Fragen sowie der Unterstützung bei der Schwerpunktsetzung und der Durchführung von Nachkontrollen. Die Leiterin bzw. der Leiter einer Delegation kann nach vorgängiger Absprache mit der Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung mündlich oder schriftlich Kontakt aufnehmen zwecks kurzer und formloser Orientierung. Sie oder er informiert danach die Aufsichtskommission zusammenfassend über den Gesprächsinhalt. **Schwerpunktsprüfungen** sind vertiefte Abklärungen, welche die Delegationen oder Ausschüsse durchführen.

Nachkontrollen: Im Rahmen von Nachkontrollen wird geprüft, ob die Empfehlungen der Aufsichtskommission befolgt werden und allenfalls auch, ob sie die gewünschten Wirkungen erzielt haben.

5.2 Jahresprogramm

Im ersten Monat des neuen Jahres erstellt die Aufsichtskommission ein Jahresprogramm. Bei der Auswahl der Themen folgt sie den von ihr festgelegten Prioritäten und berücksichtigt die Kapazitäten der Delegationen und des Sekretariates. Für jedes Thema wird jene Form der Verwaltungskontrolle bestimmt, die der Fragestellung und dem voraussehbaren Aufwand entspricht. Über zusätzliche nicht im Jahresprogramm enthaltene Vorhaben und über die Festlegung neuer Prioritäten entscheidet jeweils die Aufsichtskommission.

5.3 Vorgehensweisen

Die Aufsichtskommission arbeitet in der Regel mit den folgenden Mitteln:

- a) offenes Gespräch
- b) systematische Beschaffung und Auswertung von Informationen
- c) Schwerpunktprüfung
- d) Delegationsbesuche
- e) Nachkontrollen.

6 Ressourcen

6.1 Interne Unterstützung

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben steht der Aufsichtskommission eine Kommissionssekretärin oder ein Kommissionssekretär mit einem Arbeitspensum von 20 Prozent zur Verfügung.

6.2 Externe Unterstützung

Die Aufsichtskommission kann weitere Formen der Unterstützung nutzen:

- a) Beizug des Ratssekretariats (Dokumentationszentrale, Fachdienste der anderen Kommissionen, Sekretariatsarbeiten, Protokollführung)
- b) Beizug von verwaltungsinternen und/oder verwaltungsexternen Sachverständigen.

7 Schlussbestimmung

Das vorliegende Leitbild wird dem Stadtrat sowie dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Es wurde von der damaligen Budget- und Aufsichtskommission am 19. September 2005 einstimmig genehmigt. Die Aufsichtskommission hat das Leitbild 2011 überarbeitet und die aktualisierte Fassung am 4. April 2011 genehmigt.

Bern, 4. April 2011

Der Präsident:

Hasim Sancar

Der Vizepräsident:

Claude Grosjean