

**Tätigkeitsbericht  
der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur  
über das Jahr 2007  
an den Grossen Gemeinderat und Stadtrat Winterthur**

(gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05)

Winterthur, 22. Februar 2008

Finanzkontrolle  
der Stadt Winterthur

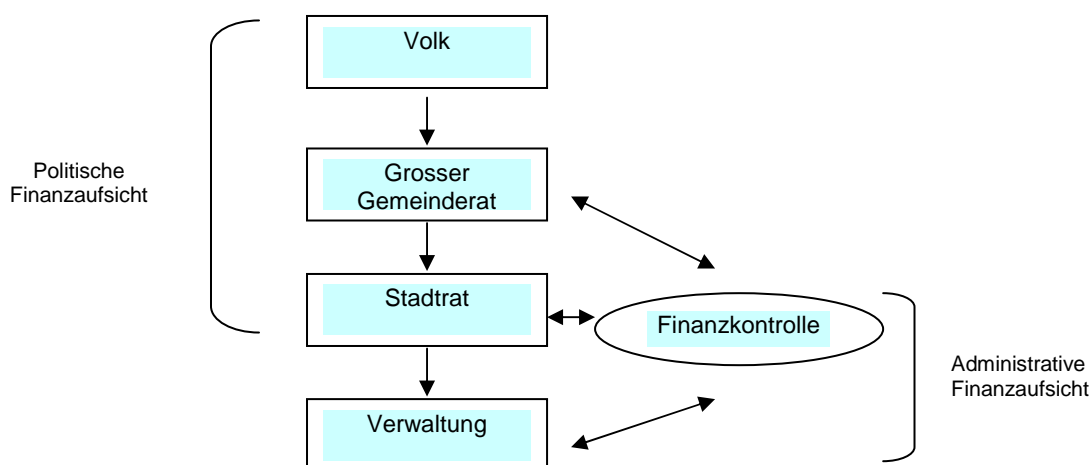
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	3
<b>2. Abschlussprüfung Städtische Rechnung 2006</b>	4
<b>3. Dienststellenrevisionen</b>	
3.1 Zwischenrevisionen	4
3.2 Kassenstürze	5
<b>4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts</b>	
4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten	5
4.2 Prüfungen im Auftrag des Kantons	5
<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	6
5.5 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen	7
5.6 Koordination mit andern Prüforganen	7
5.7 Mitwirkung, Vernehmlassung 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	7
6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität	8
6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals	8
6.4 Finanzen	9
6.5 Externe Revisionsstelle	9
<b>7. Ausblick</b>	9
<b>Anhang:</b> Dienststellenrevisionen 2007 (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.

Die ordentliche Finanzaufsichts- und Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle hat das Hauptziel ein ordnungs- und rechtmässiges Finanzgebaren der Verwaltung sicherzustellen. Ihre Prüfansätze gehen nicht von einer negativ besetzten Optik gegenüber den Geprüften aus. Vielmehr versucht sie aus kritischer Distanz, Mängel und Schwächen zu orten und durch lösungsorientierte Empfehlungen Optimierungen im Verwaltungshandeln zu erreichen. Auch wenn der vorliegende Tätigkeitsbericht auf festgestellte Mängel und Schwachstellen hinweist, kann bestätigt werden, dass die städtische Verwaltung in einem teilweise komplexen Umfeld ihre Aufgaben allgemein mit grossem Engagement und Professionalität erfüllt.

## **2. Abschlussprüfung städtische Rechnung 2006**

Die Rechnung 2006 war dadurch geprägt, dass sämtliche Verwaltungseinheiten (Produktegruppen), mit Ausnahme des Bereiches Bildung, ihren Rechnungsabschluss erstmals nach den WoV-Grundsätzen erstellt haben. Diese Herausforderung an die neue Rechnungslegung wurde von den Verantwortlichen der Produktegruppen im Grossen und Ganzen gut bewältigt.

Die städtische Rechnung 2006 schloss bei einem Umsatz von über 1.1 Mia. Franken mit einem Aufwandüberschuss von 1.895 Mio. Franken ab. Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen betragen brutto 88.685 Mio. Franken und die beim Finanzvermögen 6.612 Mio. Franken. Die Bilanzsumme betrug 1.147 Mia. Franken.

