

Tätigkeitsbericht

2023/24



## Liebe Leserschaft

«Dafür haben wir ja euch, die Finanzkontrolle, ihr kontrolliert das alles ja noch.» Diese oder eine so ähnliche Aussage höre ich regelmässig, erst kürzlich wieder von einem hohen Kader der Stadtverwaltung. Leider stimmt die Aussage nicht einmal annähernd. Abgesehen davon, dass sich die Umfänge einer solchen Kontrolle nicht bewältigen liessen, entspräche diese Aufgabe auch nicht unserem Auftrag. Umgangssprachlich werden effektive Kontrollen, Prüfungen und Aufsicht schnell einmal synonym verwendet, unsere Bezeichnung «Finanzkontrolle» legt das ja sogar nahe. Die Unterschiede zwischen Kontrolle und Prüfung sind jedoch weit mehr als semantische Spitzfindigkeiten. Die Finanzkontrolle führt Prüfungen, Audits durch. Was wir prüfen finden Sie in diesem Bericht in Kapitel 2 und ganz konkret in Kapitel 3. Kontrollen aber gehören in die Fachabteilungen, «in die Linie», sind in Abläufe und Prozesse integriert und werden durch Liniovorgesetzte angeordnet und überwacht. Unterstützt werden die Fachabteilungen durch die Expertise von Funktionen wie den Rechtsdiensten, der Beschaffungsstelle, Risikomanagement, HR u.a.m. Die Finanzkontrolle darf keine Linienaufgaben übernehmen, sie prüft vereinfacht dargestellt, ob die festgelegten Abläufe und Prozesse sowie Planungs, Steuerungs- und Überwachungsmassnahmen der Leitung effektiv, effizient sowie vorgabengemäss und zielgerichtet eingerichtet sind und funktionieren.

Was ich hier beschrieben habe, ist ein Teil der Grundzüge des Drei-Linien-Modells des Revisionsweltverbandes Institute of Internal Auditors (IIA). In Bezug auf Prozesskontrollen und die ihnen zugrundeliegenden Risiken zeigt das Modell durch eine klare Zuordnung der damit verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf, wie Prozesse auf eine effektive und effiziente Zielerreichung ausgerichtet werden können. Daran wollen wir uns in unseren Prüfungen orientieren, um unseren Beitrag zu einer effizienten Verwaltung der Stadt Winterthur beizutragen.

Für unsere Prüfungen brauchen wir Informationen aus den geprüften Bereichen. Wir konnten über den gesamten Zeitraum von einem offenen und zukunftsgerichteten Austausch mit den geprüften Stellen profitieren, sowohl während der eigentlichen Prüfungsdurchführung, wie auch in der Diskussion unserer Anträge resp. dem Vereinbaren von Massnahmen. Für diese Unterstützung unserer Arbeit bedanke ich mich herzlich bei den Geprüften, dem Stadtrat, den ständigen Sachkommissionen, der Aufsichtskommission und dem Parlament.

Schliesslich bedanke ich mich ganz besonders bei den Mitarbeitenden der Finanzkontrolle für ihren motivierten Einsatz, ihr Engagement und ihre wertvolle Arbeit.

Patrik Jakob  
Leiter Finanzkontrolle



## Wesentliches im Überblick

# 1

## Grundlagen

# 2

2.1 Stellung der Finanzkontrolle	6
2.2 Aufgaben	6
Finanztechnische Prüfung	
Finanzaufsichtsprüfungen	
Weitere Revisionsdienstleistungen	
Berichterstattung und Beanstandungen	
2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung	7
Externe Qualitätssicherung	
Interne Qualitätssicherung	

## Prüftätigkeit

# 3

3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung	10
3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)	11
3.3 Finanzaufsicht	12
Produktgruppenprüfungen	
Besoldungsprüfungen	
Geldverkehrsprüfungen	
Übersicht der offenen Anträge	
3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen	16
Erstellen von Mitberichten	
Externe Revisionen	
Beratungstätigkeiten	
Whistleblowing	

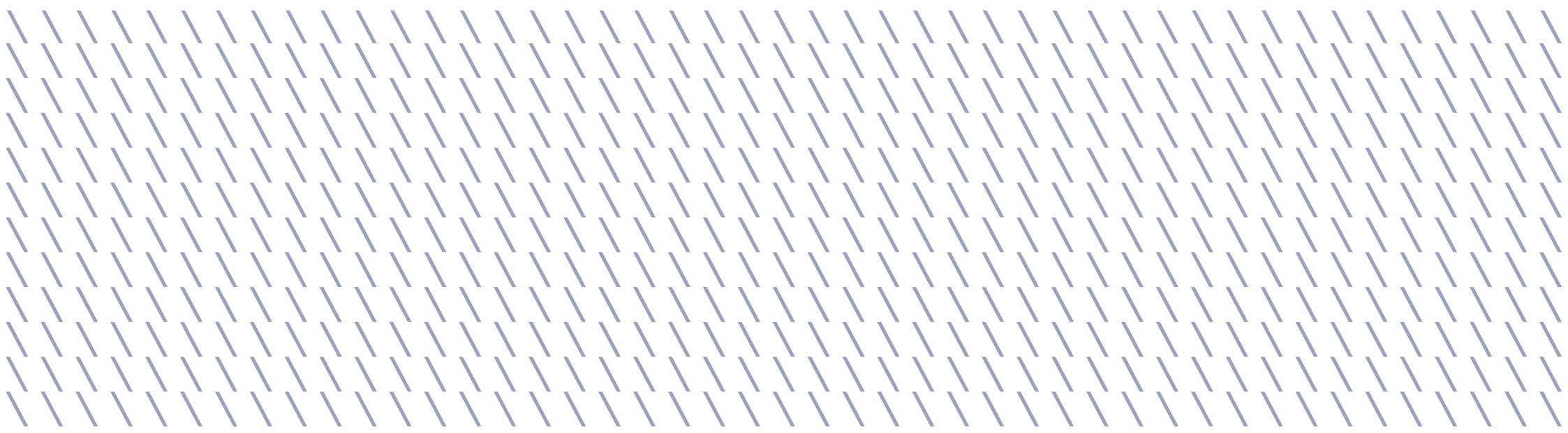
## Finanzkontrolle intern

# 4

4.1 Organisation	19
4.2 Personalbestand	20
4.3 Finanzen	20
4.4 Aus- und Weiterbildung	20
4.5 Mitgliedschaften	20
4.6 Kommunikationswege	20
4.7 Zulassungserneuerung RAB	20
4.8 Externer Quality-Peer-Review	20

## Ausblick ins kommende Berichtsjahr

# 5





## 1. Überblick

Das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung 2023 der Stadt Winterthur wurde in Form des Kurzberichts als Teil der publizierten Jahresrechnung kommuniziert. Der Bericht enthält keine Modifizierung des Prüfurteils und die Jahresrechnung wurde zur Genehmigung empfohlen. Die Rahmenbedingungen der Finanzaufsichtsprüfungen waren im Berichtsjahr unverändert und folgten weiterhin den rollierenden Mehrjahresplanungen zur systematischen Prüfung der Produktgruppen der Stadt Winterthur. Schwerpunktprüfungen in der IT und dem HR sowie die Begleitung des Projekts WinRP - Einführen eines ERP-Systems für Finanzen und Personal - ergänzten unseren Prüfplan.

