

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Erlass einer Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur

Antrag:

Es wird eine Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur (Finanzkontrollverordnung) gemäss Anhang 1 erlassen.

Weisung:

I. Zusammenfassung

Die Haushaltkontrolle ist im Gemeindegesetz geregelt. Danach kann die Gemeinde eine interne Finanzkontrolle bestellen, die fachlich unabhängig und von der Kassen- und Rechnungsführung getrennt ist. Administrativ bleibt die Finanzkontrolle dem Departement Finanzen zugeordnet. Die Finanzkontrolle ist für die gesamte Verwaltung zuständig. Zusätzlich kann sie auch für Prüfungen bei Dritten eingesetzt werden, denen die Stadt eine öffentliche Aufgabe übertragen hat, Finanzhilfe gewährt oder an denen sie finanziell beteiligt ist. Gemäss dem gesetzlichen Prüfungsauftrag erwartet der Souverän von der Finanzkontrolle, dass diese objektiv und unvoreingenommen prüft, ob mit den öffentlichen Geldern korrekt, integer und vernünftig umgegangen wird. Die Finanzkontrolle unterstützt einerseits das Parlament bei der Oberaufsicht und andererseits den Stadtrat bei der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Sie befindet sich deshalb in einem Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung. Um ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit bei dieser Doppelfunktion sicherzustellen, enthält die neue Finanzkontroll-Verordnung verschiedene Instrumente, die diesen Aspekten Rechnung trägt:

- Erlass der Verordnung durch den Grossen Gemeinderat
- Wahl der Leitung durch den Grossen Gemeinderat für eine feste Amtsdauer von vier Jahren und feste Besoldungseinreihung
- Genehmigung des Budgets durch den Grossen Gemeinderat
- Festsetzung des Prüfungsprogramms durch die Finanzkontrolle
- Externe Qualitätskontrolle
- Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts.

Mit der Erarbeitung einer neuen Finanzkontrollverordnung und dem Erlass durch den Grossen Gemeinderat werden zudem auch entsprechende Anliegen der Parlamentsreformkommission nach mehr Unabhängigkeit berücksichtigt.

II. Ausgangslage

1. Heutige Rechtsgrundlagen

Die Haushaltkontrolle ist im Gemeindegesetz (GG) geregelt. Gemäss §140a GG kann die Gemeinde eine interne Finanzkontrolle bestellen, die fachlich unabhängig und von der Kassen- und Rechnungsführung getrennt ist. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage hat der Stadtrat am 6. November 1985 ein Reglement über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur erlassen (Anhang 2). Administrativ ist die Finanzkontrolle dem Departement Finanzen unterstellt. Der Zuständigkeitsbereich der Finanzkontrolle erstreckt sich auf die städtische Verwaltung mit ihren Betrieben, Bereichen und Ämtern. Sie kann auch eingesetzt werden für Prüfungen bei Dritten, denen die Stadt eine öffentliche Aufgabe übertragen hat, Finanzhilfe gewährt oder an denen sie finanziell beteiligt ist. Die städtischen Dienststellen sind zur Herausgabe von Unterlagen und Erteilung von Auskünften verpflichtet. Auch müssen Beschlüsse und Verfügungen, welche den Finanzhaushalt betreffen, der Finanzkontrolle zugestellt werden. Über strittige Revisionsbemerkungen entscheidet der Stadtrat abschliessend. Die Rechnungsprüfungskommission des Grossen Gemeinderates kann von der Finanzkontrolle für die Ausübung der Aufsicht sachdienliche Auskünfte verlangen.

2. Gründe für eine Neuordnung

Einerseits unterstützt die Finanzkontrolle das Parlament bei der Oberaufsicht und andererseits die Exekutive bei der Dienstaufsicht über die Verwaltung. Sie befindet sich deshalb in einem Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung. Gemäss gesetzlichem Prüfungsauftrag erwartet der Souverän von der Finanzkontrolle, dass diese objektiv und unvoreingenommen prüft, ob mit den öffentlichen Geldern korrekt, integer und vernünftig umgegangen wird. Missbräuchliche, willkürliche oder "schlampige" Verwendung öffentlicher Mittel sind zu rügen. In diesem Spannungsfeld von Politik und Verwaltung muss die Finanzkontrolle gegenüber allen Seiten Distanz wahren und eine objektive Beurteilung vornehmen. Eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit hilft ihr bei dieser nicht einfachen Sachlage.

Mit einer Stärkung der Stellung der Finanzkontrolle und der Betonung ihrer Unabhängigkeit von Exekutive und Parlament soll den neuen Anforderungen Rechnung getragen werden. Mit der Erarbeitung einer neuen Finanzkontrollverordnung und dem Erlass durch den Grossen Gemeinderat wird auch ein Anliegen der Parlamentsreformkommission (Bericht vom 6.11.01, Teil II) berücksichtigt.

