



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 13. September 2023

GR Nr. 2023/432

Finanzdepartement, Finanzkontrollverordnung, Neuerlass

1. Zweck der Vorlage

In Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle der Stadt Zürich wurde eine neue Finanzkontrollverordnung (FKVO, künftige AS 175.100) erarbeitet. Diese soll den heutigen Rumpferlass (aFKVO, AS 611.100), der seit dem Inkrafttreten der neuen Finanzhaushaltverordnung (FHVO, AS 611.101) bzw. seit der partiellen Aufhebung der alten Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzverordnung [FVO], AS 611.100) Bestand hatte, ersetzen und in der Amtlichen Sammlung an die systematisch richtige Stelle verschoben werden.

2. Ausgangslage (Handlungsbedarf und Umsetzung)

Die heute geltende FKVO war Teil der FVO (Art. 6–9). Die Bestimmungen stammen aus dem Jahr 1985 und wurden damals mit Blick auf die Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM1) per 1. Januar 1986 in Kraft gesetzt. Mit der Überführung der Art. 1–5 FVO in die FHVO (vgl. GR Nr. 2017/281) wurden die entsprechenden Bestimmungen in der FVO aufgehoben, übrig blieben einzig noch die drei Artikel zur Haushaltskontrolle durch die Finanzkontrolle (Art. 6–8) sowie die Schlussbestimmung (Art. 9). Dieser verbleibende Rumpferlass wurde umbenannt und diente als Zwischenlösung bis zum Erlass der neuen FKVO. Die FKVO soll künftig in der Amtlichen Sammlung im neu zu schaffenden Abschnitt «175 Finanzkontrolle» mit neuer Ordnungsnummer geführt werden.

3. Vernehmlassung

Die Vorlage wurde den Departementen und Dienstabteilungen zur Vernehmlassung unterbreitet. Sechs Departemente haben eine Stellungnahme eingereicht, drei Departemente haben ausdrücklich oder stillschweigend verzichtet. Von den stadtinternen Stellen wird die Vorlage mehrheitlich begrüsst. Ein Grossteil der Anmerkungen wurde bei der Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage berücksichtigt. Auf einzelne Punkte wird in den Erwägungen zu den jeweiligen Bestimmungen näher eingegangen. Teilweise wurden gestützt auf die Stellungnahmen die Formulierungen der Bestimmungen angepasst, ohne jedoch den Inhalt zu verändern.

4. Bestimmungen und Erläuterungen zur FKVO

I. Allgemeine Bestimmungen

A. Finanzkontrolle

Gegenstand	Art. 1 Diese Verordnung regelt die Organisation und die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle.
------------	--

Diese Bestimmung hält fest, welche Themen in der FKVO geregelt werden. Sie dient der Nachvollziehbarkeit und hat insofern eine Orientierungsfunktion.



2/21

Prüfstelle	Art. 2 ¹ Die Finanzkontrolle ist die Prüfstelle gemäss §§ 142–150 Gemeindegesetz (GG). ² Sie ist fachlich unabhängig und selbstständig. ³ Sie ist der Geschäftsleitung des Gemeinderats administrativ zugeordnet.
------------	--

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Art. 6 Abs. 1 aFKVO. Sie legt die Stellung der Finanzkontrolle fest und verweist dabei auf die entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz (GG, LS 131.1). Neben der fachlichen Unabhängigkeit ist die Finanzkontrolle auch selbstständig in der Organisation und der Durchführung des gesetzlichen Auftrags. Zudem wird ausdrücklich festgehalten, dass die Finanzkontrolle administrativ der Geschäftsleitung des Gemeinderats zugeordnet ist.

