

**Tätigkeitsbericht  
der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur  
über das Jahr 2006  
an den Grossen Gemeinderat und Stadtrat Winterthur**  
(gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05)



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Abschlussprüfung Städtische Rechnung 2005</b>	<b>4</b>
<b>3. Dienststellenrevisionen</b>	
3.1 Zwischenrevisionen	5
3.2 Kassenkontrollen	5
<b>4. Weitere Prüfungen den städtischen Haushalt betreffend</b>	
4.1 Prüfung der Abrechnungen von Investitionskrediten	6
4.2 Prüfungen im Auftrag des Kantons	6
4.3 Externe IT-Revision der Finanzapplikation CS/2	6
<b>5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle</b>	
5.1 Spezialaufträge	7
5.2 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte	8
5.3 Revisionsstellenmandate	8
5.4 Gesetzliche Stiftungsaufsicht	8
5.5 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen	9
5.6 Koordination mit andern Prüfungsorganen	9
5.7 Mitwirkung, Vernehmlassung bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens	9
<b>6. Finanzkontrolle intern</b>	
6.1 Personal – Organisation	10
6.2 Aus- und Weiterbildung des Personals	10
6.3 Aufteilung der Prüfkapazität	11
6.4 Finanzen	11
<b>7. Ausblick</b>	<b>12</b>
<b>Anhang: Dienststellenrevisionen 2006 (Zwischenrevisionen)</b>	<b>13/14</b>

## 1. Einleitung

Der Stadtrat hat die neue Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05 auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt.

In der Finanzkontrollverordnung wurde die Stellung der Finanzkontrolle wie folgt neu definiert:

- 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. Sie ist fachlich unabhängig und selbständig und in ihrer Prüfungstätigkeit dem Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet.

Damit wurden - zusammen mit den erweiterten Kompetenzen im Finanz- und Personalbereich - Stellung, Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle wesentlich verbessert.

Das Ziel der Finanzkontrolle ist es, ein ordnungs- und rechtmässiges Finanzgebaren in ihrem Aufsichtsbereich sicherzustellen und damit auch zur sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der Steuergelder beizutragen.

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.

Aufgrund ihrer Prüfungen kann die Finanzkontrolle der Verwaltung und den geprüften Stellen ein gutes Zeugnis ausstellen. Es wird allgemein sorgfältig, kostenbewusst und professionell gearbeitet. Der vorliegende Bericht enthält zwangsläufig einige Feststellungen und Empfehlungen mit Verbesserungspotenzial, die nicht als repräsentativ für die Verwaltungsarbeit anzusehen sind, sondern im Rahmen der Prüfungen gemacht werden mussten.

## 2. Abschlussprüfung städtische Rechnung 2005

Die Finanzkontrolle prüfte die Rechnung 2005 mit Schwerpunkt auf den Bilanzpositionen. Mit dem Revisionsbericht vom 2. Juni 2006 hat sie diese zur Abnahme empfohlen.

Einschränkend stellte die Finanzkontrolle fest, dass im Bereich der zeitlichen Rechnungsabgrenzung noch Handlungsbedarf besteht. Die Frage der korrekten zeitlichen Abgrenzung und damit der Vollständigkeit der Rechnung kommt nach Ansicht der Finanzkontrolle mit der stadtweiten Einführung der Globalbudgets-/rechnungen und den damit verbundenen Instrumenten noch zusätzliche Bedeutung zu.

Im Weiteren wurde bemängelt, dass bei der Bilanzierung von Rückstellungen die finanzrechtliche Definition: "Rückstellungen sind feststehende, in ihrer Höhe aber noch nicht genau bekannte Verpflichtungen" nicht überall zutrifft, insbesondere was das eindeutige Feststehen der Verpflichtung anbelangt. Eventualfälle sind grundsätzlich unter den Eventualverpflichtungen im Anhang zur Bilanz aufzuführen.

Da Rückstellungen das Rechnungsergebnis wesentlich beeinflussen können – positiv oder negativ -, sei es durch die Nichtvornahme einer notwendigen Rückstellung oder durch die Bildung einer Rückstellung mit Eventualcharakter, ist es wesentlich, dass nach den Grundsätzen ordnungsgemässer Rechnungslegung das Prinzip der Stetigkeit bei der Bilanzierung von Rückstellungen beachtet wird. Das heisst, die Bildung von Rückstellungen soll grundsätzlich immer nach den gleichen Beurteilungskriterien erfolgen. Da heute die einzelnen Produktgruppen für die Bildung ihrer Rückstellungen wie auch für weitere Bilanzpositionen verantwortlich zeichnen, ist die Anwendung und Durchsetzung einer stadtweiten einheitlichen Bilanzierungspraxis notwendig.