III. Übersicht über die neue Finanzkontroll-Verordnung

1. Grundlage für die neue Finanzkontroll-Verordnung

Die neue Finanzkontroll-Verordnung beruht auf dem "Mustergesetz für die Finanzkontrolle", welches am 22. Juni 2001 von der Fachvereinigung der Finanzkontrollen verabschiedet wurde. Als Vorlage für das Mustergesetz diente vor allem das Finanzkontrollgesetz des Kantons Zürich vom 30. Oktober 2000. Das Mustergesetz wurde in den Grundzügen auch von den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern und Luzern in ihre neuen Finanzkontrollgesetze übernommen. Auch das Finanzkontrollgesetz des Bundes gleicht in seiner Struktur dem Mustergesetz. Winterthur wird die erste Stadt sein, die ihre Finanzkontroll-Verordnung an das Mustergesetz anlehnt.

2. Inhalt der neuen Finanzkontroll-Verordnung

Im Rahmen der Haushaltkontrolle unterstützt die Finanzkontrolle die Aufsichtskommission und die Sachkommissionen des Grossen Gemeinderates bei ihrer Oberaufsicht sowie den Stadtrat bei seiner Dienstaufsicht über die Verwaltung. Administrativ bleibt die Finanzkontrolle dem Departement Finanzen zugeordnet. Um die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle bei dieser Doppelfunktion sicherzustellen, enthält die Verordnung verschiedene Instrumente, die diesen Aspekten Rechnung tragen:

- Erlass der Verordnung durch den Grossen Gemeinderat
- Wahl der Leitung durch den Grossen Gemeinderat für eine feste Amtsdauer von vier Jahren und feste Besoldungseinreihung
- Genehmigung des Budgets durch den Grossen Gemeinderat
- Festsetzung Prüfungsprogramm durch Finanzkontrolle
- Externe Qualitätskontrolle
- Veröffentlichung Tätigkeitsbericht

Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle wird auf Antrag des Stadtrates vom Grossen Gemeinderat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Für die Einstellung und Beförderung des Personals ist die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle zuständig. Die Vorschlagseingabe der Finanzkontrolle ist vom Stadtrat unverändert der zuständigen Kommission des Grossen Gemeinderates zu unterbreiten.

Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist umfassend. Die ordentliche Prüfungstätigkeit ergibt sich aus dem von der Finanzkontrolle jährlich festgesetzten Prüfprogramm. Die Aufsichtskommission und die Sachkommissionen des Grossen Gemeinderates sowie der Stadtrat und die Departementsleitungen können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen.

Die Prüfung der Haushaltsführung erfolgt nach den anerkannten Revisionsgrundsätzen. Neben der nach wie vor wichtigen Prüfung der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit kommt bei der Prüfung der Globalrechnungen zusätzlich die Komponente des Nachweises der nicht monetären Zielvorgaben hinzu.

Die Finanzkontrolle informiert den Grossen Gemeinderat und den Stadtrat jährlich über den Umfang und die Schwerpunkte der Prüftätigkeit sowie über wesentliche Feststellungen und Beurteilungen. Dieser Tätigkeitsbericht wird veröffentlicht.

Die geprüfte Stelle ist verpflichtet, die Finanzkontrolle bei der Durchführung der Prüfung zu unterstützen, indem sie ihr auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorlegt und die erforderlichen Auskünfte erteilt. Zudem müssen die Departemente und andere unter der Aufsicht der Finanzkontrolle stehenden Stellen bei Entdeckung von Mängeln von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung die Finanzkontrolle unverzüglich darüber unterrichten.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung

§ 1 Stellung

Die Finanzkontrolle ist oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur. In dieser Funktion unterstützt sie einerseits das Parlament, welches die Oberaufsicht über die Verwaltung innehat, andererseits den Stadtrat, welcher die Dienstaufsicht über die Verwaltung ausübt.

Die unveränderte administrative Zuordnung der Finanzkontrolle zum Finanzdepartement hat den Vorteil, für die Prüftätigkeit wichtige Informationen aus direkter Quelle zu erhalten. Dieses Zuordnungsmodell haben der Kanton Aargau und der Bund gewählt. Bei den Kantonen Zürich und Basel-Stadt ist die Finanzkontrolle der Ratsleitung zugeordnet. Beim Kanton Luzern ist die Zuordnung bei der Staatskanzlei und die Finanzkontrolle des Kantons Bern bildet ein selbständiges Amt innerhalb der Verwaltung.

Damit die Finanzkontrolle als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefert, die als Grundlage für den politischen Meinungsbildungsprozess dienen, muss die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle gewährleistet sein. Ein wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit ist u.a. die Befugnis der Finanzkontrolle, ihr Prüfprogramm nach freiem Ermessen festzulegen. Aus diesem Prüfprogramm geht die ordentliche Prüftätigkeit hervor.

