

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2010

---

**Antrag:**

Vom Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2010 wird Kenntnis genommen.

**Weisung:**

Gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05 hat die Finanzkontrolle dem Grossen Gemeinderat und Stadtrat einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Der Stadtrat hat von diesem Kenntnis genommen und leitet ihn hiermit dem Parlament weiter.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

**Beilage:**

- Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2010

**Tätigkeitsbericht  
der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur  
über das Jahr 2010  
an den Grossen Gemeinderat und Stadtrat Winterthur**

(gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.2005)

Winterthur, 29. März 2011

Finanzkontrolle  
der Stadt Winterthur

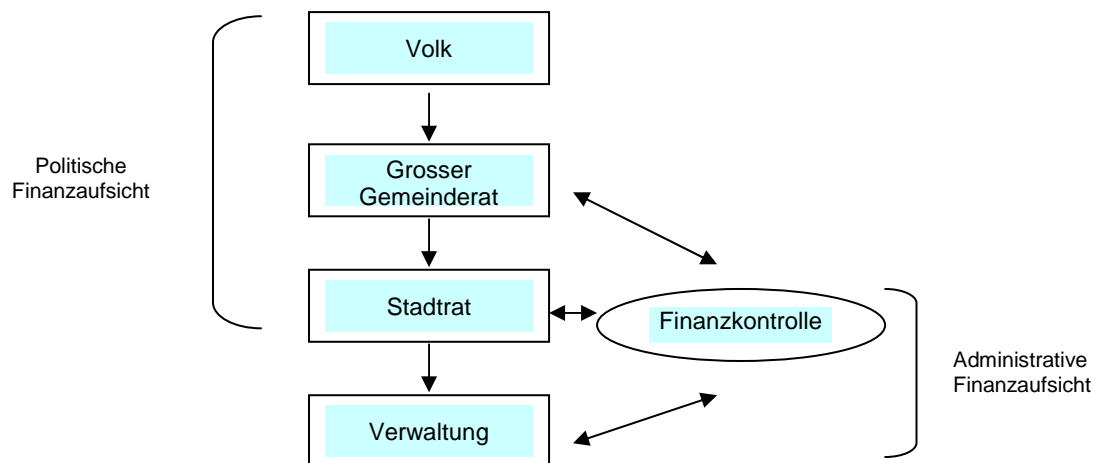
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	3
<b>2. Abschlussprüfung Städtische Rechnung 2009</b>	4
<b>3. Dienststellenrevisionen</b>	
3.1 Zwischenrevisionen	5
3.2 Geldverkehrsprüfungen	5
<b>4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts</b>	
4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten	5
4.2 Prüfungen auf Anordnung des Kantons	6
<b>5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle</b>	
5.1 Spezialaufträge	6
5.2 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte	6
5.3 Revisionsstellenmandate	6
5.4 Gesetzliche Stiftungsaufsicht	7
5.5 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen	7
5.6 Koordination mit andern Prüforanen	7
5.7 Bezug der Finanzkontrolle bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens	7
<b>6. Finanzkontrolle intern</b>	
6.1. Personal – Organisation	8
6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität	8
6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals	9
6.4 Finanzen	9
6.5 Externe Revisionsstelle	10
6.6 Qualitätssicherung	10
<b>7. Ausblick</b>	10
<b>Anhang:</b> Dienststellenrevisionen 2010 (Zwischenrevisionen)	11

## 1. Einleitung

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur und legt ihr jährliches Prüfprogramm selbständig fest. Sie unterstützt mit ihrer Tätigkeit den Grossen Gemeinderat bei der Aufsicht über die Verwaltung und den Stadtrat bei seiner Dienstaufsicht.

Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Departement Finanzen zugeordnet. Sie ist fachlich unabhängig und selbständig und in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet.

Die Einordnung der Finanzkontrolle in das System der **Finanzaufsicht** lässt sich wie folgt darstellen:



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

Oberstes Ziel der Finanzkontrolle ist es, ein ordnungs- und rechtmässiges Finanzgebaren im Aufsichtsbereich sicherzustellen. Sie versucht mit einer positiv besetzten Optik – aber doch aus kritischer Distanz – Mängel und Schwachstellen zu lokalisieren und Optimierungen im Verwaltungshandeln zu erwirken. Der Dialog mit den Geprüften, welcher zum Ziel hat, eine freiwillige Akzeptanz der Empfehlungen zu erreichen, steht für die Finanzkontrolle im Vordergrund.

