

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Bericht, Antrag und Umsetzungsvorlage zur Motion betreffend zweckmässiges internes Kontrollsystem für die Stadt Winterthur, eingereicht von den Gemeinderäten M. Zeugin (GLP), St. Feer (FDP) und R. Harlacher (CVP) sowie Gemeinderätin G. Gisler (SVP)

Antrag:

1. Die Motion betreffend zweckmässiges Internes Kontrollsystem für die Stadt Winterthur wird erheblich erklärt und mit folgendem Beschluss umgesetzt:

Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur wird mit der folgenden neuen Bestimmung ergänzt:

§ 31 (Vollzug) Abs. 3 (neu):

Der Stadtrat legt unter Einbezug der Finanzkontrolle die Grundsätze für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem fest.

2. Mit dem Umsetzungsbeschluss gemäss Ziffer 1 wird die Motion als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 26. August 2013 reichten die Gemeinderäte Michael Zeugin (GLP), Stefan Feer (FDP) und René Harlacher (CVP) sowie Gemeinderätin Gabriella Gisler (SVP) mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. März 2014 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat folgende Ergänzung der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur zu unterbreiten: „Der Stadtrat legt unter Einbezug der Finanzkontrolle die Grundsätze für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem fest.“

Begründung

Ein Internes Kontrollsystem (IKS) ist ein Führungsinstrument, das systematisch die vom Stadtrat angeordneten organisatorischen Kontroll-Massnahmen und Regelungen in der Verwaltung zusammenführt. Prozesse werden dadurch transparenter und effizienter, der Vermögensschutz gewährleistet und die Einhaltung von Gesetzen und Weisungen sichergestellt.

Die Stadt Winterthur verfügt momentan über kein solches Internes Kontrollsystem. Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur schreibt in ihrem Prüfbericht zur städtischen Rechnung 2012: „...wir geben jedoch kein Urteil über die Existenz und die Wirksamkeit der Internen Kontrolle ab.“ Dies bedeutet, dass die Stadt Winterthur über kein Internes Kontrollsystem verfügt, welches von der Finanzkontrolle als solches anerkannt wird.

Die stark wachsende Stadt Winterthur, die steigende finanzielle Belastung und der hohe Investitionsnachholbedarf auf der einen Seite, aber auch die höher werdende Komplexität der öffentlichen Aufgaben und die anstei-

genden Anforderungen und Erwartungen in Bezug auf Transparenz auf der anderen Seite stellen immer neue und höhere Anforderungen an die Führungsinstrumente. Ein zweckmässiges internes Kontrollsystem kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass alle wichtigen Informationen an einem Punkt zusammenlaufen. Damit können Entscheide so ausgerichtet werden, dass die vorhandenen Mittel effizient (wirtschaftlich), effektiv (auf das gewünschte Ziel bezogen) und im Einklang mit den Weisungen und Erlassen (gesetzlichen Anforderungen) eingesetzt werden können.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Die Stadt Winterthur versteht IKS als ein Führungsinstrument, welches die durch die Exekutive definierten Kontrollen und Regelungen in der Verwaltung systematisch aufnimmt und durch Massnahmen den ordnungsgemässen Ablauf des Geschehens sicherstellt. Dadurch sollen Prozesse transparent und effizient gesteuert sowie die Einhaltung von Weisungen und Gesetzen garantiert werden.

In der Verwaltung der Stadt Winterthur sind durch Weisungen, interne Reglemente, Budgetierungsvorgaben, Personalpläne, Prozessbeschriebe etc. bereits viele Bausteine eines internen Kontrollsystems vorhanden und werden aktiv gelebt. Ziel der nun folgenden Arbeit wird daher noch eine Sichtung, Bewertung und – wo nötig – Vervollständigung der Kontrollen sein, welche in einem dokumentierten und standardisierten Kontrollprozess zusammengefasst werden.

Rechtliche Grundlagen

Für Gemeinden des Kantons Zürich ist ein formalisiertes IKS momentan nicht vorgeschrieben. Die einzige Erwähnung des IKS findet sich in § 34 a. Abs. 2 der Verordnung über den Gemeindehaushalt (Finanztechnische Prüfung).

§ 34 a. Abs. 2

Bei der Festlegung des Prüfungsumfangs und -vorgehens sowie beim Prüfen wird das interne Kontrollsystem berücksichtigt.

Im neuen Gemeindegesetz, welches momentan im Kantonsrat zur Beratung und Entscheidung ansteht, wird ein internes Kontrollsystem ebenfalls nur in einer kommentierenden Bemerkung im Zusammenhang mit den Führungs- und Aufsichtsaufgaben des Gemeindevorstandes erwähnt (vgl. Vorlage Gemeindegesetz, KR-Nr. 4974, Seite 133, Kommentierung zu § 49 Abs. 2).

Gleichwohl geht die Finanzkontrolle - deren Prüfung sich an den allgemeinen Schweizer Prüfungsstandards der Treuhandkammer orientiert - davon aus, dass sie die Pflicht habe, die Existenz eines internen Kontrollsystems zu bestätigen. Das Vorgehen für die Prüfung ist im Schweizer Prüfstandard (PS) 890 «Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems» geregelt.

Wirkungsbereich des IKS

Basierend auf den genannten Prüfungsrichtlinien, vor allem PS890, entschied sich die Stadt Winterthur, bei der Ausgestaltung des IKS die Finanzprozesse und die finanzielle Berichterstattung in den Mittelpunkt zu stellen.

Ausgestaltung und Zeitplan

Die Ausarbeitung des formalisierten IKS ist dem Departement Finanzen (DFI) übertragen. Die Finanzkontrolle wird den Prozess von Beginn an eng begleiten und unterstützen. Ziel ist es das formalisierte IKS gemäss PS890 mit den bestehenden Ressourcen so schnell wie möglich einzuführen. Nach heutigem Stand rechnet das DFI mit rund 130 zu dokumentierenden Prozessen in 22 Teilbereichen.

Trotz der momentan anstehenden Umsetzung des «Balance»-Projektes sowie der Einführung von HRM2 wird alles daran gesetzt, das Projekt bis Ende 2015 abzuschliessen. Bereits vor den Sommerferien wurde mit der Erarbeitung der Kontrollbereiche und Risiken aufgrund der jeweiligen Signifikanz in der Jahresrechnung begonnen. Die weiteren Schritte sind im beiliegenden Grobkonzept ersichtlich; vgl. Grafik im Anhang.

Nachdem in der Stadtverwaltung die Vorteile eines IKS bereits seit längerem erkannt sind und die für dessen Einführung entsprechenden Vorbereitungen laufen, ist die Motion als erheblich zu erklären und wie gefordert durch eine Ergänzung der Finanzhaushaltverordnung (neuer Absatz 3 von § 31 Vollzug) umzusetzen. Gemäss Art. 67 Abs. 8 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates kann der Stadtrat anstelle des Berichts zu einer überwiesenen Motion auch sofort einen Beschlussentwurf vorlegen. Mit Gutheissung desselben ist die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Anhang:

- Grafik «Grobplanung Einführung formalisiertes IKS»