§ 2 Aufsichtsbereich

Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist – vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen – umfassend. Damit soll verhindert werden, dass prüfungsfreie Räume entstehen. Der Vorbehalt betreffend abweichende Regelungen in Spezialgesetzen bedeutet, dass z.B. bei den Betriebsämtern das Rechnungswesen des Betriebsverfahrens vollumfänglich unter der Aufsicht des kantonalen Betriebsinspektorates steht. Hingegen steht die Administration des Betriebsamtes unter der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle.

Eigene Revisionsstellen ändern grundsätzlich nichts an der Zuständigkeit der Finanzkontrolle, wie zum Beispiel bei der städtischen Pensionskasse (unselbständige öffentlichrechtliche Einrichtung der Stadt Winterthur).

Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit anderen Organen, die auch Prüfungsaufgaben erfüllen (z.B. Steuerkontrolle des Kantons, Revisorat des kantonalen Sozialamtes betr. Zusatzleistungen AHV/IV).

Prüfungen bei Empfängern und Empfängerinnen von Subventionen werden in Koordination mit den für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departementen durchgeführt.

§ 3 Leitung

Die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle muss eine ausgewiesene Fachperson in Revisionsfragen sein. Aufgrund des umfassenden Aufgabenbereiches der Finanzkontrolle kann die Leitung sowohl einer eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin oder einem Wirtschaftsprüfer als auch einer Hochschulabsolventin oder einem Hochschulabsolventen des Fachgebietes Betriebswirtschaft (Universität, Fachhochschule) übertragen werden.

Wegen der Auftragserledigung der Finanzkontrolle für das Parlament einerseits und für die Exekutive andererseits, müssen beide Gremien bei der Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle mitwirken.

Die Einreihungskompetenz des Stadtrates und die Entlohnung nach dem höchsten Leistungsanteil entsprechen der geltenden Regelung bei den Betriebs- und Friedensrichterämtern. Im Gegensatz zu diesen, welche von Beginn weg auch in der höchsten Lohnstufe (Erfahrungsanteil) eingereiht sind, soll jedoch die Anfangs-Lohnstufe aufgrund der Erfahrung festgelegt werden.

Die Amtsdauer der Leiterin oder des Leiters dauert vier Jahre. Im Weiteren ist § 26 des Personalstatuts "Angestellte auf Amtsdauer" massgebend.

§ 4 Personal

Das Personalrecht der Stadt ist für die Finanzkontrolle mit Ausnahme der Besonderheit von § 3 der Verordnung anwendbar. Das Parlament kann abweichende Regelungen aufgrund der besonderen Stellung der Finanzkontrolle beschliessen.

Indem der Leiterin oder dem Leiter umfassende Kompetenzen im Bereich des Personalmanagements eingeräumt werden, wird die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle bestärkt.

§ 5 Beizug von Sachverständigen

Bei komplexen Problemstellungen, die besonderes Know-how benötigen, oder wenn der ordentliche Personalbestand nicht ausreicht, können Sachverständige beigezogen werden. Für Spezialgebiete der Finanzaufsicht kann es auch sinnvoll sein, entsprechende Sachexperten von anderen Finanzkontrollen (z.B. Kanton Zürich) beizuziehen.

§ 6 Voranschlag und Finanzplan

Entsprechend der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, müssen ihr Voranschlag und allfällige Nachträge vom Stadtrat unverändert der zuständigen Kommission des Grossen Gemeinderates überwiesen werden. Der Stadtrat kann Änderungsanträge stellen.

§ 7 Haushaltführung

Die Haushaltführung der Finanzkontrolle richtet sich nach dem Gesetz. Über die vom Grossen Gemeinderat genehmigten Voranschlagskredite und allfällige Nachträge verfügt die Finanzkontrolle in eigener Kompetenz.

§ 8 Verrrechnung der Leistungen

Innerhalb der Verwaltung soll grundsätzlich keine direkte Leistungsverrechnung erfolgen. Damit wird veranschaulicht, dass die Finanzaufsicht wichtiger Bestandteil von Oberaufsicht und Dienstaufsicht ist.

Eine interne Verrechnung kann erfolgen, wenn dies für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten (z.B. Beratungsstelle für das Alter: Vermögensverwaltung für Dritte) oder aus anderen Gründen (z.B. gebührenfinanzierte Betriebe) erforderlich ist.

Die Verrechnung von Revisionsleistungen nach Aufwand ist vorgesehen für Bereiche, die ausserhalb der Verwaltung angesiedelt sind (Prüfungen gemäss § 14 Abs. 1 lit. b).

§ 9 Externe Revisionsstelle

Die Rechnung der Finanzkontrolle soll von einer externen Revisionsstelle geprüft werden. Externe Revisionsstelle kann auch eine andere Finanzkontrolle sein. Periodisch, z.B. mindestens alle vier Jahre, wird eine Qualitäts- und Leistungsüberprüfung in Auftrag gegeben. Damit ist sichergestellt, dass die Finanzkontrolle regelmässig geprüft wird.