Die Finanzkontrolle prüfte die Rechnung 2006 mit Schwerpunkt auf den Bilanzpositionen, den Rechnungsergebnissen (Nettozielabweichungen) und den parlamentarischen Zielwerten der 48 Produktegruppen. Mit dem Revisionsbericht vom 31. Mai 2007 hat sie festgestellt, dass die Rechnung insgesamt Gesetz und Verordnungen entspricht und zur Abnahme empfohlen werden kann. Einschränkend hat sie verschiedene Hinweise zu einzelnen Positionen angebracht und in einigen Fällen Handlungsbedarf aufgezeigt.

Insbesondere im Bereich der periodengerechten Abgrenzung von Staatsbeiträgen besteht noch Handlungsbedarf, indem ausstehende, für das vergangene Rechnungsjahr bestimmte Beiträge, zu aktivieren sind. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass ein Darlehen von 2 Mio. Franken an die Sonnenberg Beteiligungsgesellschaft AG, Zürich (betr. Klinik Lindberg) nicht aktiviert wurde. Die Stellungnahme der Dienststellen zum nicht aktivierten Darlehen und zu einem nicht abgegrenzten Staatsbeitrag von 1.275 Mio. Franken für Unterhaltskosten an die Gemeindestrassen, dass diese im Jahre 2008 entsprechend ertragswirksam budgetiert werden, ist finanzrechtlich nicht korrekt und entspricht nicht dem Rechnungslegungsgrundsatz der "True and fair View". Die buchungspflichtigen Tatbestände hätten in der Folge im Jahre 2007 erfasst werden müssen.

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 2007 entsprechend korrigiert.

Die von der Finanzkontrolle aus Transparenzgründen angeregte Darstellung der Rückstellungspositionen im Anhang zur Rechnung wurde mit dem Hinweis auf das fehlende gesetzliche Erfordernis nicht umgesetzt. Ein Anliegen, das in der Privatwirtschaft bei grösseren Unternehmen zum Pflichtstandard gehört. Falls das zukünftige Rechnungsmodell HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden) zum Standard erklärt wird, ist eine detaillierte Darstellung der einzelnen Rückstellungspositionen (Anfang- und Schlussbestand, Veränderung) im Anhang zwingend erforderlich.

## **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 2007 hat die Finanzkontrolle 28 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.

Grundsätzlich zeigten die Revisionen, dass die geprüften Bereiche des Rechnungswesens ordnungsgemäss geführt sind. Ein mangelhaftes internes Kontrollsystem wurde bei der Produktgruppe "Beiträge im Gesundheits- und Altersbereich" festgestellt. Die von uns beanstandeten Mängel in den Prozessabläufen sind in der Zwischenzeit mehrheitlich behoben worden.

Bei den Besoldungsrevisionen wurden beim Stadtwerk bei vereinzelt Lohnauszahlungen formelle Vorschriften nicht beachtet.

## **3.2 Kassenstürze**

In Ausführung von Art. 35 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26.9.84 hat die Finanzkontrolle unangemeldete Kassenstürze (rund 90 Kassen-, Post- und Bankbestände) bei 56 Dienststellen vorgenommen. Die Bestände des Finanzamtes (zentrales Cash-Management) wurden zweimal, die der übrigen Dienststellen einmal geprüft.

Die Prüfungen ergaben ein gutes Ergebnis. In sieben Fällen waren bei den Kassenbeständen geringfügige Soll-Ist-Abweichungen zu verzeichnen (höchste Differenz = Fr. 43.85).

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

### **4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten**

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

Bei der im Frühjahr 2007 kontrollierten Verpflichtungskredite bezüglich der rechtzeitigen Abrechnung wurde festgestellt, dass bei 34 Projekten die Abrechnungen fällig wären (Abrechnungstermin: 1 Jahr nach Abschluss des Projektes). In der Zwischenzeit wurden die entsprechenden Abrechnungen mehrheitlich erstellt.

Die im Vorjahr beanstandeten überfälligen 10 Objektabrechnungen der Stadtgärtnerei sind abgerechnet worden.

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.

### **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 (Sozialhil-

fe und Zusatzleistungen AHV/IV) im Bereich der Krankenversicherung (Prämienverbilligung). Der Schwerpunkt der Prüfung liegt in der korrekten Abrechnung der Prämienverbilligungen mit dem Kanton.

Die Finanzkontrolle konnte die Richtigkeit der Abrechnung 2006 bestätigen.

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

### **5.1 Spezialaufträge**

- Das Departement Bau hat der Finanzkontrolle einen Prüfauftrag im Bereich der Aufzugskontrolle erteilt.

