



Protokollauszug vom

08.12.2021

Departement Finanzen:

Totalrevision der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt (VVFH) und Inkraftsetzung per 1.1.2022

IDG-Status: öffentlich

SR.21.932-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die totalrevidierte Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt gemäss Beilage 1 wird erlassen und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.
2. Die bisherige Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt vom 25. Februar 2009 (SRS 6.1-1.1) wird per 1. Januar 2022 aufgehoben.
3. Die Abschnitte V, VII sowie Ziffer 4 von Abschnitt X der Kompetenzordnung vom 25. August 1993 (SRS 1.1-2) werden per 1. Januar 2022 aufgehoben.
4. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, Ziffern 1 bis 3 am 10. Dezember 2021 amtlich zu publizieren und den Erlass nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in der systematischen Rechtssammlung zu veröffentlichen.
- 5.1. Folgende Beschlüsse des Stadtrates werden mit dem Inkrafttreten der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt aufgehoben:
 - Sk-Nr. 96-0879
 - SRB-Nr. 2003-0659
 - SRB-Nr. 2004-2041
 - SR.09.1699-1
 - SR.10.1469-5
 - Dispositiv Ziffer 1 von SR.14.55-1
 - SR.14.1103-1
 - SR.14.1194-1
 - SR.15.12-2
 - SR.15.745-1

- SR.16.954-3
- SR.17.597-4
- SR.17.696-1
- SR.17.940-1
- SR.18.470-1

5.2. Folgende Beschlüsse des Stadtrates werden zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der jeweiligen Richtlinien des Finanzamtes aufgehoben:

- SRB-Nr. 2001-1994
- SR.08.73-1
- SR.08.1176-3
- SR.14.55-1
- SR.14.762-1
- SR.15.563-1
- SR.15.594-1
- SR.17.939-1

6. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die aufgehobenen Beschlüsse des Stadtrates gemäss Ziffer 5.1. aus der internen Erlasssammlung zu entfernen. Der Zeitpunkt zur Entfernung der Beschlüsse gemäss Ziffer 5.2. wird durch das Finanzamt bestimmt und der Stadtkanzlei gemeldet.

7. Gegen Ziffern 1 bis 3 dieses Beschlusses kann innert dreissig Tagen ab der amtlichen Publikation schriftlich, begründet und mit Antrag beim Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, Rekurs erhoben werden.

8. Mitteilung an: alle Departemente (zur Information ihrer Bereiche); Stadtkanzlei (zur amtlichen Publikation); Finanzamt; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Die bisher geltende Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt (alt VVFH - aVVFH) wurde im Nachgang zur flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) im Jahr 2009 erlassen. Sie dient der Konkretisierung der vom Grossen Gemeinderat (künftig: Stadtparlament) erlassenen Verordnung über den Finanzhaushalt (VFH) und regelt den Umgang mit den dem Stadtrat darin zugewiesenen Kompetenzen. Seit dem Erlass wurde die VVFH keiner materiellen Revision mehr unterzogen. In der Zwischenzeit hat sich zum einen die Führung des Finanzhaushaltes in der Praxis weiterentwickelt und zum anderen hat sich das übergeordnete Recht stark verändert. So wurde auf kantonaler Stufe das neue Gemeindegesetz erlassen (GG vom 20.04.2015, in Kraftsetzung per 01.01.2018; LS 131.1), welches unter anderem die Rechnungslegung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) vorsieht. Das neue Gemeindegesetz hat wiederum eine Totalrevision der Gemeindeordnung (GO) ausgelöst, welche von den Winterthurer Stimmberechtigten am 26. September 2021 gutgeheissen wurde und wesentliche Auswirkungen auf die Führung des Finanzhaushalts hat (neue GO –nGO). In der Folge wurde eine Teilrevision der VFH vorgenommen, welche der Grosse Gemeinderat am 1. November 2021 beschlossen hat und – vorbehältlich eines Referendums – per 1. Januar 2022 in Kraft treten wird (neue VFH – nVFH).

In einem letzten Schritt sind nun die stadträtlichen Ausführungsbestimmungen zum Finanzhaushaltsrecht mit einer Totalrevision der VVFH zu aktualisieren. Deren Geltungsbereich beschränkt sich auf diejenigen Teile des Finanzhaushaltsrechts, zu denen der Stadtrat die Regelungskompetenz besitzt. Nebst dem Stadtrat sind auch der Schulpflege und der Parlamentsleitung des Stadtparlaments gewisse Finanzkompetenzen zugewiesen, welche in deren Ausführungserlassen näher geregelt werden müssen.