§ 10 Geschäftsverkehr

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den ihrer Aufsicht unterstellten Institutionen, d.h. sie hat den Dienstweg unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Behandlung von Beanstandungen (vgl. §§ 16 –17 Finanzkontrollverordnung) nicht einzuhalten. Die Information der vorgesetzten Stellen ist über die Berichterstattung sichergestellt.

Die Finanzkontrolle verkehrt ebenfalls direkt mit den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Parlaments und mit der Exekutive.

Mit der erweiterten Ratsleitung des Grossen Gemeinderates und dem Stadtrat sind zudem periodische Gespräche vorgesehen. Die Einladung erfolgt durch die erweiterte Ratsleitung bzw. durch den Stadtrat.

§ 11 Inhalt der Finanzaufsicht

Die anzustrebenden Prüfungsziele (Kriterien) der Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit der Haushaltführung sind grundsätzlich gleichrangig. Es ist Angelegenheit der Finanzkontrolle, den im Einzelfall in Betracht kommenden Schwerpunkt besonders hervorzuheben. Bei der Prüfung der Wirksamkeit (Wirkungsprüfung) geht es um die Prüfung der Wirkungsrechnungen bei den Globalrechnungen.

§ 12 Revisionsgrundsätze

Die Finanzkontrolle muss bei ihrer Prüfung allgemein anerkannte Grundsätze anwenden. Mit dieser offenen Formulierung wird sichergestellt, dass Weiterentwicklungen in der Revision ohne grossen zeitlichen Verzug auch in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden. Gegenwärtig gelten die von der Treuhand-Kammer publizierten Grundsätze zur Abschlussprüfung (Ausgabe 2001) und die im Revisionshandbuch der Schweiz 1998 enthaltenen Lehrmeinungen sowie die Allgemeinen und Spezifischen Grundsätze für die Berufliche Praxis der Internen Revision (Institute of Internal Auditors) als allgemein anerkannt. Aufgrund der Prüfungskriterien und -ziele wendet die Finanzkontrolle eine Kombination der Methoden der externen und der internen Revision an. Zusätzlich sind die von den nationalen und internationalen Fachgremien der Finanzkontrollen bzw. den Fachorganen der öffentlichen Finanzaufsicht herausgegebenen Empfehlungen zu beachten.

Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie nicht mit Vollzugsaufgaben betraut wird.

§ 13 Kernaufgaben

Die Prüfung der städtischen Rechnung (Jahresrechnung), der Globalrechnungen, der Haushaltführung der Dienststellen sowie der Abrechnungen von Investitionskrediten sind die wesentlichen Kernaufgaben der Finanzkontrolle.

Die Wirkungsrechnung als Bestandteil der Globalrechnung ist ein zusätzliches Prüfobjekt. Bei der Prüfung der Wirksamkeit (Wirkungsprüfung) geht es vor allem um die Beantwortung von Fragen wie: sind die Leistungsaufträge in qualitativer und quantitativer Hinsicht erfüllt worden, sind die Indikatoren und Standards korrekt ermittelt, dargestellt und kommentiert worden, sind die Indikatoren vollständig und zweckmässig (Kriterium der Einfachheit, Genauigkeit, Beständigkeit), sind die Indikatoren und Standards des Leistungsauftrages auf die Leistungsvereinbarungen hinunter gebrochen worden.

Bei den Prüfungen im Auftrag des Kantons handelt es sich um die mögliche Delegation von Kontrollaufgaben an Revisionsorgane von Gemeinden. Gegenwärtig ist im Bereich der Krankenversicherung (KVG) ein solcher Auftrag erteilt.

Bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst sowie die Haushaltführung ist die Finanzkontrolle durch das Finanzamt beizuziehen, bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens durch die für das System verantwortliche Instanz.

§ 14 Sonderaufgaben

Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann die Finanzkontrolle Revisionsmandate bei externen Organisationen übernehmen.

Neben der ordentlichen Prüfungstätigkeit kann die Finanzkontrolle von den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Parlamentes oder von der Exekutive sowie von Departementsleitungen besondere Prüfungsaufträge erhalten.

Um zu verhindern, dass die Finanzkontrolle von ihren ursprünglichen Aufgaben abgehalten wird, kann sie die Prüfungsaufträge ablehnen. Möglich soll auch die Vergabe an Dritte (unter Leitung der Finanzkontrolle) sein, wenn der Auftrag besondere Fachkenntnisse erfordert, der ordentliche Personalbestand dafür nicht ausreicht oder die eigentliche Prüfungstätigkeit darunter leidet. Terminlich nicht fest gebundene Aufträge sollten in der Regel mit dem eigenen Personal durchgeführt werden können.

§ 15 Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Behebung von Mängeln wichtig. Deshalb wird nach jeder mit einer Schlussbesprechung abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle über die Ergebnisse schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle setzt die geprüfte Stelle über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Zur Wahrnehmung der Aufsichtspflicht geht der Revisionsbericht an die vorgesetzten Stellen bis zur Departementsleitung, wie auch an die für die Finanzaufsicht zuständige Kommission des Grossen Gemeinderates.