B. Finanzaufsicht

Prüfungsinhalt a. umfassende Aufsicht	Art. 3 Die umfassende Finanzaufsicht beinhaltet die Prüfung der Haushaltsführung auf: a. Ordnungsmässigkeit; b. Rechtmässigkeit; c. Wirtschaftlichkeit; d. Zweckmässigkeit; e. Wirksamkeit.
--	--

Diese Bestimmung ist Teilgehalt von Art. 6 Abs. 2 aFKVO. Sie umschreibt den Inhalt der umfassenden Finanzaufsicht als Teil des Prüfungsinhalts. Inhalt der umfassenden Finanzaufsicht ist es, mittels berufsständischer Prüfungen festzustellen, ob die Stadt auf all ihren Ebenen und in all ihren Bereichen im besten Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner handelt. Dabei müssen beispielsweise der Stadtrat als Gemeindevorstand bzw. die städtische Verwaltung verantwortlich handeln und sie sind rechenschaftspflichtig für die Verwaltung und Nutzung öffentlicher Ressourcen. Die Finanzkontrolle stärkt die Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integrität durch unabhängige Prüfungen von finanzrelevanten Tätigkeiten und die Berichterstattung über die Ergebnisse. Dies wiederum unterstützt den Gemeindevorstand sowie die Aufsichtsbehörden. Sie können dadurch ihre Verantwortlichkeiten als Reaktion auf die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen ausgestalten, die entsprechenden korrektiven Massnahmen ergreifen und somit den Rechenschaftszyklus abschliessen.

b. beschränkte Aufsicht	Art. 4 ¹ Die beschränkte Finanzaufsicht beinhaltet die Kontrolle der Verwendung der Mittel, die an Organisationen und Personen gemäss Art. 6 Abs. 2 ausgerichtet wurden. ² Sie wird auf Antrag der Vorsteherin oder des Vorstehers des zuständigen Departements durchgeführt.
-------------------------	--

Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage werden die umfassende und die beschränkte Finanzaufsicht neu in separaten Artikeln normiert. Die beschränkte Finanzaufsicht bezieht sich auf die Aufgabenerfüllung und Rechtmässigkeit bezüglich der Verwendung städtischer Gelder oder der vertraglichen Bedingungen, z. B. eines Subventionsvertrags. Solche Prüfungen erfolgen immer nur auf Antrag von Departementsvorstehenden (Abs. 2).

c. Abschluss	Art. 5 Die Finanzkontrolle übernimmt keine Vollzugsaufgaben.
--------------	--



3/21

Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage wird der Ausschluss von Vollzugsaufgaben nun ebenfalls in einer eigenen Norm festgehalten. Die Bestimmung besagt, dass die Finanzkontrolle nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden darf. Die Finanzkontrolle darf also keine Bestimmungen zum Finanzhaushalt oder zur Buchführung erlassen (z. B. Inventurrichtlinien oder Reglemente über die Kassenführung). Sie tritt also gegen aussen nicht als Verfasserin solcher Vorgaben auf, sie kann und soll jedoch durchaus bei der Erarbeitung solcher Vorgaben mitarbeiten bzw. angehört werden. Des Weiteren übt die Finanzkontrolle keine Linienfunktionen, also ausführende Tätigkeiten und Aufgaben, aus (z. B. Strafanzeigen bei strafbaren Handlungen erstatten).

Aufsichtsbereiche	<p>Art. 6 ¹ Der umfassenden Finanzaufsicht unterliegen:</p> <ul style="list-style-type: none">a. städtische Organe und Organisationseinheiten, deren Rechnungen dem Grundsatz der Einheit des Haushalts gemäss § 86 GG unterstehen;b. öffentlich-rechtliche Anstalten, soweit keine externe Revisionsstelle eingesetzt wurde. <p>² Der beschränkten Finanzaufsicht unterliegen:</p> <ul style="list-style-type: none">a. öffentlich-rechtliche Anstalten, soweit eine externe Revisionsstelle eingesetzt wurde;b. Organisationen und Personen ausserhalb der Stadtverwaltung, denen die Stadt öffentliche Aufgaben überträgt;c. Organisationen und Personen, die städtische Leistungen erhalten.
-------------------	---