2. Totalrevidierte Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt (neu VVFH - nVVFH)

2.1 Erarbeitungsprozess

Der Entwurf für die nVVFH wurde von einer DFI-internen Arbeitsgruppe erarbeitet und bei den Verantwortlichen für das Finanz- und Rechnungswesen der Departemente und den Departementssekretärinnen und Departementssekretären sowie bei der Finanzkontrolle und der Fachstelle öffentliches Beschaffungswesen in die Vernehmlassung gegeben. In der Folge wurde der Entwurf überarbeitet und im Fachmitberichtsverfahren final bereinigt.

2.2 Charakter des Erlasses

Im Zuge der Erarbeitung der aVVFH wurden viele für die Stadtverwaltung neue Prozesse rund um WoV erstmals verschriftlicht und konkret ausgestaltet. Der Erlass ist dementsprechend umfangreich ausgefallen und beinhaltet viele Wiederholungen des übergeordneten Rechts, um eine relativ vollständige und in sich logische Abbildung der Finanzhaushaltsordnung zu gewähren. Als Folge enthält die aVVFH viele Bestimmungen ohne eigentlichen Regelungsgehalt und war aufgrund von Änderungen des übergeordneten Rechts wie auch der dynamischen Entwicklung der Praxis, welche mittels Beschlüssen des Stadtrates umgesetzt wurde, schnell veraltet.

Die totalrevidierte nVVFH hat deshalb – wie für Ausführungserlasse üblich – einen das übergeordnete Recht ergänzenden bzw. konkretisierenden Charakter, ohne dass der Erlass eine vollständige Abbildung über die Führung des Finanzhaushalts vermitteln kann. Die übersichtliche Zusammenfassung aller bestehenden Regelungen zum Finanzhaushalt – vom Gemeindegesetz bis zu den Richtlinien des Finanzamts – wird im künftigen Handbuch Finanzen des Finanzamts sichergestellt.

2.3 Wichtigste Neuerungen

Die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen finden sich in der Synopse (Beilage 2). Nachfolgend werden daher nur die materiell wesentlichsten Änderungen beschrieben:

Art. 6: Erlass von Richtlinien und Weisungen

Um Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten für den Erlass von Richtlinien und Weisungen zu vermeiden, wird in Art. 6 neu klargestellt, dass das Finanzamt in all jenen Fällen zuständig ist, wo der Stadtrat nicht explizit als zuständige Instanz benannt wird. Aus diesem Grund entfallen im gesamten Erlass alle Bestimmungen, welche dem Finanzamt die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien und Weisungen zu einem bestimmten Thema zuschreiben.

Art. 19: Verwendung und Genehmigung von Entnahmen aus Produktgruppen-Rücklagen

Abs. 2: Der Verwendungszweck der PG-Rücklagen wird gestützt auf § 89 Abs. 2 GG in Art. 22 Abs. 1 nVVFH geregelt. Danach stehen die Rücklagen den Produktgruppen zusätzlich zum budgetierten Globalkredit zur wirtschaftlichen Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Sodann hat das Parlament den Stadtrat ermächtigt, den Verwendungszweck einzuschränken (Art. 22 Abs. 3 nVVFH). Der Stadtrat verzichtet mit dem Neuerlass der Vollzugsverordnung darauf, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Die Rücklagen sollen den Produktgruppen weiterhin für dieselben Zwecke wie der Globalkredit zur Verfügung stehen. In Absatz 2 werden die Verwendungszwecke näher umschrieben.

Abs. 4: Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Entnahmen aus Produktgruppen-Rücklagen hat nicht mehr zwingend bei der Departementsleitung zu liegen. Angesichts der oft sehr tiefen Beträge war dies bisher nicht stufengerecht und belastete die Departementsleitungen unnötig. Die Departemente können die Zuständigkeiten individuell in ihren Kompetenzvorschriften regeln.