Sollte sich im Rahmen der Revisionstätigkeit zeigen, dass sofortige Massnahmen erforderlich sind, informiert die Finanzkontrolle die vorgesetzte Stelle unverzüglich, d.h. sie wartet nicht die schriftliche Schlussberichterstattung ab.

Ergebnisse über die Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der Stadtverwaltung werden den für den Verkehr mit diesen zuständigen Stellen innerhalb der Stadtverwaltung mitgeteilt. Die Ergebnisse sind bei deren Kontrolltätigkeit zu berücksichtigen.

Entsprechend dem Auftragscharakter werden Berichte aufgrund besonderer Aufträge nur an die auftragserteilende Stelle erstattet.

§ 16 Beanstandungen

Werden nur unwesentliche Mängel festgestellt, genügt es, wenn die geprüfte Stelle innert angemessener Frist direkt mittels eines schriftlichen Berichtes der Finanzkontrolle die Behebung der Mängel mitteilt.

Werden wesentliche Mängel festgestellt, muss der geprüften Dienststelle die Möglichkeit zur Stellungnahme und Auskunft über die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen gegeben werden. Die Stellungnahme erfolgt innert angemessener Frist auf dem Dienstweg.

§ 17 Unerledigte Beanstandungen

Die Bereinigung von strittigen Revisionsbemerkungen beruht auf dem Antragsprinzip. Die Finanzkontrolle hat das Antragsrecht an die Exekutive, welche über die notwendige Massnahme entscheidet. Der Finanzkontrolle ist es freigestellt, z.B. im Rahmen ihres Tätigkeitsberichtes auf unterschiedliche Beurteilungen ihrer Feststellungen bzw. Empfehlungen durch die Exekutive hinzuweisen.

§ 18 Tätigkeitsbericht

Die Finanzkontrolle erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht. Parlament und Exekutive nehmen davon Kenntnis. Die Veröffentlichung dieses Berichtes stellt die Transparenz des Prüfungswesens gegen aussen sicher.

§ 19 Strafbare Handlungen

Es ist sinnvoll, dass die Finanzkontrolle die Anzeige nicht selbst vornimmt, sondern zuerst das betroffene Departement informiert, wenn sie Hinweise auf eine strafbare Handlung feststellt. Diese Stellen können dann die Anzeige erstatten und weitere Massnahmen treffen, die Schaden abwenden können. Sind die Massnahmen nicht ausreichend, informiert die Finanzkontrolle zusätzlich die Exekutive über die von ihr entdeckten Hinweise.

§ 20 Laufende Verfahren

Solange die Finanzkontrolle ihre Untersuchung nicht abgeschlossen hat, benötigt die geprüfte Stelle ihre Zustimmung für neue Verpflichtungen und Zahlungen, die mit dem Gegenstand der Untersuchung verbunden sind.

§ 21 Dokumentation und Datenzugriff

Es soll sichergestellt werden, dass die Finanzkontrolle immer aktuell dokumentiert ist und die für ihre Arbeit wesentlichen Unterlagen besitzt.

Die für die Arbeit der Finanzkontrolle notwendigen Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbestände werden unter Wahrung der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes analog § 25 Abs. 2 des kantonalen Finanzkontrollgesetzes geregelt.

§ 22 Mitwirkungspflicht

Um die Tätigkeit der Finanzkontrolle gewährleisten zu können, ist ihr das Informationsrecht zu gewähren; nur so kann sie ihre Prüfungen und Prüfungsaufträge umfassend wahrnehmen. Dabei ist zu beachten, dass für die Finanzkontrolle ihrerseits das Amts- und Berufsgeheimnis gilt.

Die Mitwirkungspflicht der beaufsichtigten Stellen soll verhindern, dass Prüfungen durch ein überspitztes Einhalten des Dienstweges behindert werden.

§ 23 Anzeigepflicht

Werden durch die Departemente Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung entdeckt, muss die Finanzkontrolle unverzüglich darüber informiert werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass wesentliche Mängel formell von der Finanzkontrolle behandelt werden können.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departementes Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Anhang:

1. Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur (Finanzkontrollverordnung)
2. Reglement über die Finanzkontrolle vom 6. November 1985

Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur (Finanzkontrollverordnung)

Gestützt auf § 140a des Gemeindegesetzes und § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung erlässt der Grosse Gemeinderat folgende Verordnung:

I. Stellung und Organisation der Finanzkontrolle

Stellung

- § 1 Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur. Sie unterstützt den Grossen Gemeinderat bei der Aufsicht über die Verwaltung und den Stadtrat bei seiner Dienstaufsicht.

Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Departement Finanzen zugeordnet.

Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfprogramm fest und bringt dieses der erweiterten Ratsleitung des Grossen Gemeinderates und dem Stadtrat zur Kenntnis.