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht 2023/2024 kommt die Finanzkontrolle der in Art. 18 der Verordnung über die Finanzkontrolle festgehaltenen Berichterstattungspflicht nach. Damit erhalten alle an der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur Interessierten Gelegenheit, sich direkt über die Aktivitäten der Finanzkontrolle und ihre im Berichtsjahr gemachten Feststellungen in aggregierter Form zu informieren.

Im Berichtszeitraum gelangte die Finanzkontrolle zu folgenden wesentlichen Beurteilungen und Erkenntnissen.

Prüfung Jahresrechnung 2023: Wir haben die Jahresrechnung 2023 der Stadt Winterthur geprüft und bestätigen, dass sie den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Der Kurzbericht enthält keine Modifizierung des Prüfurteils und die Jahresrechnung wurde zur Genehmigung empfohlen. Der standardisierte Kurzbericht unterscheidet sich für das Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr darin, dass mit den Beteiligungen an privaten Unternehmen ein zweiter sogenannter «besonders wichtiger Prüfungssachverhalt» aufgenommen wurde. Mit der Hervorhebung eines Sachverhalts wird auf die im Abschluss dargestellte langfristige Rückstellung für Vorsorgeverpflichtungen in der Höhe von CHF 120 Mio. aufmerksam gemacht, weil durch bestehenden Unsicherheiten der effektive Rückstellungsbedarf wesentlich von der bilanzierten Rückstellung abweichen kann.

Finanzaufsichtsprüfungen 2023/24: Die Finanzaufsichtsprüfungen weisen insgesamt ein gutes Ergebnis aus, was auch in den mehrheitlich guten Gesamtbeurteilungen zum Ausdruck kommt. Neben der Prüfung von neun Produktgruppen führten wir eine IT-Security-Prüfung zum Thema Endpoint-Protection sowie eine Schwerpunktprüfung zum Thema Mehrzeit, Ferien, Zulagen durch. Die gemachten Feststellungen widerspiegeln die Vielfalt der geprüften Bereiche und Schwerpunkte und reichen von anzupassenden Richtlinien, über Verbesserungen interner Kontrollen, fehlender oder nicht aktueller Risikoanalysen, der Beseitigung von Redundanzen bis zur Empfehlung bestehende Strategien zu überprüfen und zu aktualisieren. Kapitel 3 bietet hierzu weitere Einblicke.

Als Interna der Finanzkontrolle Winterthur können wir vermelden, dass wir unsere Vakanzen erfolgreich besetzen konnten und nach Überprüfung durch die Revisionsaufsichtsbehörde unsere Zulassung als Revisionsexpertin für weitere fünf Jahre erneuert wurde.



# 2

# Grundlagen

---

2.1 Stellung der Finanzkontrolle

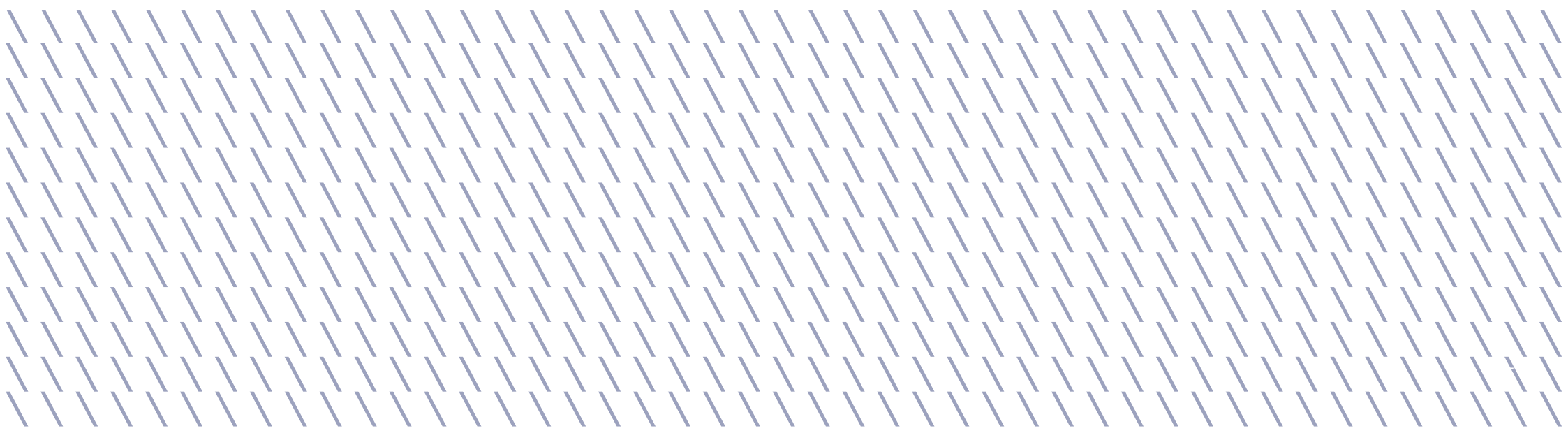
---

2.2 Aufgaben

---

2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung

---





## 2.1 Stellung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist eine unabhängige Behörde und das oberste Fachorgan der städtischen Finanzaufsicht. Administrativ ist sie der Parlamentsleitung zugeordnet.

Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbstständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfprogramm fest und bringt dieses der Parlamentsleitung, der Aufsichtskommission und den Sachkommissionen des Stadtparlaments sowie dem Stadtrat zur Kenntnis.

## 2.2 Aufgaben

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind im Gemeindegesetz des Kantons Zürich, in der Gemeindeordnung sowie auch in der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur definiert und umfassen die folgenden drei Haupttätigkeiten:

### – Finanztechnische Prüfung

Die finanztechnische Prüfung entspricht der Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur. Diese Aufgabe wird der Finanzkontrolle in der Gemeindeordnung (Art. 63) zugewiesen. Die Prüfung erfolgt, wie im Gemeindegesetz festgehalten und in der Gemeindeverordnung ausgeführt, nach den Schweizer Standards zur Abschlussprüfung SA-CH der EXPERTsuisse.

### – Finanzaufsichtsprüfungen

Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Haushaltsführung der einzelnen städtischen Bereiche in Bezug auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Die Finanzaufsichtsprüfungen erfolgen in Anlehnung an die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) erarbeiteten Internationalen Normen für Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). Gemäss Auftrag des Stadtparlaments werden alle Bereiche der Stadt Winterthur in einem Zeitraum von sechs Jahren mindestens einmal geprüft. Bei schwerwiegenden Feststellungen, hohen Risiken oder grundlegenden Veränderungen können Prüfungen auch in kürzerem Intervall oder als thematische, teils bereichsübergreifende Schwerpunktprüfungen erfolgen. Ergänzend kann die Finanzkontrolle Sonderprüfungen im Auftrag des Stadtparlaments oder des Stadtrates durchführen.