Zur Transparenz in der Rechnungslegung beitragen, würde auch die Darstellung der einzelnen Rückstellungen, sei es im Anhang zur Bilanz oder im jeweiligen Informationsteil der Produktgruppen-Rechnungen.

### **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 Prüfrythmus 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 2006 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.

Grossmehrheitlich zeigten die Revisionen, dass die geprüften Bereiche des Rechnungswesens ordnungsgemäss geführt sind. Schwachstellen waren insbesondere dort auszumachen, wo häufiger Personalwechsel vorhanden war und das nötige finanzrechtliche Know-how im öffentlichen Rechnungswesen noch nicht vorhanden war.

#### **3.2 Kassenkontrollen**

In Ausführung von Art. 35 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26.9.84 hat die Finanzkontrolle unangemeldete Kassenstürze (Kassensaldi, Post- und Bankenkonten-

Saldi) bei 57 Dienststellen vorgenommen. Die Bestände des Finanzamtes (zentrales Cash-Management) wurden zweimal, die der übrigen Dienststellen einmal geprüft.

Die Prüfungen ergaben ein gutes Ergebnis. Nur in zwei Fällen waren bei den Kassenbeständen geringfügige Soll-Ist-Abweichungen zu verzeichnen.

## **4. Weitere Prüfungen bezüglich des städtischen Haushaltes**

### **4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten**

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

Hinsichtlich der terminlich überfälligen Bauabrechnungen besteht insbesondere bei der Stadtgärtnerei ein grösserer Handlungsbedarf (rund 10 pendente Abrechnungen).

Im Weiteren wurde bei den abgerechneten Krediten eine formelle Prüfung hinsichtlich der korrekten Darstellung des Abrechnungsbetrages und der vorhanden Kredite vorgenommen. Die Abrechnungen sind in der Regel korrekt erfolgt.

Die Bauabrechnung "Metallarbeiterschule / Sanierung / Ergänzungsbau" in der Höhe von rund 18.6 Mio. Franken wurde einer Revision unterzogen. Mit Ausnahme der Kreditüberschreitung gab das Prüfungsergebnis zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Die Mehraufwendungen von rund 337'000 Franken wurde vom Grossen Gemeinderat am 30.10.06 nachträglich genehmigt.

### **4.2 Prüfungen im Auftrag 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.

Die Prüfung ergab eine Korrektur zugunsten des Kantons von rund 21'800 Franken.

### **4.3 Externe IT-Revision der Finanzapplikation CS/2**

Die Finanzkontrolle beauftragte die Firma CSP AG, St. Gallen, mit der Prüfung der zentralen Finanzapplikation CS/2 (Software Finanz- und Rechnungswesen), welche seit 2002 produktiv in Betrieb ist. Im Jahre 2004 erfolgte ein Update (neue Version). Die Prüfung der Applikation lag auch im Interesse des Finanzamtes (Applikations-Betreiberin).

Folgende Prüfziele hat die Finanzkontrolle definiert:

- Aussage über die Verlässlichkeit der Daten, welche aus dem CS/2 System generiert werden
- Beurteilung der Vollständigkeit und der materiellen Richtigkeit der von den Programmen erzeugten buchungsrelevanten Daten und Geschäftsvorfälle
- Aussagen zur Stabilität und Konsistenz des Systems
- Erstellung eines Massnahmenkataloges zur Behebung von Schwachstellen

Der Prüfungsbericht enthält folgende Kernaussagen:

- Die materiellen und formellen Grundsätze der Ordnungsmässigkeit (Belegprinzip, Journalfunktion, Kontenführung, Prüfpfad) sind gegeben.
- Die Schnittstellen zwischen den einzelnen Modulen und den Fremdsystemen funktionieren ohne Beeinträchtigung der Datenintegrität. Ein Risikopotenzial können die zahlreichen durchzuführenden Kontrollen bilden, die mittels verschiedener Abstimmungen erfolgen. Seitens CS/2 ist die systemtechnische Unterstützung in diesem Bereich teilweise mangelhaft.
- Schwachstellen wurden hauptsächlich in den Change- und Problem-Management-Prozessen sowie bei der funktionalen Integrität (Änderungen der Einstellungsparameter) von CS/2 identifiziert.
- Die Mehrheit der identifizierten Risiken können mit organisatorischen Massnahmen reduziert oder optimiert werden. Die zum Teil mangelnden oder fehlenden Funktionalitäten von CS/2 in gewissen Bereichen sind festzuhalten und so gut wie möglich durch organisatorische Massnahmen "abzufedern". Das entsprechende Restrisiko ist zu kommunizieren.

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

### **5.1 Spezialaufträge**

- Die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates hat der Finanzkontrolle den Auftrag erteilt, abzuklären ob der Verzicht des Stadtrates auf ein Controlling im ersten Quartal zweckmässig ist.
- Der Stadtrat hat die Finanzkontrolle beauftragt die Abrechnung 2004 des Albanifestkomitees zu prüfen.