Aufsichtsbereich

- § 2 Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich abweichender gesetzlicher Regelungen:

- a) die städtische Verwaltung,
- b) das Rechnungswesen des Grossen Gemeinderates, die Ombudsstelle sowie die Stadtammann- und Friedensrichterämter,
- c) die selbständigen und unselbständigen öffentlichrechtlichen Einrichtungen der Stadt,
- d) Organisationen und Personen ausserhalb der städtischen Verwaltung, denen die Stadt öffentliche Aufgaben überträgt,
- e) Organisationen und Personen, die gestützt auf einen Subventionsvertrag städtische Beiträge erhalten.

Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist.

Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit anderen Organen, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

Die Prüftätigkeit bei Organisationen und Personen, die städtische Beiträge gestützt auf einen Subventionsvertrag erhalten, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Beiträge zuständigen Departement.

Leitung

- § 3 Die Finanzkontrolle wird von einer in Revisionsfragen ausgewiesenen Fachperson geleitet. Der Grosse Gemeinderat wählt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle auf Antrag des Stadtrates auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

Der Stadtrat legt die Lohnklasse im Rahmen der städtischen Lohnskala fest. Der Anfangslohn entspricht einer der Erfahrung entsprechenden Lohnstufe der Einreihungsklasse und dem maximalen Leistungsanteil. Der Lohn wird jeweils auf Beginn des Kalenderjahres um die nächste Lohnstufe erhöht. § 46 Abs. 2 lit. a des Personalstatuts bleibt vorbehalten.

Eine Abberufung vor Ablauf der Amtsdauer richtet sich nach den Bestimmungen des Personalstatuts.

Personal

- § 4 Das Personalrecht der Stadt findet auf die Leiterin oder den Leiter sowie das Personal der Finanzkontrolle Anwendung. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieser Verordnung und vom Grossen Gemeinderat erlassene abweichende Regelungen aufgrund der besonderen Stellung der Finanzkontrolle.

Stellenschaffungen werden im Rahmen des Voranschlags durch den Grossen Gemeinderat genehmigt. Die Stelleneinreihung erfolgt durch den Stadtrat.

Im Übrigen ist die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle im Rahmen des vom Grossen Gemeinderat genehmigten Voranschlags für alle Personalgeschäfte der Finanzkontrolle zuständig, insbesondere für Einstellungen, Beförderungen und Entlassungen.

Beizug von Sachverständigen

- § 5 Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben besondere Fachkenntnisse erfordert oder mit ihrem ordentlichen Personal nicht gewährleistet werden kann.

Voranschlag und Finanzplan

- § 6 Die Finanzkontrolle erstellt ihren jährlichen Voranschlag und Finanzplan. Der Stadtrat übernimmt diese und allfällige Nachtragskreditbegehren unverändert in den Voranschlag und den Finanzplan der Stadt. Der Stadtrat kann Änderungsanträge stellen.

Haushaltführung

- § 7 Die Haushaltführung der Finanzkontrolle richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen.

Die Finanzkontrolle verfügt im Rahmen ihres Budgets über die entsprechenden Ausgaben- und Vergabekompetenzen.

Verrechnung der Leistungen

- § 8 Die Finanzkontrolle stellt grundsätzlich nur den selbständigen und unselbständigen öffentlichrechtlichen Einrichtungen der Stadt sowie bei Aufgaben im Sinne von § 14 Abs. 1 lit. b ihre Aufwendungen in Rechnung.

Die Finanzkontrolle kann interne Verrechnungen vornehmen, wenn dies für die Rechnungsstellung gegenüber Dritten oder aus anderen Gründen erforderlich ist.

Externe Revisionsstelle

- § 9 Die Jahresrechnung der Finanzkontrolle wird von einer externen Stelle geprüft. Zudem wird eine externe Stelle mit der periodischen Qualitäts- und Leistungsbeurteilung der Finanzkontrolle beauftragt.

Geschäftsverkehr

- § 10 Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit denjenigen Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen.

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Gemeinderates. Die erweiterte Ratsleitung lädt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu einer Aussprache ein.

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit dem Stadtrat. Der Stadtrat lädt die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle periodisch zu einer Aussprache ein.

II. Grundsätze

Inhalt der Finanzaufsicht

- § 11 Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltführung.

Prüfungsgrundsätze

- § 12 Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen dieser Verordnung und nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen aus.

Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden.

III. Aufgaben

Kernaufgaben

- § 13 Die Kernaufgaben der Finanzkontrolle sind:

- a) Prüfung der städtischen Rechnung (Jahresrechnung)
- b) Prüfung der Globalrechnungen
- c) Prüfung der Haushaltsführung der Organisationseinheiten (Dienststellenrevision)
- d) Prüfung der Abrechnungen von Investitionskrediten
- e) Prüfungen im Auftrag des Kantons

Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst und die Haushaltsführung sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

Sonderaufgaben

- § 14 Die Finanzkontrolle hat folgende Sonderaufgaben:

- a) Prüfung der Verwendung von städtischen Beiträgen (Subventionsprüfung)
- b) Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht
- c) Besondere Prüfungsaufträge der parlamentarischen Untersuchungskommissionen, der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Gemeinderates, des Stadtrates und der Departemente

Die Finanzkontrolle kann Prüfungsaufträge ablehnen, wenn diese die Erfüllung der Kernaufgaben gefährden.