Art. 21: Bewilligung neuer Ausgaben

War die Bewilligung von Verpflichtungskrediten für neue Ausgaben bisher vollumfänglich dem Grossen Gemeinderat bzw. den Stimmberechtigten vorbehalten, sieht die nGO eine stadträtliche Kreditbewilligungskompetenz vor. Sie beträgt für einmalige Ausgaben eine Million Franken und für jährlich wiederkehrende Ausgaben 100 000 Franken. Bis zur Höhe der bisher konstitutiv – also vom Grossen Gemeinderat mit dem Budget – bewilligten Beträge (300 000 Franken einmalig und 30 000 Franken jährlich wiederkehrend) wird die stadträtliche Kompetenz an die Departemente delegiert. Operativ ändert sich für die Departemente dadurch wenig, da die bisher für diese Beträge verlangte Ausgabenfreigabe entfällt und durch die Genehmigung des Verpflichtungskredites ersetzt wird. Neu ist hingegen, dass aufgrund der nGO für Beträge zwischen 300 000 Franken und eine Million Franken anstelle einer Weisung an den Grossen Gemeinderat ein Antrag an den Stadtrat erstellt werden muss.

Art. 22: Bewilligung gebundener Ausgaben

Die Bewilligung gebundener Ausgaben wird mit denselben Betragsgrenzen an die Departemente delegiert wie bei den neuen Ausgaben. Vorbehalten bleiben zwei Ausnahmen:

1. Führt eine Gebundenerklärung von dringlichen, nicht vorhersehbaren Ausgaben zur Überschreitung eines Globalkredits, ist diese immer vom Stadtrat zu beschliessen (Abs. 1 lit. a). Diese Einschränkung ist in Art. 15 Abs. 1 lit. b nVFH begründet.
2. In Sammelpositionen budgetierte gebundene Investitionsausgaben sind unabhängig vom Betrag vom zuständigen Departement zu genehmigen (Abs. 1 lit. c).

Art. 25: Kreditabrechnungen

Abs. 2: Um bei grossen Bauvorhaben die oftmals notwendigen Mängelbehebungen über den Verpflichtungskredit abrechnen zu können, wird die Frist zur Erstellung der Kreditabrechnung von einem auf zwei Jahre verlängert. Sie sollte aber nur bei grossen Bauten ausgereizt werden – es gilt weiterhin die Regel, dass die Abrechnung so schnell wie möglich erstellt werden sollte.

Abs. 3: Kreditabrechnungen werden künftig im Grundsatz von derjenigen Instanz genehmigt, welche den jeweiligen Kredit bewilligt hat. Im Falle der von den Stimmberechtigten oder vom Stadtparlament bewilligten Kredite ist der Stadtrat für die Genehmigung der Abrechnungen zuständig,

sofern der Kredit nicht überschritten wurde. Damit werden die Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung umgesetzt (Art. 20 Abs. 1 lit. h und Art. 34 Abs. 1 lit. d nGO).

Art. 37 und 38: Vergabeentscheide

Die Delegation von Vergabeentscheiden in der Zuständigkeit der Departemente ist neu frei und individuell durch diese bestimmbar.

2.4 Wichtigste aufgehobene Bestimmungen

Nachfolgend werden die wichtigsten aufgehobenen und deshalb nicht mehr in der Synopse ersichtlichen Bestimmungen aufgeführt:

Art. 18 aVVFH: Sammelkredite

Sammelkredite erhalten mit der Revision der VFH einen neuen rechtlichen Charakter und werden unter der Bezeichnung Sammelpositionen neu in Art. 13a nVFH geregelt. Stadträtliche Ausführungsbestimmungen sind nicht notwendig, weshalb die entsprechenden Bestimmungen aufgehoben werden.

Art. 21 aVVFH: Betriebsrechnungen

Gemäss Gemeindegesetz ist die Bildung und Auflösung von Eigenwirtschaftsbetrieben dem Parlament oder den Stimmberechtigten vorbehalten, sofern sie nicht vom übergeordneten Recht vorgeschrieben sind. Die Auflistung der in Winterthur als Eigenwirtschaftsbetriebe geführten Verwaltungseinheiten in einem stadträtlichen Erlass hat deshalb rechtlich keine Bedeutung, weshalb die entsprechende Bestimmung aufgehoben wird.

