



## **Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat**

138065 / 518.00

---

## **Auftrag Vorberatungskommission ALÜ 2.1 betreffend Aufgabenklärung Finanzkontrolle bezüglich Kontrolle und Beratung**

### **Antrag**

1. Der Bericht "Aufgabenklärung Finanzkontrolle bezüglich Kontrolle und Beratung" wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Auftrag der Vorberatungskommission ALÜ 2.1 betreffend Aufgabenklärung Finanzkontrolle bezüglich Kontrolle und Beratung wird als erledigt abgeschrieben.

### **Zusammenfassung**

Die Finanzkontrolle (FIKO) ist die Fachabteilung zur Finanzaufsicht der Stadtverwaltung. In dieser Funktion unterstützt sie einerseits den Gemeinderat und die Geschäftsprüfungskommission (GPK) in der Ausübung ihrer gesetzlichen Finanzaufsicht sowie ihrer Oberaufsicht über die städtische Verwaltung und andererseits den Stadtrat bei der Wahrnehmung seiner Aufsicht über die Stadtverwaltung und bei der Kontrolle über den Finanzhaushalt. Die Aufgaben der FIKO beinhalten im Wesentlichen die Überprüfung des gesamten Finanzhaushalts sowie die Ordnungsmässigkeit der Bücher und die Nachprüfung der von den Verwaltungsabteilungen bzw. Dienststellen begründeten Kosten- und Kreditüberschreitungen. Im Weiteren zeichnet sich die FIKO verantwortlich für die Überwachung der Finanzkompetenzen gemäss Verfassung und Gesetzgebung. Sie unterstützt die Erarbeitung von Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst, das Rechnungswesen und die Datenverarbeitung. Die FIKO führt das Sekretariat der GPK. Die Aufgabenbereiche der FIKO sind in der Verordnung über die Finanzkontrolle (VO FIKO, RB 124) gesetzlich verankert.





**Die FIKO hat, wo zweckmässig, laufend Arbeitsabläufe, interne Prozesse und Prüfmetho-  
den optimiert und angepasst. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass im Tätigkeitsbereich von  
Revision, Kontrollstelle und Beratung aktuell kein Optimierungspotenzial hinsichtlich der  
Entlastung des städtischen Haushalts besteht. Auch sieht der Stadtrat keine Verletzung  
der Regeln der Corporate Governance bzw. Unabhängigkeitsvorschriften durch die FIKO,  
da die FIKO keine "Beratung" im klassischen Sinne betreibt. Die FIKO gibt im Grundsatz  
nur Verbesserungsvorschläge im Sinne von Empfehlungen ab, wie dies auch private Revi-  
sionsgesellschaften mittels eines Management Letters vornehmen, was nicht gegen Unab-  
hängigkeitsvorschriften verstösst, sondern auch privaten Revisionsstellen erlaubt ist.  
Deshalb beschränkt sich die FIKO bei internen Revisionen hauptsächlich auf die Prüfung  
des internen Kontrollsystems und der Konformität der Geschäftsprozesse mit den gesetz-  
lichen Bestimmungen. Dabei setzt sie den Fokus auf die finanzrelevanten Bereiche der Ge-  
schäftsprozesse. Die gewonnenen Erkenntnisse aus den internen Revisionen finden Ein-  
gang in die Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher, indem sie ein Bestandteil der  
Prüfungsplanung bilden.**

**Zusätzlich zu erwähnen ist, dass auch alle anderen Finanzkontrollen auf Stufe Bund, Kan-  
tone und Städte nach diesem Schema funktionieren bzw. die gleiche Arbeitsweise haben.**

**Die FIKO wird aber in Zukunft besonders sensibilisiert darauf sein, dass sie keine Aufträge  
annimmt, welche den Anschein eines Beratungsauftrags erwecken könnten und nicht einer  
professionellen Fachbeurteilung durch die Finanzaufsicht.**



## **Bericht**

### **1. Ausgangslage**

Der Gemeinderat hat an der Sitzung vom 17. Dezember 2015 (GRB.2015.34) eine Vorbereitungscommission (VBK) zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜ 2.1 eingesetzt, welche Sparvorschläge des Stadtrates zu beraten und Aufträge für die Ausarbeitung von Botschaften zu erteilen hatte.