## 5.2 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte

Folgende Revisionen wurden durchgeführt:

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

## 5.3 Revisionsstellenmandate

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

- GAIWO (Genossenschaft für Alters- und Invalidenwohnungen)
- Stiftung Altersheim St. Urban
- Stiftung Jakob Briner
- Gesellschaft für zentrale Wärmeversorgungsanlage Büelhofquartier
- Verein AIDS-Informationsstelle
- Vereinigung "Stadtmarketing Winterthur"
- Trägerverein Jugendhaus Winterthur
- Überkommunale Abrechnungsstelle "Sackgebühren"
- Stiftung "Winterthur – La Chaux-de-Fonds"

## 5.4 Gesetzliche Stiftungsaufsicht

Im Auftrag des Stadtrates nimmt die Finanzkontrolle bei folgenden 14 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 Kleinsiedelungen
- Stiftung Akazia
- Stiftung zum Mandelbaum
- Margaretha und Werner Ehrat-Stiftung
- Stiftung für das Pflegepersonal am Kantonsspital Winterthur
- Stiftung Konradhof 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 Revisionsberichten.

Die sieben Gespräche wurden in den Monaten Oktober 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 Mitwirkung, Vernehmlassung bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens**

Die Mitwirkung 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.

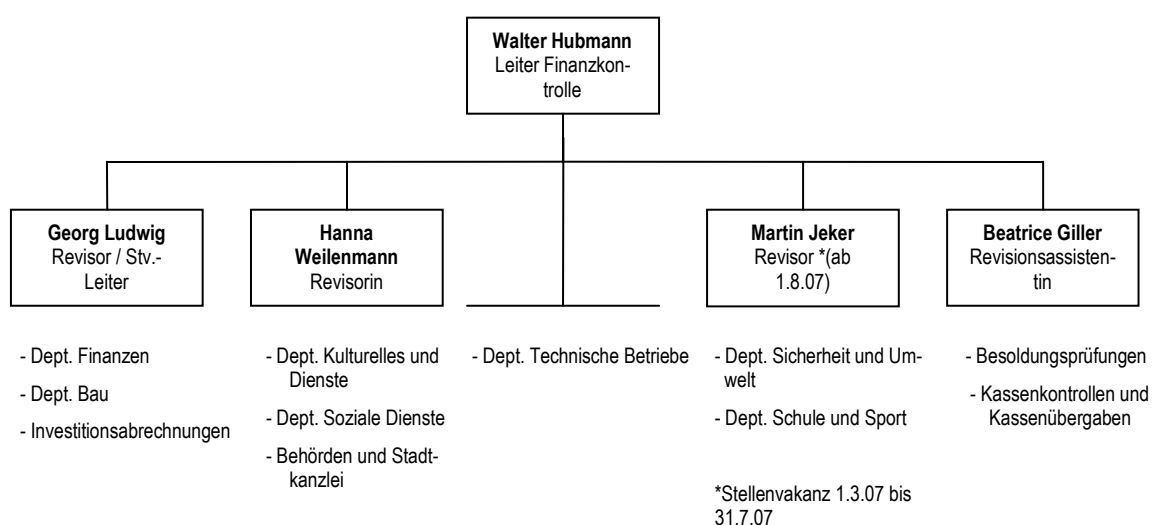
So konnte die Finanzkontrolle u.a. bei der neuen Finanzverordnung und der dazugehörigen Vollzugsverordnung wie auch beim neuen Rechnungswesenprojekt des Stadtwerks zu den entsprechenden Entwürfen und Grundlagenerarbeitung Stellung nehmen und Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einbringen.

## 6. Finanzkontrolle intern

### 6.1 Personal - Organisation

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

#### Organigramm und Zuständigkeiten, gültig ab 1.3.07



Anzahl Stellen gemäss Stellenplan per 1.1.2007:	4.8
Anzahl besetzte Stellen per 1.1.2007:	4.8
Anzahl Beschäftigte per 1.1.2007:	5

### 6.2 Aus- und Weiterbildung des Personals

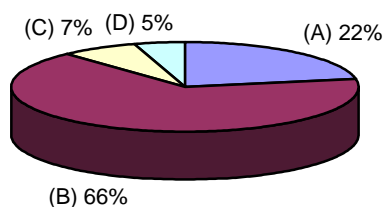
Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine umfassende Ausbildung und berufliche Erfahrung der Mitarbeitenden. Sie fördert die Weiterbildung, indem sie die dafür notwendige Zeit zur Verfügung stellt und sich an den Kosten beteiligt.