### – Weitere Revisionsdienstleistungen

Die Finanzkontrolle ist Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch, zwecks Bestätigung an den Bund, den Kanton oder an Gemeindeverbände.

### Berichterstattung und Beanstandungen

Zu jeder Revision wird ein Bericht erstellt, in welchem das Ergebnis der Prüfung schriftlich festgehalten ist. Die Berichterstattung für die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur, die ordentliche und die eingeschränkten Revisionen sowie für die vereinbarten Prüfungshandlungen erfolgt basierend auf den Vorgaben der EXPERTsuisse.

Bei Finanzaufsichtsprüfungen werden die Revisionsberichte zudem mit einer Gesamtbeurteilung – vorbildlich, gut, zufriedenstellend, mangelhaft oder ungenügend – versehen und den vorgesetzten Instanzen, der Aufsichtskommission und der zuständigen Sachkommission des Stadtparlaments zugestellt.

Für die gemachten Feststellungen wird das weitere Vorgehen mit der geprüften Stelle vereinbart und eine Frist für die Korrektur bzw. die Umsetzung der Anträge festgelegt. Die geprüften Stellen sind verpflichtet die erfolgte Massnahmenumsetzung termingerecht zu melden. Die Termine werden von der Finanzkontrolle überwacht und die Massnahmenumsetzung anhand der erhaltenen oder zusätzlich eingeforderter Nachweise überprüft und beurteilt.

Eine Übersicht über den Stand der Massnahmenumsetzung geben die Erläuterungen in Kapitel «Übersicht der offenen Anträge».



## 2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich, alle erforderlichen Massnahmen, die der Einhaltung der berufständischen Grundlagen und Normen und damit der Qualität ihrer Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen dienen, zu unterstützen. Dieser Verantwortung wird ein hoher Stellenwert beigemessen. Die Qualitätssicherung bildet die Grundlage für die Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit der Prüfergebnisse und damit zur Akzeptanz der Anträge und Empfehlungen.

Die Massnahmen zur Qualitätssicherung lassen sich den Kategorien externe und interne Qualitätssicherung zuordnen.

### Externe Qualitätssicherung

#### – Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)

Die Finanzkontrolle ist als Revisionsexpertin bei der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zugelassen und im Revisionsregister eingetragen. Diese Zulassung wird alle fünf Jahre von der Revisionsaufsichtsbehörde überprüft. Im Berichtszeitraum hat erneut eine Überprüfung durch die RAB stattgefunden. Der Prozess startete am 28.10.2023 und konnte am 1. Februar 2024 erfolgreich mit der Erneuerung der Zulassung abgeschlossen werden.

#### – Peer Review

Die Finanzkontrolle ist Mitglied im Qualitätszirkel der Finanzkontrollen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Solothurn, Thurgau und der Stadt St. Gallen sowie des Kantons und der Stadt Schaffhausen. Der Qualitätszirkel hat eine Vereinbarung betreffend Durchführung gegenseitiger Peer Reviews abgeschlossen. Im Rahmen dieser Peer Reviews werden einerseits das Qualitätssicherungssystem und andererseits das Prüfverfahren bei einzelnen Mandaten überprüft. Als Prüfungsperiodizität wurden vier Jahre vereinbart. Der letzte Peer Review hat im November 2021 stattgefunden.

### Interne Qualitätssicherung

Die Finanzkontrolle wendet bei ihren Revisionstätigkeiten die relevanten Qualitätsstandards der EXPERT-suisse, des Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS) sowie der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) an.

Jährlich wird das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle einer Selbstüberprüfung anhand dieser Standards unterzogen. Zudem werden sogenannte Nachschauen auf Stufe Mandat durchgeführt, indem zufällig ausgewählte Mandate nachträglich hinsichtlich Einhaltung der vorgegebenen Prozesse und Qualitätssicherungsmaßnahmen überprüft werden. Die Ergebnisse dieser Nachschau werden dokumentiert und in einem Bericht zusammengestellt. Dieser interne Bericht enthält auch konkrete Massnahmen, deren Umsetzung dokumentiert wird. Diese Berichte sind zentrale Grundlage für die im vorangehenden Kapitel beschriebene periodische Überprüfung der RAB.



# 3

# Prüftätigkeit

---

3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung

---

3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

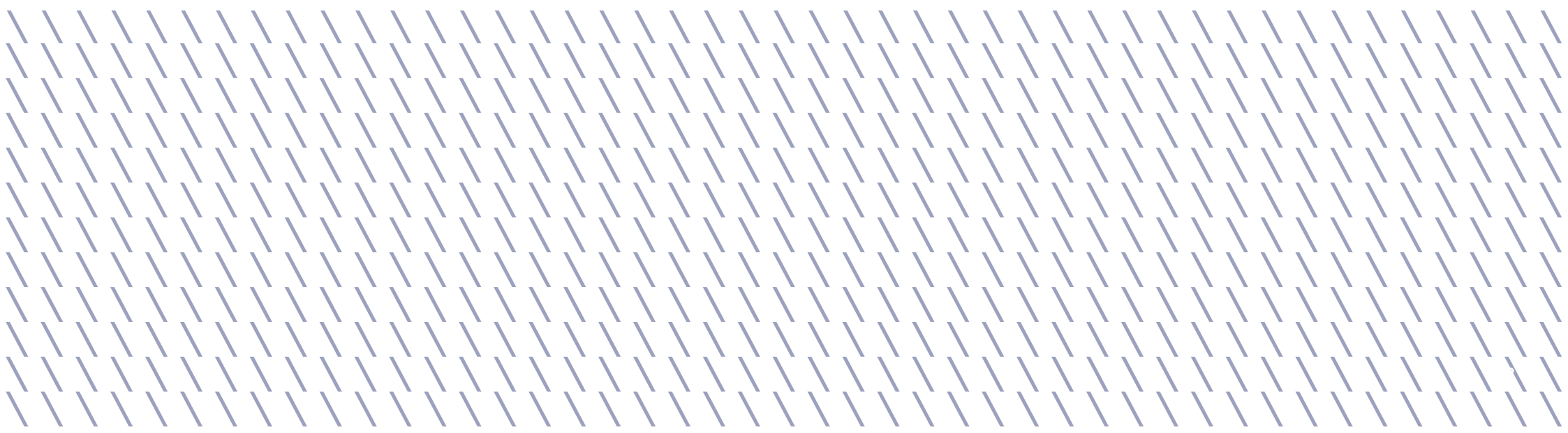
---

3.3 Finanzaufsicht

---

3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

---







Das Prüfprogramm 2023/2024 konnte fast vollständig abgearbeitet werden, eine Prüfung ist zum Berichterstattungszeitpunkt noch nicht ganz abgeschlossen. Dabei haben wir sowohl in der finanztechnischen Prüfung (Prüfung Jahresabschluss) sowie in der Finanzaufsicht einen insgesamt guten Eindruck gewonnen. Dies spiegelt sich in den in Kapitel 3.3 ausgewiesenen mehrheitlich guten Gesamtbeurteilungen aus den Produktgruppen-, Besoldungs- und Schwerpunktprüfungen wieder.