Die VBK erkennt in ihrem Bericht vom 13. November 2016 ein Optimierungspotenzial im Bereich der Revisions-, Kontrollstellen- und Beratungstätigkeit der FIKO. Die FIKO überprüft von Gesetzes wegen den gesamten Finanzhaushalt sowie die Ordnungsmässigkeit der Bücher. Durch ihre Arbeit hat sie einen vertieften Einblick in die Betriebs- und Prozessabläufe der verschiedenen städtischen Abteilungen und verfügt über die notwendigen Informationen zur Optimierung dieser Abläufe, was mit der Revision von Jahresrechnung und Budget nicht zu vereinbaren ist. Die VBK beantragt deshalb dem Gemeinderat, den Auftrag zur Klärung der Aufgaben bezüglich Kontrolle und Beratung an den Stadtrat zu überweisen, wobei die Regeln der Corporate Governance einzuhalten sind. Infolge des Einflusses auf die Betriebs- und Prozessabläufe der städtischen Abteilungen ist die VBK der Ansicht, dass die Überweisung des Auftrags wichtig ist.

An der Sitzung vom 15. Dezember 2016 (GRB.2016.57) überwies der Gemeinderat den Antrag der VBK an den Stadtrat mit dem Auftrag, eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten.

### **2. Verantwortlichkeiten Budget und Jahresrechnung**

Das Budget und die Jahresrechnung der Stadt Chur werden seit dem 1. Januar 2015 nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) erstellt. Grundlage für die Erstellung der Jahresrechnung bildet das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, BR 710.100) sowie die Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG, BR 710.200). Die Jahresrechnung besteht aus den Rechenwerken Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und aus dem Anhang. Die Verantwortlichkeiten für die Jahresrechnung sind innerhalb der städtischen Organisation auf verschiedenen Stufen verteilt.



## **2.1 Stimm- und Wahlberechtigte**

Die Stimm- und Wahlberechtigten können über das Instrument des fakultativen Referendums direkten Einfluss auf die Jahresrechnung, das Budget und die Festsetzung des Steuerfusses nehmen, Art. 12 Abs. 1 lit. a Verfassung der Stadt Chur (Stadtverfassung, RB 111). Kommt ein fakultatives Referendum zu Stande, genehmigen die Stimm- und Wahlberechtigten die Jahresrechnung in letzter Instanz.

## **2.2 Gemeinderat**

Der Gemeinderat ist für die Oberaufsicht über die gesamte Stadtverwaltung zuständig, Art. 25 lit. a Stadtverfassung. Im Rahmen des Finanzhaushaltes ist der Gemeinderat für die Genehmigung des Geschäftsberichts, der Jahresrechnung und des Budgets, unter Vorbehalt von Art. 12. Abs. 1 lit. a Stadtverfassung (siehe auch Punkt 2.1), verantwortlich, Art. 27 lit. a Stadtverfassung.

## **2.3 Stadtrat**

Die Führung der Stadtverwaltung obliegt dem Stadtrat, Art. 33 lit. b Stadtverfassung. Dies beinhaltet unter anderem auch die Kontrolle über den Finanzhaushalt. Der Stadtrat ist für die Erstellung der Jahresrechnung verantwortlich. Er verabschiedet den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung zuhanden des Gemeinderates. Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat das Budget für das kommende Jahr und stellt Antrag über die Festsetzung des Steuerfusses, Art. 38 Abs. 2 Stadtverfassung.

## **2.4 Geschäftsprüfungskommission (GPK)**

Die GPK prüft das Budget, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung. Ihr obliegt auch die Prüfung der Verwaltungstätigkeit im Allgemeinen, Art. 46 Abs. 1 Stadtverfassung. Die Aufgaben der GPK sind in der vom Gemeinderat erlassenen Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission (VO GPK, RB 123) vom 30. März 1995 definiert.

Die Tätigkeiten im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung umfassen auf der einen Seite die Verwaltungsprüfung, welche primär die Geschäftsführung des Stadtrates und der Verwaltung abdeckt, Art. 9 Abs. 1 VO GPK, und auf der anderen Seite die Prüfung der Jahresrechnung, Art. 6 Abs. 1 VO GPK. Die GPK erstattet über das Ergebnis ihrer Prüfung zuhanden des Gemeinderates Bericht und stellt Anträge, Art. 12 Abs. 1 VO GPK.