### **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
- Soziale Dienste / Schlussrevision bei der Beratungsstelle für das Alter (Übergabe der Klientenbuchhaltungen an die Pro Senectute per 31.12.06)

### **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 u. 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 Anlagenbuchhaltung des Stadtwerks zu den entsprechenden Grundlagenpapieren Stellung nehmen und Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einbringen.

Im Weiteren konnte sich die Finanzkontrolle zu den Änderungsvorschlägen des Gemeindeamtes des Kantons Zürich bezüglich der Verordnung über den Gemeindehaushalt und zum neuen Handbuch HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 für Kantone und Gemeinden), welches von der schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz in Auftrag gegeben wurde, vernehmen lassen.

Die schweizerische Finanzdirektorenkonferenz hat in der Zwischenzeit das Handbuch HRM2 als Fachempfehlung verabschiedet. Das Handbuch soll im Sommer 2008 als gedruckte Vorlage erscheinen.

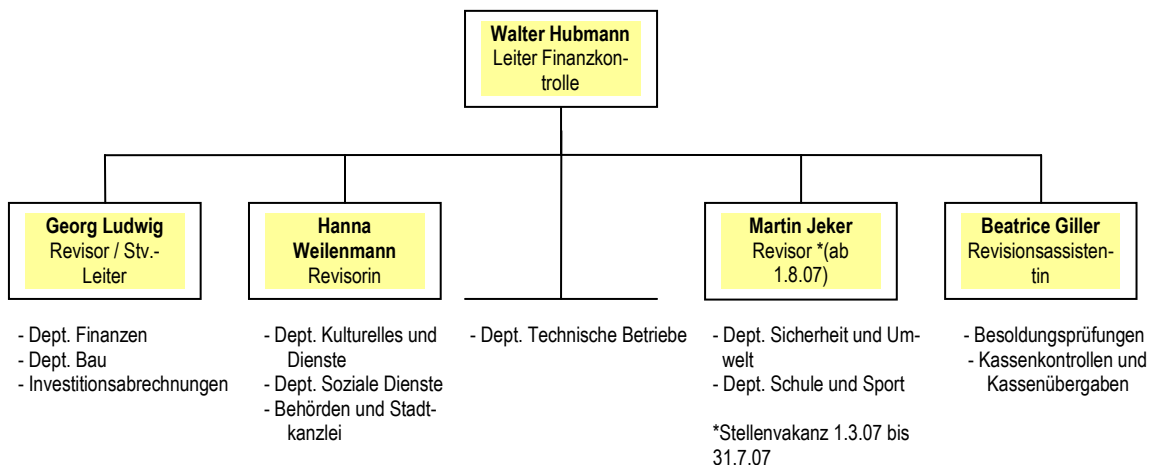
# **6. Finanzkontrolle intern**

## **6.1 Personal - Organisation**

Die per Ende Februar 2007 frei gewordene Stelle konnten auf den 1. August 2007 durch einen jüngeren Mitarbeiter mit einem 80 Prozent Pensum wiederbesetzt werden.

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 1.8.07



Anzahl Stellen gemäss Stellenplan per 1.1.2008:

4.8

Anzahl besetzte Stellen per 1.1.2008:

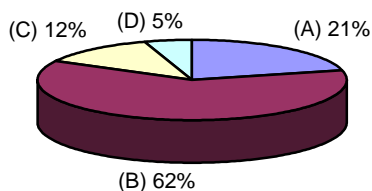
4.8

Anzahl Beschäftigte per 1.1.2008:

5

## 6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität

### Struktur der Aufsichts- und Revisionstätigkeit 2007



- (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 Finanzkontrolle fördert die permanente Aus- und Weiterbildung des Personals. 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)

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

## 6.4 Finanzen

Die Finanzkontrolle belastete die städtische Rechnung mit einem Nettoaufwand von 603'649 Franken. Im Einzelnen setzen sich Aufwand und Ertrag wie folgt zusammen:

<b>Aufwand</b>	<b>Budget 2007</b>	<b>Rechnung 2007</b>
Personalaufwand	833'262	789'579
Sachaufwand	15'500	14'972
Interne Verrechnungen	95'315	95'529
<b>Ertrag</b>		
Entgelte	37'700	48'664
Entnahme aus WoV-Reserve	0	544
Interne Verrechnungen	235'600	247'223
<b>Nettoergebnis</b>		
*Nettoaufwand	670'777	603'649
*vor Einlage in WOV-Reserve		

Der Minderaufwand bei den Personalkosten ist mit einer fünfmonatigen Stellenvakanz begründet. Der Mehrertrag bei den Entgelten ist auf ein zusätzliches, einmaliges Mandat zurückzuführen (Schlussrevision Klientenbuchhaltung Beratungsstelle für das Alter).