Die Finanzkontrolle hatte in ihrer Prüfungsplanung 2023/2024 neben der Prüfung der Jahresrechnung insgesamt 16 Finanzaufsichtsprüfungen sowie 9 externe Revisionen eingeplant.

Im Berichtsjahr wurden 25 Revisionen abgeschlossen. Eine Prüfung befindet sich zum Berichterstattungszeitpunkt noch in Durchführung, alle anderen geplanten Prüfungen sowie eine Besoldungsprüfung aus der Vorjahresplanung sind abgeschlossen.

Weiter hat die Finanzkontrolle im Kalenderjahr 2023 insgesamt 73 Mitberichte (Vorjahr 83) zu Kreditabrechnungen oder anderen Finanzthemen geschrieben.

In den folgenden Kapiteln finden Sie zu den unterschiedlichen Prüfungen eine Übersicht der gemachten Feststellungen.

	2022/2023			2023/2024		
	geplant	abgeschlossen	laufend	geplant	abgeschlossen	laufend
<b>Finanztechnische Prüfung</b>						
Revision der Jahresrechnung	1	1	-	1	1	-
<b>Finanzaufsichtsprüfungen</b>						
Produktgruppenprüfungen	8	8	-	9	9	-
Besoldungsrevisionen	2	2 <sup>1</sup>	1	1	1 <sup>1</sup>	1
Schwerpunktprüfungen	4	4	-	3	3	-
Prüfung der Generellen IT-Kontrollen	1	1	-	1	1	-
Geldverkehrsprüfung <sup>2</sup>	1(9)	1(9)	-	1(7)	1(7)	-
Kontrolle der Investitionskredite <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-
Total Finanzaufsichtsprüfungen	16	16	1	15	15	1
<b>Externe Revisionen</b>						
Ordentliche Revision	1	1	-	1	1	-
Eingeschränkte Revisionen	2	2	-	2	2	-
Stiftungsaufsichtsprüfungen	12	12	-	-	-	-
Vereinbarte Prüfungshandlungen	6	6	-	6	6	-
Total externe Revisionen	21	21	-	9	9	-
<b>Total Revisionen</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>1</b>

1 Nebst den geplanten Prüfungen wurden auch Aufträge aus dem Vorjahr abgeschlossen.

2 in Klammern die Anzahl geprüfte Produktgruppen / Hauptkassen

3 Zum Wegfall der Stiftungsaufsichtsprüfungen siehe Kapitel 3.4.



### 3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung

Mit dem Kurzbericht vom 8. Mai 2024 bestätigte die Finanzkontrolle, dass nach ihrer Beurteilung die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2023 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der Kurzbericht wird zusammen mit dem Teil A der Jahresrechnung publiziert. Im Kurzbericht werden Sachverhalte aufgeführt, welche entweder das Prüfurteil beeinflussen oder es werden zusätzliche Mitteilungen aufgenommen, welche für das Verständnis des Abschlusses durch die Nutzenden wichtig sind.

Die Summe aller Feststellungen verändert das Bild der Jahresrechnung nicht wesentlich. Aus diesem Grund enthält der Kurzbericht keine Modifizierung des Prüfurteils und die Jahresrechnung wird zur Genehmigung empfohlen. Mit dem Absatz zur Hervorhebung eines Sachverhalts wird auf die im Abschluss dargestellte Rückstellung für Vorsorgeverpflichtungen in der Höhe von CHF 120 Mio. aufmerksam gemacht. Aufgrund der diesen innewohnenden Unsicherheiten kann der effektive Rückstellungsbedarf wesentlich von der bilanzierten Rückstellung abweichen.

Für den Stadtrat, die ständigen Kommissionen des Stadtparlaments und den Bezirksrat wurde zudem ein umfassender Bericht erstellt, in welchem alle Feststellungen aufgeführt sind, welche aus qualitativen oder quantitativen Gründen eine Offenlegung begründen. Im Berichtsjahr sind neben Kontierungsfehlern insbesondere Abgrenzungsfehler und Berechnungsfehler festgestellt worden, letztere führten zu falsch ausgewiesenen Forderungen. Zudem stellten wir fehlende Bewilligungen für Mieterlasse und für wiederkehrende Beiträge fest.

Die Zusammenarbeit mit dem Finanzamt und den Finanzverantwortlichen der Departemente verlief sehr konstruktiv und professionell. Dank zeitgerechter und offener Kommunikation in allen Phasen der Prüfung konnten wir die Prüfung effizient und zeitgerecht durchführen.

## 3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Finanzkontrolle prüft unterjährig im Rahmen der Produktgruppen- und Besoldungsprüfungen, wie das IKS in den Bereichen umgesetzt wird. Diese Prüfung hat zum Ziel, das Vorhandensein eines den finanziellen Risiken angemessen ausgestalteten IKS zu prüfen

Ebenfalls Bestandteil des IKS sind die generellen IT-Kontrollen (IT general controls - ITGC). Die ITGC bilden die Grundlage für ordnungsgemäss funktionierende automatisierte IT-Anwendungskontrollen. Sie adressieren Risiken in den Bereichen Zugriffsrechte, Datenqualität, Datensicherheit oder System-Änderungen und -unterhalt.

Die Berichterstattung der Feststellungen zu den IKS-Prozessen erfolgte im Rahmen der Produktgruppen- und Besoldungsprüfungen sowie der ITGC-Prüfung. Die Finanzkontrolle bestätigt, dass in den geprüften Bereichen ein vorgabekonform ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Jahresrechnung besteht. Die gemachten Feststellungen vermögen weder einzeln noch kumuliert diese Gesamtbeurteilung wesentlich zu beeinträchtigen.

Für folgende Prozesse haben wir Feststellungen gemacht:

### – Kasse

Der relativ hohe Anteil an Feststellungen zum IKS des Prozesses Kasse ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Berichterstattung über die Geldverkehrsprüfungen ihrem Wesen nach sehr detailliert ist und auch Einzelfälle enthält. Inhaltlich betreffen die Feststellungen den fehlerhaften Umgang mit Kassendifferenzen, das Nichteinhalten der Vorgaben für Kassenstürze und Kassenabrechnungen und einen Fall einer nicht ordnungsgemäss geführten Kasse.

### – Einkauf/Kreditoren

In drei Produktgruppenprüfungen wurde als Prüfschwerpunkt unter anderem die Beschaffung geprüft, weshalb in diesem Jahr verschiedene Feststellungen zum zugrundeliegenden IKS-Prozess gemacht wurden. Die Feststellungen beziehen sich auf durchzuführende beschaffungsrechtliche Abklärungen, Geschäftsfälle resp. ihre Finanzflüsse einheitlich und vorgabekonform zu erfassen, Rechnungs-/Belegkontrollen effektiv durchzuführen sowie Mitarbeitende entsprechend zu instruieren und Vorgaben durchzusetzen.