## 2. Abschlussprüfung städtische Rechnung 2009

Die Rechnung 2009 war der vierte Abschluss, welche die Verwaltungseinheiten (Produktgruppen) mit Ausnahme des Bereiches Bildung nach den WoV-Grundsätzen erstellt haben.

Die Rechnung schloss bei einem gerundeten Bruttoaufwand von 1.352 Mia. Franken und einem Bruttoertrag von 1.349 Mia. Franken mit einem Aufwandüberschuss von 2.97 Mio. Franken ab. Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen betragen brutto 215.464 Mio. Franken und die ins Finanzvermögen 19.529 Mio. Franken. Die Bilanzsumme betrug 1.768 Mia. Franken.

Die Finanzkontrolle prüfte die Rechnung 2009 mit Schwerpunkt auf den Bilanzpositionen, den Rechnungsergebnissen (Nettozielabweichungen) und den parlamentarischen Zielwerten der Produktgruppen. Mit dem Revisionsbericht vom 1. Juni 2010 hat sie empfohlen, die Rechnung trotz Vorbehalten zu genehmigen.

Die Vorbehalte betrafen die beiden negativen Bruttozielabweichungen von rund 461'000 Franken beim Polizeirichteramt und rund 2'565'000 Franken bei der Stadtpolizei. Beide Produktgruppen haben damit innerhalb der letzten 3 Jahre teilweise massive negative Globalbudgetabweichungen ausgewiesen. Da die negative Zielabweichung nicht durch überhöhte Ausgaben sondern durch Mindereinnahmen (weniger Bussen-Einnahmen, höhere Debitorenverluste) entstanden sind, konnten auch keine Sparmassnahmen eingeleitet werden. Die Finanzkontrolle empfiehlt künftig, dass die Erträge im Budget entsprechend nach unten korrigiert werden und allfällige Massnahmen bei Nichterreichen des Budgets vorgenommen werden (§45 Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt).

Ebenfalls wurde die Kreditüberschreitung von 908'839 Franken von der FAMEX (Familienergänzende Kinderbetreuung) beanstandet. Die negative Zielabweichung wurde wie folgt begründet:

*"Das Volksschulgesetz verlangt seit dem Schuljahr 2009/2010 von den Gemeinden ein bedarfdeckendes, schulergänzendes Betreuungsangebot. Somit konnten die parlamentarischen Zielvorgaben bezüglich schulergänzende Betreuungsplätze (+180 Plätze) und Aufwand (Fr. 908'839) nicht eingehalten werden. Der Mehraufwand entspricht den Kosten für die zusätzlich eingerichteten schulergänzenden Betreuungsplätze."*

Die FAMEX verfügt über keine WoV-Reserven. Die Kreditüberschreitung kann deshalb nicht über die WoV-Reserven abgedeckt werden.

Für die Kreditüberschreitung fehlen entsprechende Rechtsgrundlagen. Es wurde gemäss § 15 der städtischen Finanzhaushaltverordnung weder eine Gebundenheitserklärung noch ein Zusatzkredit (Kompetenzkredit SR) beim Stadtrat beantragt. Da keine Gebundenheitserklärung erfolgte und der Kompetenzkredit des Stadtrates zur Abdeckung der Bruttozielabweichung nicht ausgereicht hätte, wäre grundsätzlich ein Budgetnachtrag beim GGR zu beantragen gewesen. Dies hatte zur Folge, dass eine Administrativuntersuchung eingeleitet wurde.

Bei den WoV-Rechnungsabschlüssen haben sich bei der Ergebnisermittlung (Nettozielabweichungen) zum Teil Fehler eingeschlichen oder die Berücksichtigung von exogenen Faktoren ist nicht korrekt erfolgt. Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle wurden die betroffenen Einlagen in die WoV-Reserven im Jahre 2010 entsprechend korrigiert.