Nach einer Entnahme von 544 Franken hat die WoV-Reserve der Finanzkontrolle einen Bestand von 2'478 Franken per 31.12.07 (exkl. Einlage aus dem Jahresergebnis 2007).

## 6.4 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 2006 der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur wurde im März 2007 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.

## 7. Ausblick

Die stadtweite Umsetzung der WoV-Rechnungslegung und die Implementierung der Controllingprozesse stellen hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Durch die Weiterentwicklung der WoV-Prozesse und durch Reorganisationen wird die Erreichung der Stetigkeit der Rechnungslegung noch eine gewisse Zeit beanspruchen. Auch die Finanzkontrolle muss sich in

diesem Umfeld den stets wandelnden Fachanforderungen stellen und ihnen mit entsprechender Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden begegnen.

Die Finanzkontrolle beabsichtigt mit den Finanzkontrollen der Kantone Basel-Land, Schaffhausen (Kanton und Stadt), Thurgau sowie der Stadt St. Gallen einen Qualitätszirkel einzurichten. Der Zirkel hat zum Ziel durch eine gegenseitige, periodische Qualitätskontrolle die ordnungsgemässe Durchführung der Prüfungen sowie die objektive Urteilsbildung und Berichterstattung zu gewährleisten.

Das im Herbst 2007 in Kraft gesetzte Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) regelt insbesondere die Zulassung von Personen und Unternehmen zur Erbringung von gesetzlich verlangten Revisionsdienstleistungen und die Beaufsichtigung der Revisionsstellen von Publikumsgesellschaften. Mit der Umsetzung des RAG ist die neu geschaffene Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) betraut.

Obwohl für die Prüfungen von Gemeinwesen und öffentlich-rechtliche Institutionen das RAG nicht anwendbar ist, hat sich die Finanzkontrolle als Unternehmen und die Mehrheit des Personals im Register eintragen lassen. Dies im Hinblick auf die externen Revisionsmandate und allenfalls adäquater Vorschriften für die Revision von Gemeinwesen. Voraussetzung für die Eintragung der Finanzkontrolle im Register der Revisionsaufsichtsbehörde war u.a. die Eintragung im Handelsregister. Insbesondere musste beim Eintragungsprozedere die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle dokumentiert werden.

Winterthur, 22. Februar 2008

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur



Walter Hubmann, Leiter

## Dienststellenrevisionen 2007 (Zwischenrevisionen)

Anhang

### 1. Allgemein

Departement	Produktgruppen / Produkte / Dienststellen / Profitcenter
Kulturelles und Dienste	- Bibliotheken, alle Produkte
Finanzen	- Informatikdienste (IDW), PC-Benutzerservice - Steuerbezug, alle Produkte - Liegenschaftenverwaltung, Zentrale Dienste
Bau	- Tiefbau, Strassenreinigung - Entsorgung, Stadtentwässerung - Hochbauten, Städtische Hochbauten
Sicherheit und Umwelt	- Stadtpolizei, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung - Betrieb Parkhäuser und Parkplätze, Parkgaragen - Umwelt- und Gesundheitsschutz, Vollzug und Kontrolle
Schule und Sport	- Materialverwaltung, alle Produkte - Schuldienste, Schulgesundheit - Berufsbildung, Hauswirtschaftliche Fortbildungsschule
Soziales	- Vormundschaftsamt - Jugend- und Familienhilfe, Alimentenwesen, Kinderschutz + Beratung - Sozial- und Erwachsenenhilfe, Zusatzleistungen - Prävention und Suchthilfe, alle Produkte
Technische Betriebe	- Stadtwerk, Wasserversorgung - Stadtwerk, Verteilung Gas - Stadtwerk, Umlagestelle Gas/Wasser - Stadtwerk, KVA - Stadtwerk, Kläranlage

### 2. Besoldungsrevisionen

Departement	Dienststellen
Sicherheit und Umwelt	- Melde- und Zivilstandswesen - Umweltschutz- und Gesundheitswesen
Schule und Sport	- Materialverwaltung - Familienergänzende Kinderbetreuung
Technische Betriebe	- Stadtwerk, Direktion, Finanzen und Dienste, Personal - Stadtwerk, Wärme und Entsorgung