Die Bestimmung ist ebenfalls Teilgehalt von Art. 6 Abs. 2 aFKVO. Sie zeigt die Geltungsbereiche der umfassenden und der beschränkten Finanzaufsicht auf. Der umfassenden Finanzaufsicht unterstehen demnach sämtliche städtischen Organe und Organisationseinheiten, deren Rechnungen dem Grundsatz der Einheit des Haushalts unterstehen. Diese Formulierung ergibt sich aus § 86 GG i. V. m. Art. 4 FHVO. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Stadt unterstehen der umfassenden Finanzaufsicht, soweit keine externe Revisionsstelle eingesetzt wurde. Andernfalls wäre gemäss Abs. 2 lit. a lediglich die beschränkte Finanzaufsicht wahrzunehmen. Der beschränkten Finanzaufsicht unterstehen überdies Organisationen und Personen ausserhalb der Stadtverwaltung, denen die Stadt öffentliche Aufgaben überträgt sowie Organisationen und Personen, die städtische Leistungen erhalten. Bei Letzteren handelt es sich beispielsweise um Vereine, Stiftungen oder Kapitalgesellschaften die ein Kunstmuseum, ein Orchester oder eine Kindertagesstätte betreiben und von der Stadt auf unterschiedliche Art und Weise eine finanzielle Unterstützung erhalten. Dabei sollte in den jeweiligen vertraglichen Bestimmungen die Einsicht in Unterlagen bzw. Überprüfung durch die Finanzkontrolle geregelt werden.

Prüfgrundsätze	<p>Art. 7 Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit aus nach den:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Vorgaben des übergeordneten Rechts;b. Bestimmungen dieser Verordnung;c. allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen.
----------------	---



4/21

Diese Bestimmung normiert als Teilgehalt von Art. 6 Abs. 2 aFKVO die Prüfgrundsätze. Die Finanzkontrolle ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gehalten, sich – abgesehen vom übergeordneten Recht und der FKVO – an berufsständischen Grundlagen zu orientieren. Dabei stehen bezüglich der Abschlussprüfung die für die Schweiz massgebenden Grundlagen der Prüfungsstandards und ergänzend das Handbuch zur Abschlussprüfung der Fachvereinigung der Finanzkontrollen im Zentrum. Bei Aufgaben der internen Revision orientiert sich die Finanzkontrolle an den internationalen Grundlagen für die berufliche Praxis der internen Revision. Die vorgenannten Grundlagen und Normen verfolgen in ihrer Grundkonzeption die Sicherstellung der Qualität der durchgeführten Prüfungen, die Stärkung der Glaubwürdigkeit der Prüfberichte sowie die Erhöhung der Transparenz des Prüfprozesses.

Geschäftsverkehr	Art. 8 Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit den Stellen, die unter ihrer Aufsicht stehen.
------------------	--

Der direkte Verkehr mit den geprüften Stellen (Prüfungsanmeldung, Durchführung und Berichterstattung) ist ein zentrales Element der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Durch eine mögliche Einflussnahme oder das Zutun Dritter darf eine Prüfung weder unterbunden noch verzögert werden. Art. 39 Abs. 4 FKVO bleibt selbstverständlich vorbehalten, soweit es um Unterlagen und Auskünfte geht.

C. Haushaltsführung der Finanzkontrolle

Grundsätze	Art. 9 ¹ Die Haushaltsführung der Finanzkontrolle richtet sich nach den städtischen Bestimmungen. ² Die Finanzkontrolle erstellt nach den formellen Vorgaben des Stadtrats: a. das Budget; b. den Finanz- und Aufgabenplan; c. die Jahresrechnung. ³ Der Stadtrat leitet die Anträge an den Gemeinderat weiter.
------------	---

Die Rechnung der Finanzkontrolle fliesst in den konsolidierten Jahresabschluss der Stadt ein. Aufgrund der Einheit der städtischen Rechnung hält sich die Finanzkontrolle ebenfalls an die Vorgaben der städtischen Haushaltsführung. Die Bestimmung hat überwiegend deklaratorischen Charakter und deckt sich mit den massgebenden Bestimmungen der FHVO, die gemeinsam mit weiteren städtischen Vorgaben zur Anwendung gelangt.

Revisionsstelle	Art. 10 ¹ Die Geschäftsleitung des Gemeinderats beauftragt eine externe Revisionsstelle mit der Prüfung der Jahresrechnung der Finanzkontrolle. ² Die Finanzkontrolle erhält vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme.
-----------------	--

Die Finanzkontrolle pflegt die langjährige Praxis, dass die eigene Rechnung jährlich einer Revision durch eine externe Revisionsstelle unterzogen wird. Der entsprechende Auftrag soll neu durch die Geschäftsleitung des Gemeinderats erteilt werden. Bisher erfolgte die Einsetzung einer solchen Prüfstelle durch die Finanzkontrolle selbst. Neu erhält sie gemäss Abs. 2 ein vorgängiges Mitspracherecht.