## **2.5 Finanzkontrolle (FIKO)**

Die Aufgabenbereiche der FIKO sind in der vom Gemeinderat erlassenen Verordnung über die Finanzkontrolle (VO FIKO, RB 124) vom 2. November 1979 definiert. Hiernach erstreckt sich der Prüfungsbereich der FIKO auf alle Verwaltungsabteilungen, Unterabteilungen und Betriebe sowie auf Institutionen und Betriebe, die städtische Subventionen erhalten.

Die FIKO hat den gesamten Finanzhaushalt sowie die Ordnungsmässigkeit der Bücher zu überprüfen, Art. 6 lit. a VO FIKO. Im Weiteren ist die FIKO verantwortlich für die Nachprüfung der von den Verwaltungsabteilungen bzw. Dienststellen begründeten Kosten- und Kreditüberschreitungen, Art. 6 lit. b VO FIKO.

Die massgebenden gesetzlichen Vorschriften für die Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher sind im Finanzhaushaltsgesetz (FHG, BR 710.100) und in der Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG, BR 710.200) festgelegt.

Über ihre Feststellungen und Beurteilungen hat die FIKO Revisionsberichte auszustellen. Die Revisionsberichte sind dem Stadtrat, der Geschäftsprüfungskommission und den zuständigen Dienststellenleitenden zuzustellen, Art. 8 VO FIKO.

## **3. Prüfungsgrundsätze der Finanzkontrolle**

Die FIKO richtet ihre Prüfung auf die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften, die Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Sparsamkeit, der Einhaltung von Budgets, Krediten und Vergebungsbeschlüssen sowie der Befolgung von Budgetprinzipien. Sie verfährt in ihrer Kontroll- und Revisionstätigkeit nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Revisionspraxis und passt ihre Methode der technischen Entwicklung des Rechnungswesens laufend an, Art. 5 VO FIKO.

### **3.1 Allgemein anerkannte Grundsätze der Revisionspraxis**

Die allgemein anerkannten Grundsätze der Revisionspraxis im öffentlichen Sektor leitet die FIKO aus dem von der Konferenz der schweizerischen Finanzkontrollen, Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (FVFK), herausgegebenen Handbuch zur Abschlussprüfung im öffentlichen Sektor (Handbuch), ab. Das Handbuch beinhaltet 32 Prüfungsstandards (PS) und entsprechende Hilfsmittel. Die PS der FVFK bauen auf die Schweizerischen Prüfungsstandards, herausgegeben von EXPERTsuisse, auf.



Durch die Anwendung der PS der FVFK stellt die FIKO sicher, dass die Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher demselben Qualitätsstandard folgt, wie er auch in der Privatwirtschaft Anwendung findet.

### **3.2 Grundsätze der Corporate Governance bei der Kontrolle und Beratung**

Die FIKO ist bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an die gesetzlichen Vorschriften gebunden, sonst aber fachlich selbständig und unabhängig. Administrativ untersteht die FIKO dem Vorsteher des Departements Finanzen Wirtschaft Sicherheit, Art. 2 VO FIKO.

Die FIKO ist im Register der Revisionsunternehmen (Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde RAB, Bern) unter der Nummer 504579 als Revisorin eingetragen.

Bei der Ausführung ihrer gesetzlichen Aufträge beachtet die FIKO die Einhaltung der Unabhängigkeitsvorschriften gemäss Art. 728, Obligationenrecht, SR 220 (Unabhängigkeit der Revisionsstelle), welche für private Revisionsunternehmen verbindlich sind. Weiterführend finden auch die Unabhängigkeitsgrundsätze gemäss PS Qualitätssicherung QS 1 der FVFK Anwendung. Die Beachtung dieser Vorschriften und Grundsätze trägt dazu bei, dass die FIKO die tatsächliche Unabhängigkeit – die innere Einstellung, die ein Urteil erlaubt, ohne dabei von Einflüssen beeinträchtigt zu sein, die das berufliche Urteilsvermögen gefährden, und die es dem Einzelnen erlaubt, mit Integrität, Objektivität und der berufsüblichen kritischen Grundhaltung zu handeln – und die äussere Unabhängigkeit (dem Anschein nach) – die Vermeidung von Tatsachen und Umständen, die so schwer ins Gewicht fallen, dass ein Dritter daraus schliessen müsste, die Integrität, die Objektivität oder die berufsübliche kritische Grundhaltung des Revisors gefährdet sei – wahren kann und nicht das Risiko entstehen lässt, eigene Arbeiten zu überprüfen.