### – Ertrag/Debitoren, ITGC und Einzelfälle

Die weiteren Feststellungen beziehen sich auf die Aktualisierung der Kontrollen in der formellen IKS-Dokumentation sowie das Stärken einzelner Kontrollen. Die Einzelfeststellungen betreffen die IKS-Prozesse Post/Bank/Wertschriften, Sachanlagen und Personalaufwand.

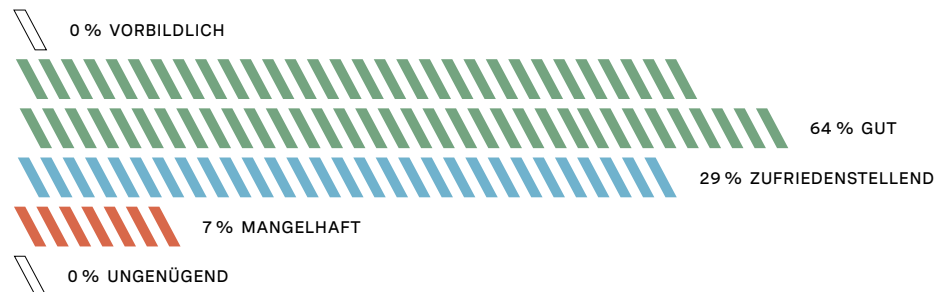


### 3.3 Finanzaufsicht

In der Berichterstattung zu den Finanzaufsichtsprüfungen gibt die Finanzkontrolle über den geprüften Bereich eine Gesamtbeurteilung ab. Die Beurteilung bezieht sich dabei jeweils auf die individuell je Bereich auf Basis von Risikoanalysen definierten Prüffelder. Die Mehrheit der im Berichtszeitraum durchgeführten Finanzaufsichtsprüfungen weist eine gute Gesamtbeurteilung aus.

Im Vorjahr wurde lediglich eine Prüfung mit dem Prädikat zufriedenstellend beurteilt, in der aktuellen Berichtsperiode weisen vier Prüfungen diese Ausprägung und eine das Prädikat mangelhaft aus. Bei Vorjahresvergleichen auf Basis der Gesamtbeurteilungen ist unbedingt zu beachten, dass weder der gesamte Aufsichtsbereich, noch dieselben Organisationseinheiten oder Risiken der Stadtverwaltung wie im Vorjahr geprüft wurden. In jede Jahresplanung werden andere Organisationsbereiche der Stadtverwaltung aufgenommen, zudem werden auch die in den einzelnen Prüfungen festgelegten Schwerpunkte, d.h. die zu prüfenden Risiken, individuell für die im Fokus stehenden Bereiche identifiziert und geprüft.

Auch wenn für den Berichtszeitraum dieses Berichts die Gesamtbeurteilungen gegenüber dem Vorjahr rein quantitativ betrachtet schlechter ausfallen, ist es daher nicht zulässig, daraus eine Verschlechterung der Auftragserfüllung oder der Arbeitsqualität der Stadtverwaltung insgesamt abzuleiten.

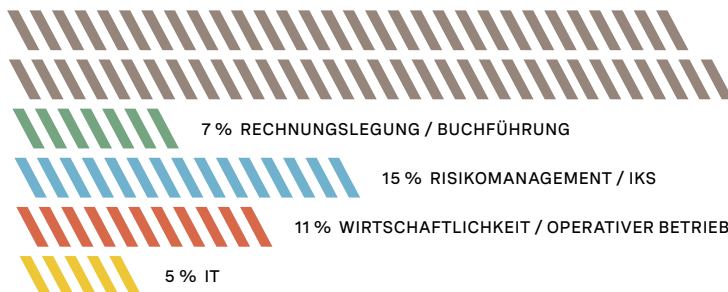


### 3.3 Finanzaufsicht

#### Schwerpunkt- und Produktgruppenprüfungen

Produktgruppenprüfungen legen den Fokus auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Eine Produktgruppenprüfung ist keine umfassende Prüfung einer Produktgruppe, sondern beschränkt sich immer auf die jeweils im Rahmen einer Risikoanalyse identifizierten und in den Auftragsumfang aufgenommenen Prüfbereiche. Schwerpunktprüfungen fokussieren auf ein spezifisches Prüfobjekt, bspw. einen Prozess, eine Applikation oder ein Risiko. Sie können sich dabei auf einen eng begrenzten Bereich konzentrieren, aber auch als departementsübergreifende Prüfung ausgestaltet werden.

Die Finanzkontrolle prüfte im vergangenen Jahr neun Produktgruppen verteilt über alle Departemente. Weiter führten wir eine Prüfung zum Schwerpunkt IT-Sicherheit mit Fokus auf Endpoint-Protection und Data-Loss-Prevention sowie eine zentrale HR-Prüfung mit dem Schwerpunkt Mehrzeit, Ferien und Zulagen durch.



Die Feststellungen lassen sich folgenden Kategorien zuteilen:

- **Ordnungs- und Rechtmässigkeit**  
Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen und Anträge, Richtlinien und Prozessdokumentationen zu aktualisieren resp. zu überprüfen und anzupassen sowie in verschiedenen Prozessen das Interne Kontrollsystem zu stärken, indem Kontrollen eingeführt werden oder deren Wirksamkeit sichergestellt wird. Schwächen im Internen Kontrollsystem gehen oft einher mit der nicht durchgängigen Einhaltung von entsprechenden Richtlinien und internen Vorgaben. Im Berichtszeitraum bezogen sich unsere diesbezüglichen Feststellungen auf Vorgaben des Finanz- und Rechnungswesens sowie der Beschaffung. Schliesslich haben wir zwei Bereichen empfohlen ihre Fachstrategien zu überprüfen und zu aktualisieren.
- **Rechnungslegung/Buchführung**  
Die Feststellungen betreffen einzelne Buchungstatbestände, welche nicht gemäss Vorgaben (Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden) verbucht wurden, sowie in einem Fall eine fehlerhafte und unvollständige Inventarführung.
- **Risikomanagement/IKS**  
Diese Kategorie umfasst Feststellungen zur Vervollständigung und Aktualisierung der formellen IKS-Dokumentation. Weiter stellten wir Anträge zur Erstellung von Risikoanalysen für zwei spezifische IT-Risiken als Grundlage zur Überprüfung der Angemessenheit bestehender oder zum Ergreifen zusätzlicher Massnahmen. In einem Bereich mit wesentlichen inhärenten Risiken stellten wir zudem fest, dass die vorgesehene periodische Risikoanalyse und -beurteilung nicht durchgeführt worden ist.
- **Wirtschaftlichkeit/operativer Betrieb**  
Die Feststellungen und Anträge beziehen sich auf die Beseitigung eines redundanten Ablaufs resp. eines doppelt geführten Systems sowie die Elimination manueller Arbeitsschritte durch eine automatisierte Schnittstelle. Weiter haben wir in zwei Fällen empfohlen, bestehende Verträge zu überprüfen und marktgerechte Konditionen sicherzustellen.
- **IT**  
Die Kategorie beinhaltet verschiedene Feststellungen zur Verbesserung der IT-Sicherheit durch räumliche Anpassungen, Stärken der Schutzbedarfsanalyse beim Einführen neuer Applikationen und durch Sicherstellen der periodischen Überprüfung von Berechtigungen.