5/21

Die Berichterstattung erfolgt an die Auftraggeberin, also die Geschäftsleitung des Gemeinderats, und an die Finanzkontrolle als geprüfte Institution.

Qualitätsmanagement	Art. 11 ¹ Die Finanzkontrolle verfügt über ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem. ² Sie stellt die Unterlagen bei Bedarf der Geschäftsleitung des Gemeinderats zur Verfügung.
---------------------	---

Die Bestimmung zum Qualitätsmanagement wurde im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage von der Bestimmung zur Revisionsstelle getrennt. Im Bereich Qualitätskontrolle ist die Finanzkontrolle seit 2004 zertifiziert (ISO). Seither lässt sie ihr Qualitätsmanagement und ihre Geschäftsprozesse jährlich durch eine externe Zertifizierungsstelle überprüfen. Dieser Grundsatz soll ebenfalls in der FKVO verankert werden.

II. Organisation

A. Leitung

Leitung	Art. 12 ¹ Als Direktorin oder Direktor wird eine in Revisionsfragen ausgewiesene Fachperson gewählt. ² Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. ³ Eine Wiederwahl ist möglich.
---------	--

Die Anforderungen für die Wahl als Direktorin oder Direktor lassen bewusst einen gewissen Spielraum offen. Die Eignung kann sich beispielsweise aus der Ausbildung oder der früheren Tätigkeit einer Kandidatin oder eines Kandidaten ergeben. Sie kann aber auch in Anlehnung an das Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz [RAG], SR 221.302) definiert werden. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Finanzkontrolle sowohl externe wie interne Revisionsaufgaben wahrnimmt. Die Finanzkontrolle ist deswegen auch bei der Revisionsaufsichtsbehörde als Revisonsexpertin eingetragen. Die Zulassungskriterien sind in Art. 4 und 6 des RAG aufgeführt. In jedem Fall muss die Person über einen unbescholtenen Leumund verfügen.

Des Weiteren wird in der Bestimmung festgehalten, dass eine Amtsdauer vier Jahre beträgt und dass eine Wiederwahl möglich ist. Die Wahl durch den Gemeinderat ist in Art. 53 lit. d Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) geregelt.

Lohn	Art. 13 Der Lohn der Direktorin oder des Direktors richtet sich nach dem Personalrecht.
------	---

Gestützt auf Art. 55 lit. c GO wird der Lohn der Direktorin oder des Direktors in Art. 54 Abs. 2 lit. h Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht [PR], AS 177.100) festgesetzt. Es handelt sich dabei um eine fixe Einstufung, die jeweils an die Teuerung angepasst werden kann.

Finanzbefugnisse	Art. 14 ¹ Die Finanzbefugnisse der Direktorin oder des Direktors entsprechen sinngemäss denjenigen einer Dienstchefin oder eines Dienstchefs. ² Darüber hinaus richten sich die Zuständigkeiten nach der Gemeindeordnung.
------------------	--

Die Finanzkontrolle war von 1986 bis zu ihrer Ausgliederung eine städtische Dienstabteilung, deren Leitung mit den Kompetenzen einer Dienstchefin oder eines Dienstchefs ausgestattet



6/21

war. An der Tätigkeit bzw. der Organisation der Finanzkontrolle hat sich aber nichts Wesentliches verändert. Es rechtfertigt sich daher ohne Weiteres, dem Direktor bzw. der Direktorin die Finanzbefugnisse eines Dienstchefs oder einer Dienstchefin zuzugestehen (vgl. dazu auch das Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung, AS 172.101). Im Übrigen richten sich die Zuständigkeiten nach der Gemeindeordnung.