### **3. Dienststellenrevisionen**

#### **3.1 Zwischenrevisionen**

Gemäss Vorgaben der Direktion des Innern sind mittelfristig sämtliche Bereiche des Finanzhaushaltes zu prüfen. In den Leistungszielen der Finanzkontrolle wurde dieser Prüfrhythmus mit maximal sechs Jahren definiert. Aufgrund einer jährlichen Risikoanalyse wird das Jahresprüfprogramm erstellt. Bereiche mit grossem Risikopotential werden in der Regel in ein- bis zweijährigen Intervallen geprüft.

Im Jahre 2010 hat die Finanzkontrolle 41 Revisionen bei Dienststellen (siehe Anhang) durchgeführt. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Prozesse des Finanz- und Rechnungswesens (Internes Kontrollsystem). Im Weiteren wurden die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Haushalt- und Buchführung in den Bereichen Personal-, Sachaufwand und Erträge stichprobenweise geprüft.

Mehrheitlich zeigten die Revisionen, dass die geprüften Bereiche des Finanz- und Rechnungswesens ordnungsgemäss geführt sind. Nur in wenigen Fällen musste in den Revisionsberichten auf Schwachstellen, nicht gesetzeskonforme Verbuchungen oder Nichtbeachtung von Verordnungen oder Reglementen hingewiesen werden.

#### **3.2 Geldverkehrsprüfungen**

In Ausführung von Art. 34 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26.9.1984 hat die Finanzkontrolle unangemeldete Kassenstürze (rund 47 Kassen-, Post- und Bankbestände) bei 30 Dienststellen vorgenommen. Die Bestände des Finanzamtes (zentrales Cash-Management) wurden zweimal, die der übrigen Dienststellen einmal geprüft.

Die Prüfungen ergaben gesamthaft betrachtet ein gutes Ergebnis. In fünf Fällen waren bei den Kassenbeständen geringfügige Soll-Ist-Abweichungen zu verzeichnen.

### **4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts**

#### **4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten**

Im Rahmen des Rechnungsabschlusses prüfte die Finanzkontrolle einerseits die Kredite auf zeitlich überfällige Objekt abrechnungen und andererseits, ob bei laufenden Krediten mit grösseren Kostenüberschreitungen entsprechende Rechtsgrundlagen vorhanden sind (z.B. Ausweis der Teuerung, Zusatzkredite, Gebundenheitsbeschlüsse).

Bei der im Frühjahr 2010 kontrollierten Verpflichtungskredite bezüglich der rechtzeitigen Abrechnung wurde festgestellt, dass bei 39 Projekten die Abrechnungen fällig wären (Abrechnungstermin: 1 Jahr nach Abschluss des Projektes). In der Zwischenzeit wurden die entsprechenden Abrechnungen teilweise erstellt oder die Projekte wurden aufgeschoben. Pendent sind noch 30 Abrechnungen.

Im Weiteren wurde bei den abgerechneten Krediten eine formelle Prüfung hinsichtlich der korrekten Darstellung des Abrechnungsbetrages und der vorhandenen Kredite vorgenommen. Die Abrechnungen sind in der Regel korrekt erfolgt. Die Projekt abrechnung Neubau Unterwerk Wülflingen wurde einer vertieften Prüfung unterzogen.

## **4.2 Prüfungen auf Anordnung des Kantons**

Gemäss § 15 der Verordnung zum EG KVG prüft die Finanzkontrolle zuhanden der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich die Abrechnungen des Bereichs Soziale Dienste (Sozialhilfe und Zusatzleistungen AHV/IV) im Bereich der Krankenversicherung (Prämienverbilligung). Der Schwerpunkt der Prüfung liegt in der korrekten Abrechnung der Prämienverbilligungen mit dem Kanton.

Zusätzlich wurde die von der Bildungsdirektion verlangte unabhängige Prüfung und Bestätigung von detaillierten Jahresabschlusszahlen des vom Kanton subventionierten Kinder- und Jugendheims Oberwinterthur vorgenommen.

## **5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle**

### **5.1 Spezialaufträge**

- Der Stadtrat hat der Finanzkontrolle den Auftrag erteilt, bei der Produktegruppe "Familienergänzende Kinderbetreuung" (FAMEX) eine Administrativuntersuchung durchzuführen.
- Der Departementsvorsteher Soziales beauftragte die Finanzkontrolle eine Überprüfung der aktivierten Staatsbeiträge bei der Produktegruppe Spitex.