Art. 26-32 aVVFH: Ablauf der Budgetierung und Mehrjahresplanung

Der genaue Ablauf des Budgetierungsprozesses ist abhängig von der jeweiligen Ausgangslage und wurde in den letzten Jahren flexibel gehandhabt. Dies hatte zur Folge, dass der in der aVVFH festgehaltene Ablauf in der Praxis oft nicht eingehalten wurde. Die verbindliche Verankerung eines Prozesses in einem Erlass macht nur dann Sinn, wenn er strikt gemäss diesen Bestimmungen geführt wird und die Bestimmungen im Erlass eine direkte Wirkung entfalten. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, wird auf eine detaillierte Regelung des Budgetierungsprozesses verzichtet.

Art. 47 und 48 aVVFH: Leistungsvereinbarung

Da im Zuge der Teilrevision der VFH die Pflicht zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen den Departementsleitungen und den Produktgruppen aufgehoben wurde, können auch die Ausführungsbestimmungen zum Gehalt dieser Leistungsvereinbarungen aufgehoben werden. Auf freiwilliger Basis können weiterhin Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden.

Art. 66-70 aVVFH: Ausgabenfreigaben

Unter der alten GO wurden viele Ausgaben vom Parlament mit dem Budget bewilligt, ohne dass dazu separate Kreditanträge gestellt wurden. Aus diesem Grund wurde das der Kreditbewilligung nachgelagerte Instrument der Ausgabenfreigabe geschaffen, damit sich die jeweils zuständige Instanz (in der Regel die Departementsleitung) explizit mit der Verwendung von Mitteln für einen bestimmten Zweck einverstanden erklären konnte. Mit der eigenen Kreditbewilligungskompetenz des Stadtrates und der teilweisen Delegation dieser Kompetenz an die Departemente (siehe Ausführungen zu Art. 21 und 22) wird die Ausgabenfreigabe durch die Kreditbewilligung der zuständigen Instanz ersetzt. Aus diesem Grund werden die entsprechenden Bestimmungen aufgehoben.

3. Auswirkungen auf andere Erlasse – Kompetenzordnung

Im Zuge der Überarbeitung der Geschäftsordnung des Stadtrates sollen die noch bestehenden Bestimmungen der Kompetenzordnung (SRS 1.1-2) abgelöst und aufgehoben werden. Vorgängig sind diejenigen Bestimmungen der Kompetenzordnung, welche das Finanzwesen betreffen, in die nVVFH aufzunehmen. Dies betrifft folgende Abschnitte der Kompetenzordnung, welche mit vorliegendem Beschluss aufgehoben werden:

Abschnitt	Thema	Abgelöst durch
V.	Anlagen/Finanzwirtschaft	Art. 34 Abs. 2 lit. e nGO sowie Art. 51 nVVFH
VII.	Zuständigkeiten bei Liegenschaftengeschäften	Art. 30 Abs. 1 nVVFH
X. 4.	Unterschriftenregelung im Zahlungsverkehr mit Banken/PC	Art. 48 nVVFH

4. Inkraftsetzung

Die nVVFH ist gleichzeitig mit der neuen GO und der teilrevidierten VFH per 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen.

5. Amtliche Publikation und Aufnahme in systematische Rechtssammlung

Die Stadtkanzlei ist zu beauftragen, die amtliche Publikation unmittelbar nach der Beschlussfassung im Stadtrat zu veranlassen sowie den Erlass nach Eintritt der Rechtskraft in die systematische Rechtssammlung aufzunehmen.

6. Aufhebung Stadtratsbeschlüsse und Entfernung aus der internen Erlasssammlung

6.1 Mit Erlass der Vollzugsverordnung

Mit dem Inkrafttreten der totalrevidierten VVFH werden folgende Beschlüsse des Stadtrats obsolet, da sie inhaltlich überholt sind oder mit der Aufnahme in die VVFH ins ordentliche Recht übernommen werden:

Beschluss	Thema	Grund der Aufhebung
Sk-Nr. 96-0879	Bewertung landwirtschaftlicher Pachtbetriebe	Inhaltlich überholt (siehe Art. 31 nVVFH).
SRB-Nr. 2003-0659	Administrative Abwicklung der Kompetenzkredite des Stadtrates	Kompetenzkredite des SR entfallen in neuer GO.
SRB.2004-2041	Benutzung städtischer Sitzungszimmer	In Art. 42 Abs. 2 lit. b nVVFH aufgenommen.
SR.09.1699-1	Verzicht auf die Erhebung von Mehrwertsteuer auf internen Leistungen	In Art. 42 Abs. 3 nVVFH aufgenommen.
SR.10.1469-5	Vorgehensweise bei Budgetüberschreitungen	In Art. 15 nVFH übernommen.
SR.14.55-1	Einführung Hochrechnung 1. Quartal	Dispositiv Ziffer 1 ist aufzuheben; im Übrigen bleibt der SRB in Kraft bzw. wird nach Erlass der Vorgaben des Finanzamtes aufgehoben (vgl. Ziffer 6.2.)
SR.14.1103-1	Verzinsung Wohnbauförderungsdarlehen	Wurde mit SR.17.769-1 abgelöst aber nicht aus IES entfernt.
SR.14.1194-1	Aktivierungsgrenze	In Art. 39 nVVFH aufgenommen.
SR.15.12-2	Aufnahme von neuen Projekten in die Investitionsplanung AVV	Durch SR.18.156-3 und SR.18.156-5 (Neugestaltung Investitionsplanungsprozess) überholt.
SR.15.745-1	Zweckbestimmungen Versicherungsfonds	Versicherungsfonds wurde mit SR.20.33-1 aufgehoben, Zweckbestimmungen aber nicht aus IES entfernt.
SR.16.954-3	Erstellung der Hochrechnung per 31.3. und 31.8.	Regelung in Art. 14 Abs. 1 VFH und Art. 14 Abs. 1 nVVFH ohne Terminierung
SR.17.597-4	Ablieferung von Einkünften aus Mandaten aus dienstlicher Tätigkeit	Regelung wurde in Art. 125 VVPST aufgenommen, SRB aber nicht aus IES entfernt.

SR.17.696-1	Kompetenzen im Submissionswesen	In Art. 34 und 36 nVVFH aufgenommen.
SR.17.940-1	Mehrkosten im Zusammenhang mit Krankheitsabsenzen	In Art. 17 Abs. 2 lit. h nVVFH aufgenommen.
SR.18.470-1	Kapitalisierungszinssätze und Prozess für die Neubewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen	In Art. 31 Abs. 2 und 3 nVVFH aufgenommen.

Die genannten Beschlüsse sind von der Stadtkanzlei aus der internen Erlasssammlung zu entfernen.

6.2 Mit Erlass der Richtlinien und Weisungen des Finanzamtes

Mit der Delegation der Zuständigkeit für den Erlass von Richtlinien und Weisungen ans Finanzamt für alle Themenbereiche, welche nicht explizit dem Stadtrat vorbehalten sind (siehe Ausführungen zu Art. 6), müssen zudem einige Stadtratsbeschlüsse aufgehoben werden, sobald das Finanzamt die entsprechenden Richtlinien und Weisungen erlassen hat. Dies betrifft folgende Beschlüsse:

Beschluss	Thema
SRB-Nr. 2001-1994	Behandlung des EURO ab 1.1.2002
SR.08.73-1	Berechnung von baulichen Eigenleistungen bei Investitionsvorhaben
SR.08.1176-3	Handhabung von Sammelkrediten
SR.14.55-1	Einführung Hochrechnung 1. Quartal und Vorgaben zur Abweichungsbegründung
SR.14.762-1 SR.15.563-1 SR.15.594-1	Innerbetriebliche Leistungsverrechnung (Teile davon bleiben in Kompetenz des SR [Residualkosten])
SR.17.939-1	Wesentlichkeitsgrenzen im Rechnungsabschluss

Das Finanzamt informiert die Stadtkanzlei über das Inkrafttreten von ablösenden Richtlinien, woraufhin die Stadtkanzlei die jeweiligen Stadtratsbeschlüsse aus der internen Erlasssammlung entfernt.

7. Externe und interne Kommunikation

Da die totalrevidierte VVFH Auswirkungen auf die operativen Finanzprozesse der gesamten Verwaltung hat, ist die interne Kommunikation der materiell bedeutsamen Änderungen wichtig. Es

wird daher eine Intranet-Meldung geschaltet und die im Finanz- und Rechnungswesen tätigen Mitarbeitenden werden mit separatem E-Mail über die Neuerungen informiert.

Auf eine Medienmitteilung wird verzichtet.

Beilagen:

1. Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt (VVFH)
2. Synopse