### 3.3 Finanzaufsicht

#### Besoldungsprüfungen

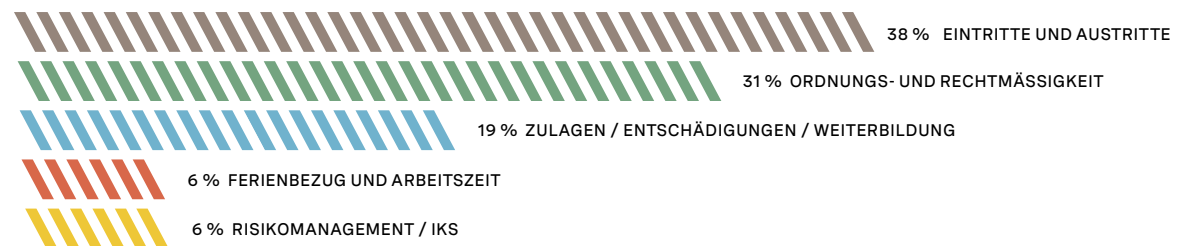
Nebst dem Personalamt existieren in der Stadtverwaltung neun dezentrale Personaldienste, welche die zahlreichen Ämter in Personalangelegenheiten betreuen.

Im Berichtsjahr wurden Besoldungsprüfungen in zwei Personaldiensten durchgeführt und damit die Prozesse und die Einhaltung der relevanten Vorgaben in zwölf Produktgruppen und zwei Departementssekretariaten geprüft.

Die Prüfungen fokussieren auf die Einhaltung der Vorgaben des Personalstatuts sowie der Beurteilung der internen Prozesse und der Kontrollen, welche eine korrekte und genehmigte Bearbeitung der Finanzflüsse und Auszahlungen sicherstellen.

Es wurden Feststellungen in fünf Kategorien gemacht:

- **Eintritte, Austritte sowie Risikomanagement / IKS**  
Diese Kategorien beinhalten Feststellungen und Anträge, die Einhaltung vom Personalstatut vorgegebener Limiten durch das Einrichten geeigneter Kontrollen sicherzustellen und konkrete Limitenverletzungen zu beseitigen. Die Limiten legen fest, wann ausserordentliche Anstellungen in ordentliche oder variable in feste Arbeitspensen überführt werden müssen. Zudem stellten wir in den Themenbereichen Mehrfachanstellungen, Einheitslohnsätze und Anlaufklassen einzelne Abweichungen von den Vorgaben fest.
- **Ordnungs- und Rechtmässigkeit**  
Die Feststellungen beziehen sich auf die Meldung und Genehmigung von Nebenbeschäftigungen, das Sicherstellen vollständiger zwingend erforderlicher Eignungsnachweise vor Stellenantritt sowie die korrekte Berücksichtigung von Pensumsänderungen in Verrechnungsprozessen.
- **Zulagen / Entschädigungen / Weiterbildung:**  
Die Feststellungen dieser Kategorie betreffen den Ablauf zum Bewilligen und Abrechnen freiwilliger Weiterbildungen. Wir stellten Verstösse gegen die Vorgaben sowie fehlende Unterlagen und Rückerstattungsvereinbarungen fest.
- **Ferienbezug und Arbeitszeit**  
Diese Kategorie umfasst Mängel in der Bewirtschaftung und Genehmigung von Saldoüberträgen oder Auszahlungen resp. Verrechnungen von Mehr- und Minusstunden am Jahresende.





### 3.3 Finanzaufsicht

#### Geldverkehrsprüfungen

Im Berichtsjahr wurden 38 Haupt- und Nebenkassen (Vorjahr 28) in sieben Produktgruppen revidiert. Der Fokus der Prüfung liegt auf der Abstimmung des Geldbestandes mit der Buchführung, der vollständigen und korrekten Verbuchung, der Sicherheit der Kassensysteme sowie der Einhaltung der städtischen Richtlinien über die Kassenführung. Die Prüfungen erfolgten ohne Voranmeldung.

Die gemachten Feststellungen betrafen den Umgang mit Kassendifferenzen, die Einhaltung des Änderungsintervalls der Tresorcodes, die ordnungsmässige Durchführung der periodischen Kassenstürze und das Führen der Kassenbücher. In einem Fall empfahlen wir das Auflösen einer Kasse.

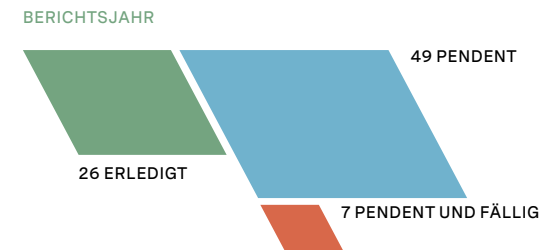
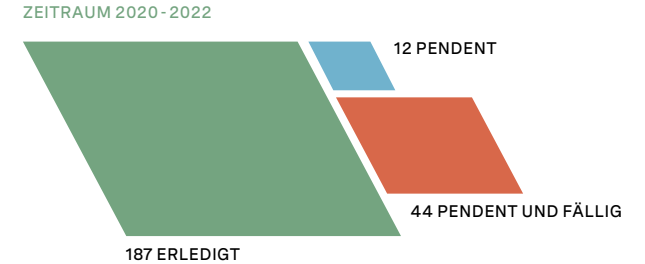
Die Anträge der Finanzkontrolle wurden mehrheitlich sofort bearbeitet und direkt im Anschluss an die Revision umgesetzt.

#### Übersicht der offenen Anträge

Am Ende der Revision werden mit den geprüften Stellen die notwendigen Massnahmen vereinbart. Diese werden nach Ablauf der gemeinsam definierten Frist von der Finanzkontrolle überprüft. Die Umsetzung der Anträge erfolgt mehrheitlich gut, sowohl in zeitlicher als auch in qualitativer Hinsicht.

Gegenüber den Vorjahren wurde der in den Grafiken abgebildete Zeitraum verkürzt. Die Anträge aus Prüfungen vor 2020 sind umgesetzt.