Eine wichtige Rolle im Rahmen der Aus- und Weiterbildung nimmt die Mitgliedschaft in der Fachvereinigung der Finanzkontrollen ein. In der Fachvereinigung sind 26 Finanzkontrollen aus Kantonen und grösseren Städten, dem Fürstentum Liechtenstein sowie dem Bund zusammengeschlossen. An Erfa-Tagungen wurden Erfahrungen ausgetauscht und Kenntnisse für die Finanzaufsicht vermittelt.

Im Vorstand der Fachvereinigung ist zudem die Finanzkontrolle durch Georg Ludwig vertreten.

### 6.3 Aufteilung der Prüfkapazität

#### Struktur der Kontrolltätigkeit 2006



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

### 6.4 Finanzen

Die Finanzkontrolle belastete die städtische Rechnung mit einem Nettoaufwand von 634'000 Franken. Im Einzelnen setzen sich Aufwand und Ertrag wie folgt zusammen:

<b>Aufwand</b>	<b>Rechnung 2006</b>	<b>Budget 2006</b>
Personalaufwand	793'105	752'100
Sachaufwand	9'466	14'000
Interne Verrechnungen	114'812	116'510
<b>Ertrag</b>		
Entgelte	47'758	47'500
Interne Verrechnungen	235'599	219'900
<b>Nettoergebnis</b>		
*Nettoaufwand	634'026	615'210

\*vor Einlage in WOV-Reserve

Die Überschreitung der Personalkosten ist im Wesentlichen auf die zentral budgetierte Teuerung von 2,4 % und die Rückgängigmachung der Lohnkürzung von 3 % zurückzuführen.

## 7. Ausblick

Die mit der Verwaltungsreform neu geschaffenen Instrumente wie das Controlling und die Kosten-/Leistungsrechnung wirken sich stark auf die Revisionstätigkeit aus. Sicher ist, dass erhöhte Prüfressourcen für die Abschlussprüfungen beansprucht werden. So sind nicht nur die Buchhaltungszahlen sondern auch die mit der Kostenrechnung verbundenen parlamentarischen Leistungsziele zu prüfen.

In der Einführungs- und Anfangsphase der wirkungsorientierten Verwaltungs- und Rechnungsführung entstehen zudem zusätzliche Probleme, die den Revisionsaufwand erhöhen. Die angestrebte Qualität der Buchführung und Rechnungslegung wird noch da und dort noch eine längere Anlaufzeit beanspruchen. Um das gesteigerte Prüfvolumen meistern zu können wird die Finanzkontrolle u.a. die externen Kontrollstellmandate reduzieren.

Winterthur, 2. März 2007

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Hubmann', written in a cursive style.

Walter Hubmann, Leiter

Anhang**Dienststellenrevisionen 2006 (Zwischenrevisionen)****1. Allgemein**

<b>Departement</b>	<b>Produktgruppen / Produkte / Dienststellen / Profitcenter</b>
Kulturelles und Dienste	- Stadtentwicklung - Rechtspflege / Stadtmann- und Betreibungsämter
Finanzen	- Finanzamt / Organisation und Führung des Finanz- und Rechnungswesens - Liegenschaftenverwaltung Bewirtschaftung Liegenschaften Verwaltungsmögen - Landwirtschaft und Rebbau (Rechnungsjahr 2005) - Steuern und Finanzausgleich
Bau	- Stadtplanung - Tiefbau / Baulicher Unterhalt des Strassennetzes - Entsorgung / Abfallentsorgung - Denkmalpflege
Sicherheit und Umwelt	- Melde- und Zivilstandsamt / Einwohnerkontrolle - Umwelt- und Gesundheitsschutz / Campingplatz
Schule und Sport	- Departementsstab - Materialverwaltung - Ferienkolonien - Beiträge - Private Betreuungseinrichtungen - Liegenschaften Primarschulen - Auswärtige Sonderschulen - Schuldienste / Schulpsychologischer Dienst - Schuldienste / Schule in Kleingruppen - Sportamt / Hallen- und Freibad Geiselweid
Soziales	- Beiträge im Gesundheits- und Altersbereich - Alters- und Pflegeheime - Sozial- und Erwachsenenhilfe
Technische Betriebe	- Städtische Werke / Haustechnik - Städtische Werke / Energiecontracting - Städtische Werke / Gashandel - Forstbetrieb / Nicht verrechenbare und hoheitliche Leistungen - Stadtgärtnerei / Leistungen ohne Ertrag
Behörden und Stadtkanzlei	- Stadtkanzlei / Stadtarchiv

## 2. Besoldungsrevisionen

<b>Departement</b>	<b>Dienststellen</b>
Kulturelles und Dienste	- Stadttammann- und Betreibungsämter - Friedensrichteramt
Finanzen	- Finanzamt - Steueramt - Dept. Sekretariat Finanzen
Bau	- Stadtplanung - Tiefbau - Hochbau - Vermessungsamt - Baupolizeiamt