IV. Berichterstattung und Beanstandungen

Berichterstattung

- § 15 Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit. Den vorgesetzten Instanzen wie auch der für die Finanzaufsicht zuständigen Kommission des Grossen Gemeinderates wird der Revisi-

onsbericht ebenfalls zugestellt.

Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich die der geprüften Stelle vorgesetzte Instanz.

Bei der Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der städtischen Verwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch der zuständigen Stelle der städtischen Verwaltung mitgeteilt.

Bei Sonderaufgaben im Sinne von § 14 Abs. 1 lit. b und c erfolgt die Berichterstattung nur an die auftraggebende Stelle.

Beanstandungen

- § 16 Mängel von geringer Bedeutung, die nicht bereits im Rahmen der Prüfung behoben werden können, sind innert einer von der Finanzkontrolle anzusetzenden Frist zu beheben. Die geprüfte Stelle meldet den Vollzug der Finanzkontrolle schriftlich vor Ablauf dieser Frist.

Werden wesentliche Mängel festgestellt, weist die Finanzkontrolle die geprüfte Stelle an, innert angemessener Frist auf dem Dienstweg schriftlich Stellung zu nehmen und Auskunft über die getroffenen Massnahmen zu erteilen.

Unerledigte Beanstandungen

- § 17 Werden die festgestellten Mängel durch die geprüfte Stelle nicht behoben, werden keine Massnahmen zu ihrer Behebung eingeleitet oder nimmt die geprüfte Stelle bei wesentlichen Mängeln nicht innert der festgesetzten Frist Stellung, entscheidet der Stadtrat auf Antrag der Finanzkontrolle über die anzuordnenden Massnahmen unter Orientierung der erweiterten Ratsleitung.

Tätigkeitsbericht

- § 18 Die Finanzkontrolle erstattet dem Grossen Gemeinderat und dem Stadtrat jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird veröffentlicht.

V. Verfahren

Strafbare Handlungen

- § 19 Ergeben sich Hinweise auf eine strafbare Handlung, meldet die Finanzkontrolle dies der zuständigen Departementsleitung. Die informierten Instanzen sorgen unverzüglich für die gebotenen Massnahmen.

Werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, informiert die Finanzkontrolle den Stadtrat über die von ihr entdeckten Hinweise.

Laufende Verfahren

- § 20 Bis zur endgültigen Erledigung einer Beanstandung und solange eine Untersuchung der Finanzkontrolle nicht abgeschlossen ist, dürfen ohne Zustimmung der Finanzkontrolle weder neue Verpflichtungen eingegangen noch Zahlungen geleistet werden, die im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Verfahrens stehen.

Dokumentation und Datenzugriff

- § 21 Weisungen und Beschlüsse des Grossen Gemeinderates sowie Beschlüsse des Stadtrates, die den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur betreffen, sind der Finanzkontrolle unaufgefordert zuzustellen.

Beschlüsse und Weisungen der Departemente und Dienststellen, die den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur betreffen, sind der Finanzkontrolle verfügbar zu halten.

Die Finanzkontrolle hat das Recht, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Daten einschliesslich Personendaten aus den Datensammlungen der Departemente und Dienststellen und der öffentlichrechtlichen Einrichtungen abzurufen. Soweit die Daten für die Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sind, erstreckt sich das Zugriffsrecht auch auf besonders schützenswerte Personendaten. Die Finanzkontrolle darf die ihr derart zur Kenntnis gebrachten Personendaten nur bis zum Abschluss des Prüfverfahrens aufbewahren oder speichern. Die Zugriffe auf die verschiedenen Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke müssen dokumentiert werden.

Mitwirkungspflicht

- § 22 Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle untersteht, unterstützt sie bei der Durchführung ihrer Aufgaben. Insbesondere legt sie oder er auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vor, gibt ihr Einsicht in die Akten und erteilt die erforderlichen Auskünfte.

Anzeigepflicht

- § 23 Von der Verwaltung festgestellte Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher finanzieller Bedeutung sind auf dem Dienstweg unverzüglich der Finanzkontrolle zu melden.

VI. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

- § 24 Das Reglement über die Finanzkontrolle vom 6. November 1985 wird aufgehoben.

Inkrafttreten

- § 25 Diese Verordnung tritt am in Kraft.