### **5.2 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte**

- Soziale Dienste / Gesetzlicher Betreuungsdienst: Geldverwaltungen für Klienten ohne Massnahmen

### **5.3 Revisionsstellenmandate**

Die Finanzkontrolle hat bei vier Institutionen Abschlussprüfungen als Revisionsstelle durchgeführt. Es sind dies:

- Verein AIDS-Informationsstelle
- Trägerverein Jugendhaus Winterthur
- Überkommunale Abrechnungsstelle "Sackgebührenverbund"
- Stiftung "Winterthur – La Chaux-de-Fonds"

## **5.4 Gesetzliche Stiftungsaufsicht**

Im Auftrag des Stadtrates nimmt die Finanzkontrolle bei folgenden 12 Institutionen die gesetzliche Stiftungsaufsicht gemäss Art. 84 ZGB wahr:

- Dora Grob-Reinhart-Stiftung
- Robert Sulzer-Forrer-Stiftung
- Stiftung für Symphoniekonzerte und das Stadtorchester Winterthur
- Sportstiftung Winterthur
- Arnold Schenkel-Stiftung
- Carl Heinrich Ernst-Kunststiftung
- Stiftung Winterthurer Moschee
- Stiftung für Kleinsiedlungen
- Stiftung Akazia
- Margaretha und Werner Ehrat-Stiftung
- Stiftung für das Pflegepersonal am Kantonsspital Winterthur
- Stiftung Sulzberg

## **5.5 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen**

Die jährlichen Informationsgespräche mit den Departementsleitungen bezwecken den Gedankenaustausch, die Behandlung aktueller Fragen und Probleme im Zuständigkeitsbereich sowie die Bereinigung von Pendenzen aus den Revisionsberichten.

Die sieben Gespräche wurden in den Monaten November bis Dezember durchgeführt.

## **5.6 Koordination mit andern Prüforganen**

Die Absprache der Prüftätigkeiten mit den Inspektoraten des kantonalen Steueramtes und Sozialamtes (Zusatzleistungen zur AHV/IV) erfolgen periodisch. Die Koordination soll vor allem Doppelspurigkeiten bzw. Kontrolllücken vermeiden. Die Koordinationsgespräche dienen aber auch gleichzeitig dem Informations- und Erfahrungsaustausch.

## **5.7 Beizug der Finanzkontrolle bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens**

Der Beizug erfolgt gemäss Finanzkontrollverordnung primär dann, wenn es um die Erarbeitung von Vorschriften über die Haushalt- und Rechnungsführung und um die Entwicklung von Systemen des Rechnungswesens geht.

So konnte die Finanzkontrolle u.a. bei der Revision des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle sowie zum Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich Stellung nehmen.