Von den 46 fälligen Massnahmen lag für drei der ursprüngliche Umsetzungstermin im Jahr 2021, für 12 im Jahr 2022, für 23 im Jahr 2023 und für acht im ersten Halbjahr 2024. Fällige Anträge werden von uns zeitnah zum vereinbarten Umsetzungstermin angemahnt. Die daraufhin genannten Gründe für die Nichtumsetzung sind vielfältig. Wir vereinbaren in jedem Fall einen neuen Umsetzungstermin, gewähren aber Fristverlängerungen, durch welche ein fälliger Antrag wieder als pendent ausgewiesen wird, i.d.R. nur noch, wenn exogene Faktoren die Termingerechte Umsetzung verhindert haben. Dies ist der Hauptgrund, wieso sich der Anteil fälliger Anträge im Verhältnis zu den insgesamt noch pendenten Umsetzungen gegenüber dem Vorjahr umgekehrt hat (im Vorjahr wiesen wir 35 pendente und 17 fällige Anträge aus).



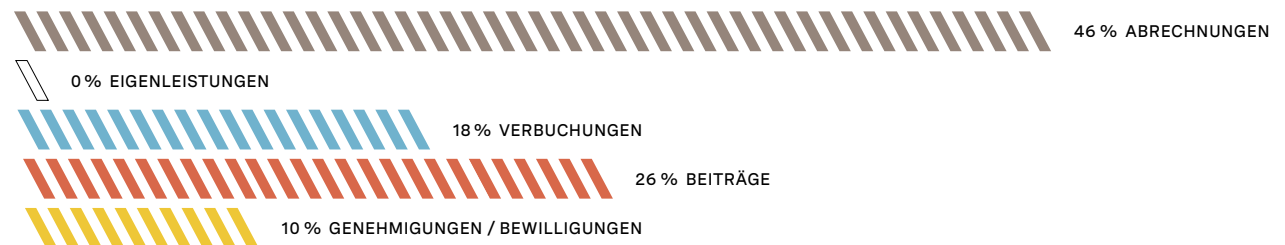
## 3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

### Erstellen von Mitberichten

Die Finanzkontrolle wurde im Kalenderjahr 2023 insgesamt 70 Mal (Vorjahr: 81 Mal) zum Mitberichtsverfahren im Zusammenhang mit einer Verpflichtungskreditabrechnung eingeladen. Dabei werden im Voraus vereinbarte Prüfungshandlungen zuhanden des Stadtrates durchgeführt. Das Ergebnis der Prüfung soll den Stadtrat in der Entscheidung unterstützen, ob eine Kreditabrechnung genehmigt werden kann oder nicht.

Die berichteten Feststellungen können in folgende fünf Kategorien eingeteilt werden:

- **Abrechnungen**  
Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen zu nicht zeitnah erfolgten Abrechnungen.
- **Eigenleistungen**  
Die per 2022 in Kraft gesetzte interne Richtlinie Eigenleistungen zeigt Wirkung. In dieser Kategorie machten wir im Berichtszeitraum erstmals keine Feststellungen.
- **Verbuchung**  
Hier finden sich alle Feststellungen zu Fehlern in der Kontierung, zu unvollständigen Aktivierungen resp. fehlender Aktivierungsfähigkeit sowie Differenzen zwischen Abrechnung und Antrag.
- **Beiträge**  
Die Kategorie beinhaltet Feststellungen zu noch fehlenden Beantragungen von Beiträgen von Dritten, resp. zu fehlenden Unterlagen, mit welchen man die Vollständigkeit der erhaltenen Beiträge überprüfen könnte.
- **Genehmigung/Bewilligung**  
Dies betrifft Feststellungen zu einer fehlenden formellen Ausgabenfreigabe sowie einzelne Übertragungsfehler von den Abrechnungen in die Anträge.







## 3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

### Externe Revisionen

Die Finanzkontrolle hat im Berichtszeitraum 9 externe Revisionen durchgeführt und darüber Bericht erstattet. Diese Revisionsdienstleistungen werden nach Aufwand verrechnet.

Externe Revisionen	Anzahl Mandate
Ordentliche Revisionen	1
Eingeschränkte Revisionen	2
Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen (PS920)	6

Wie im Vorjahr angekündigt, sind die Stiftungsaufsichtsprüfungen im Auftrag des Stadtrats weggefallen. Der Stadtrat hat seine Aufsichtsfunktion an die Anstalt des Kantons Zürich über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVS) abgegeben, womit auch unsere Prüfungen hinfällig wurden.

Die eingeschränkte Revision für den Verein Städteinitiative Bildung haben wir für das Jahr 2023 das letzte Mal durchgeführt. Im Jahr 2024 wechselt das Präsidium und die Verantwortung für die Vereinsbuchhaltung zur Stadt Uster, wodurch in der Folge auch die Prüfstelle wechseln wird.

### Beratungstätigkeiten

Die Finanzkontrolle wird gemäss der Finanzkontrollverordnung bei der Erarbeitung von Vorschriften über das Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen. Wie im Vorjahr begleiten wir weiterhin das Projekt WinRP, in dessen Rahmen die bestehende Finanzbuchhaltungs- und Personaladministrationslösung abgelöst wird. In der kommenden Berichtsperiode werden wir insbesondere die anstehenden Migrationen und die Eröffnungsbilanz 2025 prüfen.

### Whistleblowing

Seit Mai 2019 können der Finanzkontrolle Winterthur Meldungen über einen elektronischen Postkasten (Meldeportal) zugestellt werden. Diese Lösung lässt auch anonyme Meldungen zu. Das Meldeportal ist eine niederschwellige Möglichkeit, Missstände zu melden, wenn der Dienstweg nicht möglich erscheint.

Seit Mitte 2022 wird das Meldeportal von der Finanzkontrolle zusammen mit der Ombudsstelle betrieben. Eingehende Meldungen werden je nach gewählter Meldekategorie vom System entweder der Finanzkontrolle oder der Ombudsstelle zur Bearbeitung zugewiesen.

Über die Meldemöglichkeiten informieren Finanzkontrolle und Ombudsstelle sowohl im Intranet und wie auch anlässlich der mehrmals jährlich stattfindenden Einführungsveranstaltungen für neue Kadermitarbeitende der Verwaltung. Seit letztem Jahr macht zudem das Personalamt anlässlich der Einführung aller neuen Mitarbeitenden in der Verwaltung mit unserem Flyer auf die Meldemöglichkeiten aufmerksam.

Wie in den Vorjahren gingen im Berichtszeitraum nur sehr wenige Meldungen an die Finanzkontrolle ein.

[Link zum anonymen Meldeportal](#)



# 4

# Finanzkontrolle Intern

---

4.1 Organisation

---

4.2 Personalbestand

---

4.3 Finanzen

---

4.4 Aus- und Weiterbildung

---

4.5 Mitgliedschaften

---

4.6 Kommunikationswege

---

4.7 Zulassungserneuerung RAB

---

4.8 Externer Quality-Peer-Review

---



## 4.1 Organisation

Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur ist in zwei Teams organisiert, welche die ihnen zugeteilten Prüfungsschwerpunkte bearbeiten.



<sup>1</sup> zugelassene RevisionsexpertInnen RAB



## 4.2 Personalbestand

Die Finanzkontrolle verfügt über 7.8 Vollzeitstellen verteilt auf 9 Personen. Den Austritt per Ende Januar 2024 konnten wir per 1. April wiederbesetzen.