Winterthur,

Im Namen des Grossen Gemeinderates:

Die Präsidentin: Gisela Beutler

Der Sekretär: Arthur Frauenfelder



Reglement über die Finanzkontrolle

vom 6. November 1985

Reglement über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur

vom 6. November 1985

Gestützt auf § 140a des Gemeindegesetzes, §§ 35-36 der Verordnung über den Gemeindehaushalt und Abschnitt XIV (§§ 123-134) des Kreisschreibens der Direktion des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10.10.84 sowie das Kreisschreiben über, die Haushaltkontrolle vom 12.9.85, erlässt der Stadtrat folgendes Reglement:

Art. 1

Zuständigkeit Die Tätigkeit der Finanzkontrolle erstreckt sich auf die gesamte Rechnungs- und Haushaltführung der städtischen Verwaltung. Im Auftrag des Stadtrates oder des Vorstehers der Finanzverwaltung kann sie auch Prüfungen bei Dritten, denen die Stadt eine öffentliche Aufgabe übertragen, Finanzhilfe gewährt oder an denen sie sich finanziell beteiligt hat, vornehmen. Ferner übt die Finanzkontrolle die Aufsicht über Stiftungen gemäss Art. 84 ZGB aus.

Art. 2

Stellung Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und administrativ dem Vorsteher der Finanzverwaltung unterstellt. Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit in direktem Verkehr mit den Ämtern, Abteilungen und Betrieben aus.

Art. 3

Information Der Finanzkontrolle sind alle Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und Stadtrates zuzustellen, die Einfluss auf den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen haben. Die Verwaltungsabteilungen, Ämter, Abteilungen und Betriebe bringen der Finanzkontrolle die von ihnen erlassenen Weisungen und abgeschlossenen Verträge zur Kenntnis, wenn diese von finanzieller Tragweite sind. Im Zusammenhang mit ihren Aufgaben sind der Finanzkontrolle auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Art. 4

Kontrollgrundsätze Die Finanzkontrolle richtet ihre Prüfung auf die Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen und städtischen Vorschriften hinsichtlich des Finanz- und Rechnungswesens.
Sie verfährt in ihrer Kontroll- und Revisionstätigkeit nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Revisionspraxis.
Die generelle Überwachungs- und Kontrollpflicht der Vorgesetzten auf allen Stufen bleibt ungeachtet der Tätigkeit der Finanzkontrolle in vollem Umfange erhalten.

Art. 5

Aufgaben Die Finanzkontrolle richtet ihre Prüfungen im wesentlichen nach den kantonalen Weisungen¹ über die Haushaltkontrolle.
Im besonderen obliegen ihr:

- a) die Prüfung der Jahresrechnung unter rechtlichen, buchhalterischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten;
- b) die laufende Prüfung der Zahlungsanweisungen;
- c) die periodische Durchführung von Revisionen bei Ämtern, Abteilungen und Betrieben;
- d) die Prüfung von Abrechnungen über Investitionskredite;
- e) unangemeldete Kontrollen bei den Kassastellen;
- f) die Mitwirkung in kontrolltechnischer Hinsicht bei der Erarbeitung von Vorschriften und Weisungen und der Einführung neuer EDV-Anwendungen, die das Finanz- und Rechnungswesen betreffen.

Die Finanzkontrolle kann ferner vom Stadtrat oder den Verwaltungsvorstehern mit besonderen Untersuchungen kontrolltechnischer Natur beauftragt werden.
Die Finanzkontrolle darf nicht mit Vollzugsaufgaben betraut werden.

¹Abschnitt XIV «Haushaltkontrolle» des Kreisschreibens der Direktion des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10.10.84 und Kreisschreiben über die Haushaltkontrolle der Gemeinden vom 12.9.85.

Art. 6

Prüfungsprogramm Der Leiter der Finanzkontrolle orientiert den Vorsteher der Finanzverwaltung über die vorgesehene Prüfungstätigkeit durch halbjährliche Arbeitsprogramme.

Art. 7

Berichterstattung Die Finanzkontrolle erstattet in der Regel nach Abschluss jeder Prüfung einen schriftlichen Bericht, welcher dem zuständigen Verwaltungsvorsteher zuhanden der geprüften Stelle sowie dem Vorsteher der Finanzverwaltung unterbreitet wird.
Die Finanzkontrolle kann in ihrem Bericht Anträge stellen.
Zu jedem Bericht, der Beanstandungen oder Anträge enthält, hat die beteiligte Amtsstelle innert zwei Monaten schriftlich Stellung zu nehmen. Über strittige Punkte entscheidet der Stadtrat abschliessend.

Art. 8

Verhältnis zur Rechnungsprüfungskommission Die Rechnungsprüfungskommission des Grossen Gemeinderates kann von der Finanzkontrolle für die Ausübung der Aufsicht sachdienliche Auskünfte verlangen.
Die Finanzkontrolle unterrichtet den zuständigen Verwaltungsvorsteher und den Vorsteher der Finanzverwaltung über die mit der Rechnungsprüfungskommission behandelten Geschäfte.

Art. 9

Inkrafttreten Dieses Reglement tritt am 1.1.86 in Kraft.
Auf den gleichen Zeitpunkt wird das Reglement über die Durchführung der Finanzkontrolle vom 28. November 1930 aufgehoben.

Winterthur, den 6. November 1985

Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident: U. Widmer

Der Stadtschreiber: H. Birchler