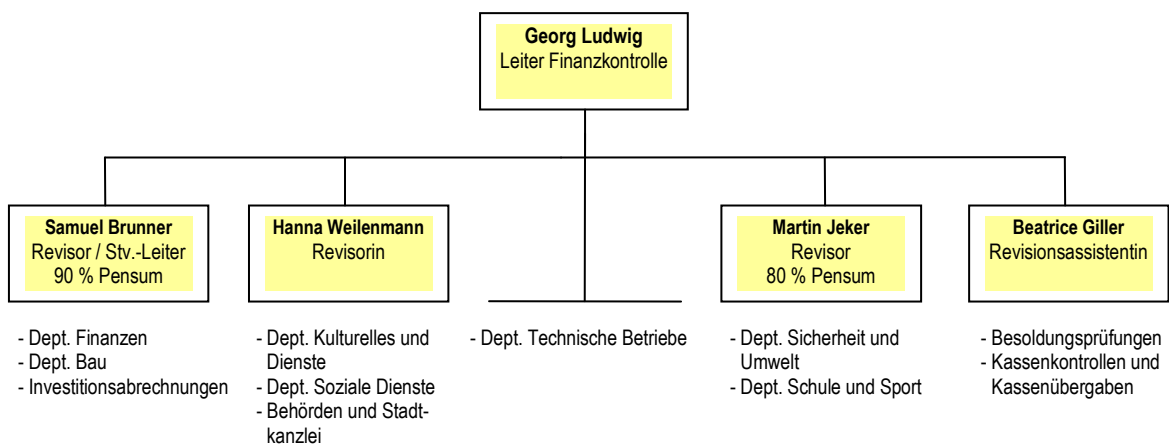
## 6. Finanzkontrolle intern

### 6.1 Personal - Organisation

Die durch die Wahl des bisherigen Stellvertreters als Leiter Finanzkontrolle freigewordene Stelle konnte durch Samuel Brunner per 1. Januar 2010 wiederbesetzt werden.

Die Aufsicht über die städtischen Dienststellen ist departementsweise auf die Revisorin und Revisoren aufgeteilt. Die Revisionsassistentin nimmt die Besoldungsprüfungen und Geldverkehrsprüfungen über die ganze Stadtverwaltung wahr.

#### Organigramm und Zuständigkeiten

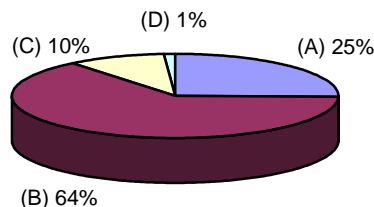


Anzahl Stellen gemäss Stellenplan per 1.1.2010:  
Anzahl besetzte Stellen per 1.1.2010:  
Anzahl Beschäftigte per 1.1.2010

4.8  
4.7  
5

### 6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität

#### Struktur der Kontrolltätigkeit 2010



- (A) Abschluss städtische Rechnung
- (B) Dienststellenrevisionen (inkl. Investitionskreditabrechnungen, Kassenkontrollen)
- (C) Abklärungen, Beratungen, Vernehmlassungen und Projektbegleitung
- (D) Aufsichts- und Revisionsmandate (externe Revisionen)

### 6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals

Die permanente Aus- und Weiterbildung ist nicht nur ein Muss wegen dem Revisionsaufsichtsgesetz sondern wird auch aktiv durch die Finanzkontrolle unterstützt. Im 2010 besuchten Georg Ludwig und Samuel Brunner ein Schwerpunktseminar der Fachvereinigung und des SVIR in Interlaken. Im weiteren wurden einzelne ERFA-Fachtagungen durch die Mitarbeitenden besucht. Samuel Brunner begann Ende Jahr mit dem vom Personalamt ausgeschriebenem Intensiv-Führungskurs. Martin Jeker ist weiterhin mit der Ausbildung zum Treuhänder mit Fachausweis beschäftigt.

Ebenfalls wurde die Finanzkontrolle in Luzern zusammengezogen zu einer zweitägigen Reitaite zur Teambildung und interner Ausbildung.

Auch wurden das Gemeindeforum 2010 des Kantons sowie die Rechnungsführendentagung des Finanzamtes besucht.

Mit der Aus- und Weiterbildung und Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches sowohl innerhalb der Finanzkontrolle als auch mit andern Städten, Kantonen und Bund soll das notwendige Wissen beschafft, erhalten und gezielt im Interesse des gesetzlichen Auftrages eingesetzt werden.

Die Finanzkontrolle bzw. deren Mitarbeitenden sind in folgenden Fachverbänden vertreten:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweiz. Verband für interne Revision (SVIR)
- Treuhänder - Kammer

Bei der Fachvereinigung der Finanzkontrollen ist Georg Ludwig Mitglied des Vorstandes.

### 6.4 Finanzen

Die Finanzkontrolle belastete die städtische Rechnung mit einem Nettoaufwand von 695'770.33 Franken. Im Einzelnen setzen sich Aufwand und Ertrag wie folgt zusammen:

<b>Aufwand</b>	<b>Budget 2010</b>	<b>Rechnung 2010</b>
Personalaufwand	880'624	871'974
Sachaufwand	13'990	10'894
Einlage in WoV-Reserve		2'651
Interne Verrechnungen	91'471	87'995
<b>Ertrag</b>		
Entgelte	13'600	17'989
Entnahme aus WoV-Reserve	0	1'125
Interne Verrechnungen	263'064	258'630
<b>Nettoergebnis</b>		
Nettoaufwand / Globalkredit	709'421	695'770

Die WoV-Reserve der Finanzkontrolle weist per 1.1.2011 einen Bestand von 16'233 Franken auf.