	Stelleneinheiten
Personalbestand per 1.7.2023	7.70
ein Austritt	./ 0.80
ein Eintritt	0.80
Anpassungen Arbeitspensen	0.10
Personalbestand per 30.6.2024	7.80

## 4.3 Finanzen

Das Budget der Finanzkontrolle wird vom Stadtparlament bewilligt. Die Finanzaufstellung der Finanzkontrolle wird im Teil B der Jahresrechnung der Stadt Winterthur publiziert und durch eine von der Aufsichtskommission des Stadtparlaments eingesetzten Revisionsstelle geprüft.

## 4.4 Aus- und Weiterbildung

Sämtliche Mitarbeitenden der Finanzkontrolle sind den Anforderungen an die Finanzaufsicht entsprechend ausgebildet und verfügen über umfassendes Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz. Zudem wirken sie in Arbeitsgruppen der Fachvereinigung zum Austausch von Best-Practice-Methoden mit.

## 4.5 Mitgliedschaften

Die Finanzkontrolle und / oder deren Mitarbeitende sind Mitglieder der folgenden Fachvereinigungen:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
- EXPERTsuisse
- Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS)
- ISACA (Information Systems Audit and Control Association) Switzerland Chapter

## 4.6 Kommunikationswege

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüfergebnisse, wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den geprüften Stellen. Dies erfolgt, neben der schriftlichen Berichterstattung über die Einzelrevisionen, mittels Planungs- und Schlussbesprechungen. Mit dem Leiter der Finanzkontrolle finden zudem ein jährlicher resp. mehrmals jährlicher Austausch mit der Parlamentsleitung, der Aufsichtskommission und dem Stadtrat statt.

## 4.7 Zulassungserneuerung RAB

Seit 2009 ist die Finanzkontrolle als Revisionsexpertin zugelassen und eingetragen. Diese Zulassung muss alle fünf Jahre erneuert werden. Im Rahmen dieser Zulassungserneuerung muss der Nachweis erbracht werden, dass die relevanten Vorgaben dauernd eingehalten worden sind. Insbesondere die nachgewiesene und dokumentierte Einhaltung der Vorgaben an die Qualitätssicherung (ISQC-CH1) wird im Rahmen der Zulassungserneuerung von der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) überprüft. Bei der letzten Überprüfung im Berichtsjahr wurde ein formeller Mangel festgestellt. Diesen konnten wir bis zum Abschluss des Prüfprozesses beheben, sodass unsere Zulassung am 1. Februar 2024 für weitere fünf Jahre erneuert wurde.

## 4.8. Externer Quality-Peer-Review

Im November 2021 hat die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Landschaft bei der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur einen Peer Review des Qualitätssicherungssystems durchgeführt.

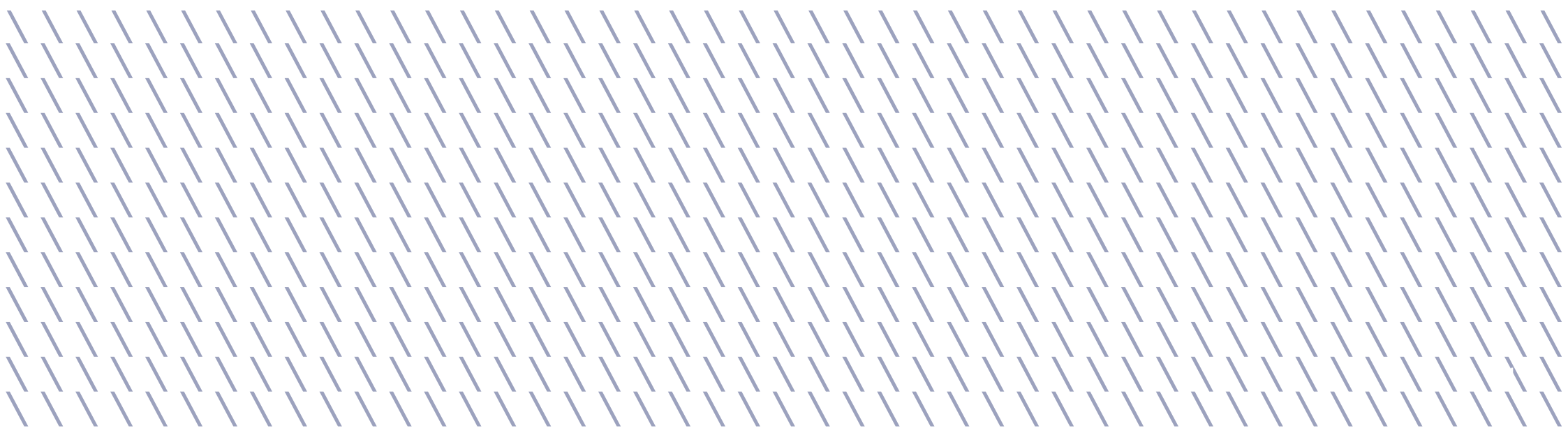
Der nächste externe Quality-Peer-Review wird turnusgemäss im Jahr 2025 stattfinden.

Wir haben unsererseits in 2023 einen Peer Review der Finanzkontrolle des Kantons Thurgau durchgeführt und ihrem Leiter Bericht erstattet.



# 5

# Ausblick ins kommende Berichtsjahr





Die gesetzlichen Grundlagen und der Auftrag der Finanzkontrolle haben sich nicht verändert. Die Prüfung der Jahresrechnung 2024 im ersten Semester 2025 und die zyklische Prüfung der Produktgruppen vorwiegend im 2. Semester 2024 werden weiterhin die Hauptschwerpunkte unserer Arbeit bilden.

Weiter werden wir den ersten Zyklus unserer Mehrjahresplanung für IT-Prüfungen abschliessen. Das bedeutet auch, dass eine für die kommenden Jahre gültige IT-Prüfstrategie zu erstellen und eine passende aktualisierte Mehrjahresplanung abzuleiten ist. Der Zeitpunkt hierfür ist gut, liegt doch zum einen die Digitalisierungsstrategie des Stadtrats vor und das Digitalisierungsboard nimmt seine Arbeit auf, und zum anderen darf in den nächsten Monaten auch mit der aktualisierten IT-Strategie gerechnet werden.

Mit der Einführung der Software Abacus als neues Haupt- und Personalbuchhaltungssystem werden wir die Migrationen und die Eröffnungsbuchungen prüfen sowie die Anpassungen im Internen Kontrollsystem (IKS) begleiten.

Finanzkontrolle-intern steht die Etablierung unseres Audit-Tools im Fokus, welches mit der Planung 2024/25 vollständig in Betrieb genommen wird. Damit einhergehend wollen wir auch die Überwachung der Erledigung der Anträge aus unseren Berichten durch die geprüften Stellen optimieren und streben eine transparentere Offenlegung der Massnahmenumsetzung an.