Neben der Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher kann die FIKO von der GPK und vom Stadtrat besondere Prüfungsaufträge entgegennehmen oder sie als beratendes Organ unterstützen. Dabei hat sich die Beratungstätigkeit der FIKO auf finanzaufsichtsrechtliche Fragen zu beschränken, welche die Unabhängigkeit und die Objektivität der FIKO als Prüfungsorgan nicht gefährden.

Die von der FIKO durchgeführten internen Revisionen beinhalten im Besonderen die Überprüfung des internen Kontrollsystems (IKS) und der Konformität (Compliance) der Prozesse mit den gesetzlichen Bestimmungen. Die FIKO greift nicht in die Geschäftsprozesse ein, sondern zeichnet diese auf, bewertet diese, zeigt mögliche Schwachstellen auf und weist auf Abweichungen zu den gesetzlichen Bestimmungen hin. Dabei richtet die FIKO den Fokus auf die finanzrelevanten Bereiche der Geschäftsprozesse. Daraus



resultierend kann die FIKO Verbesserungsempfehlungen abgeben, wie dies auch eine private Revisionsstelle mittels des Management Letters vornimmt. Dies wird nicht als klassische „Beratung“ wie Consulting verstanden, weshalb dies auch nicht gegen Unabhängigkeitsvorschriften verstösst bzw. erlaubt ist.

Die Stadt verfügt noch über kein formalisiertes IKS. Umso wichtiger ist es für die FIKO im Hinblick auf die Überprüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher, Geschäftsprozesse und deren Kontrollen zu kennen. Die aus den internen Revisionen gewonnenen Erkenntnisse fliessen direkt in die Prüfungsplanung ein. Sie führen dazu, dass bei der Risikobewertung und der Festsetzung der Wesentlichkeiten (risikoorientierter Prüfungsansatz) das Kontrollrisiko richtig eingeschätzt werden kann, was sich auf Prüfungsplanung, Definition der Prüffelder und Prüfungstiefe auswirkt.

#### **4. Fazit**

In den letzten Jahren hat die FIKO laufend Arbeitsabläufe, interne Prozesse und Prüfmethoden – wo gegeben und zweckmässig – optimiert und angepasst. Der Stadtrat vertritt nicht die Ansicht, dass im Tätigkeitsbereich von Revision, Kontrollstelle und Beratung aktuell ein Optimierungspotenzial hinsichtlich der Entlastung des städtischen Haushalts besteht. Für die Berichterstattung an den Gemeinderat über die Prüfungen im Zusammenhang mit der Jahresrechnung ist die GPK verantwortlich, Art. 12, VO GPK. Die FIKO führt keine "Beratung" im klassischen Sinne aus. Die von der FIKO durchgeführten internen Revisionen bei Dienststellen führen folglich zu keinem Verstoß gegen die Unabhängigkeitsrichtlinien der allgemein anerkannten Grundsätze der Revisionspraxis. Die Grundsätze der Corporate Governance werden von der FIKO dadurch ebenso wenig verletzt. Die FIKO hat ihre Berichte über die Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher an die GPK, den Stadtrat und die zuständigen Dienststellenleitenden zu richten, Art. 8 Abs. 2 VO FIKO.

Die internen Revisionen der FIKO richten sich primär auf die Aufzeichnung und Bewertung der implementierten, finanzrelevanten Geschäftsprozesse und Kontrollen bei den Dienststellen. Allfällige wertschöpfende Verbesserungsvorschläge zu den Geschäftsprozessen weisen in der Regel präventiven Charakter auf und werden nur im Rahmen von Risikoüberlegungen von der FIKO unterbreitet. Die internen Revisionen und sonstigen Aufträge, wie sie aktuell von der FIKO durchgeführt werden, sind mit der Prüfung der Ordnungsmässigkeit der Bücher vereinbar bzw. ergänzen diese sogar.



Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 7. Juli 2020

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs Marti

Markus Frauenfelder

#### **Aktenauflage**

- Beschluss des Gemeinderates (GRB.2016.57) vom 15. Dezember 2016
- Botschaft Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜ 2.1; Bericht der Vorberatungskommission vom 13. November 2016
- Verfassung der Stadt Chur (RB 111)
- Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission (RB 123)
- Verordnung über die Finanzkontrolle (RB 124)
- Konferenz der schweizerischen Finanzkontrollen, Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein, Handbuch zur Abschlussprüfung im öffentlichen Sektor – Qualitätssicherung QS 1