## 6.5 Externe Revisionsstelle

Gestützt auf § 9 der Verordnung über die Finanzkontrolle hat der Stadtrat die Finanzkontrolle des Kantons Zürich als Revisionsstelle der Finanzkontrolle bestimmt. Die Jahresrechnung 2009 der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur wurde im März 2010 revidiert. Die Prüfung umfasste die Bestandeskonten, die Konten der Laufenden Rechnung, den Ausweis der Globalrechnung und den Ausweis über die Erreichung der parlamentarischen Zielvorgaben. Die Revisionsstelle bestätigte in ihrem Bericht, dass die Buchführung und die Jahresrechnung den massgebenden Rechnungslegungsgrundsätzen entsprechen und die durchgeführten Prüfungen zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass geben.

## 6.6 Qualitätssicherung

Zusammen mit den Finanzkontrollen der Kantone BL, SH und TG hat die Stadt Winterthur im Frühjahr 2008 einen Qualitätszirkel gegründet. In der Zwischenzeit sind noch der Kanton Solothurn und die Stadt St. Gallen dazu gestossen. Dies bedeutet für alle eine Erleichterung, da wir uns nicht gegenseitig überprüfen dürfen und somit die Auswahl und das Know How vergrössert wird.

## 7. Ausblick

Damit wir weiterhin im Register der Revisionsaufsichtsbehörde eingetragen sind, müssen wir eine permanente Aus- und Weiterbildung betreiben. Dies wird auch bei in Kraft treten des neuen Gemeindegesetzes (voraussichtlich 2014) gefordert.

Winterthur, 29. März 2011

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur



Georg Ludwig, Leiter

## Dienststellenrevisionen 2010 (Zwischenrevisionen)

Anhang

### 1. Allgemein

Departement	Produktgruppen / Produkte / Dienststellen / Profitcenter
Kulturelles und Dienste	- PG Stadtentwicklung, Produkt 3 - PG Bibliotheken, Produkt 3 - PG Rechtspflege, Produkt 2 - Departementssekretariat
Finanzen	- PG Informatikdienste, Produkt 5 - PG Steuerbezug, Produkte 1 und 2 - PG Steuern und Finanzausgleich
Bau	- Tiefbau, Produkt 7 - PG Entsorgung, Produkt 2 - PG Entsorgung, Produkt 3 - PG Vermessung, Produkt 2 - PG Städtebau, Produkt 3
Sicherheit und Umwelt	- PG Stadtpolizei, Produkt 4 - Departementssekretariat
Schule und Sport	- 524 Schul- und Sportbauten - 528 Beiträge - 538 Liegenschaften Kindergärten - 541 Obligatorischer Unterricht - 552 Fakultativer Unterricht Oberstufe - 558 Liegenschaften Oberstufe - PG Familienergänzende Kinderbetreuung, Produkt 1 - PG Berufsbildung, Produkt 1 - PG Berufsbildung, Produkt 3 - PG Sportamt, Produkt 5
Soziales	- PG Jugend- und Familienhilfe, Produkt 4 - PG Sozial- und Erwachsenenhilfe, Produkt 5 - PG Prävention und Suchthilfe, Produkt 4 - PG Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte, Produkt 3
Technische Betriebe	- PG Stadtwerk, Produkt 5 Telekom - PG Stadtwerk, Produkt 6 Öffentliche Beleuchtung - PG Stadtwerk, Produkt 11 Fernwärme - PG Stadtbus, Produkt 1 - PG Stadtbus, Produkt 2 - Departementssekretariat
Behörden und Stadtkanzlei	- PG Stadtkanzlei, Produkt 1

### 2. Besoldungsrevisionen

Departement	Dienststellen
Sicherheit und Umwelt	- Feuerwehr
Schule und Sport	- Kindergärten
Soziales	- Fachabteilung Jugendhilfe - Prävention & Suchthilfe
Technische Betriebe	- Forstbetrieb