Übertragung von Befugnissen	Art. 15 Die Geschäftsleitung des Gemeinderats kann Befugnisse der Direktorin oder des Direktors massvoll und stufengerecht in Ausführungsbestimmungen an Angestellte der Finanzkontrolle übertragen.
-----------------------------	--

In der Vergangenheit hat die Direktion ihre Stellvertretungsregelung sowie verschiedene Aufgaben mittels Verfügung an einzelne Angestellte delegiert. Diese Verfügungen wurden jeweils der Geschäftsleitung des Gemeinderats (früher: Büro des Gemeinderats) zur Kenntnisnahme eingereicht. Gestützt auf § 45 GG müssen Aufgabendelegationen jedoch in einem Erlass festgehalten werden. Aufgrund der Stellung der unabhängigen Finanzkontrolle kann es aber nicht mitangehen, dass der Stadtrat solche Ausführungsbestimmungen für die beim Gemeinderat angegliederte Finanzkontrolle erlässt. Daher soll die Geschäftsleitung des Gemeinderats solche Ausführungsbestimmungen erlassen können (Delegationsnorm). Eine solche Übertragung muss in jedem Falle massvoll und stufengerecht sein.

B. Personal

Anstellungsinstanz	Art. 16 ¹ Die Direktorin oder der Direktor ist Anstellungsinstanz für die bei der Finanzkontrolle beschäftigten Angestellten. ² Sie oder er ist zuständig für: a. die Ernennung der Stellvertretung; b. sämtliche Personalgeschäfte, soweit keine abweichenden Bestimmungen bestehen.
--------------------	--

Die Direktion ist für die Anstellung der Mitarbeitenden, die Ernennung der Stellvertretung sowie für sämtliche Personalgeschäfte innerhalb der Finanzkontrolle zuständig. Die Handhabung richtet sich nach dem städtischen Personalrecht.

Zu Abs. 2 lit. a ist zu erwähnen, dass es sich dabei um eine Spezialregelung handelt. So ist beispielsweise der Stadtrat gestützt auf Art. 11 Abs. 1 PR i. V. m. Art. 22 Abs. 1 Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR, AS 177.101) Anstellungsinstanz für Dienstchefinnen und Dienstchefs sowie deren Stellvertretung. Der Gemeinderat wiederum wählt die Ombudsperson und deren Stellvertretung (Art. 53 lit. e GO). Im Bereich der Finanzkontrolle besteht seit der Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle im Jahre 2007 eine entsprechende Spezialregelung, wonach die Direktion zwar durch den Gemeinderat gewählt wird, die Direktion aber selbst für die Ernennung ihrer Stellvertretung zuständig ist (vgl. dazu auch Abstimmungszeitung Stadt Zürich vom 25. November 2007, S. 7). Diese Regelung hat sich seither bewährt.



7/21

Anstellungs- ver- hältnisse	Art. 17 ¹ Bei Anstellungsverhältnissen gilt das Personalrecht. ² Der Gemeinderat kann abweichende Bestimmungen erlassen, soweit dies die Stellung der Finanzkontrolle erfordert.
-----------------------------------	---

Für die Anstellungsverhältnisse des Personals der Finanzkontrolle gelangt das städtische Personalrecht zur Anwendung. In Abs. 2 wird ein Vorbehalt für abweichende Bestimmungen aufgrund der Besonderheit der Finanzkontrolle eingeräumt. Dies kann beispielsweise die Ersatzzuständigkeit betreffen, für Fälle, in denen das Personalrecht oder ein Ausführungserlass eine Entscheidkompetenz oder Zustimmung von Departementsvorstehenden oder von der nächsthöheren vorgesetzten Stelle vorsehen. Ebenfalls zu bedenken sind Fälle, in denen das Personalrecht die Sicherstellung der von den Personaldiensten wahrzunehmenden Rollen festhält. Solche abweichenden Bestimmungen wären auf Stufe Verordnung zu erlassen.

An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass de lege lata personalrechtliche Anordnungen von den Mitarbeitenden der Finanzkontrolle mit Rekurs an den Bezirksrat weitergezogen werden können. Eine analoge Bestimmung zum Rechtsmittelweg der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste (Art. 44 Abs. 3 GO) besteht nicht, eine Neubeurteilung ist somit ausgeschlossen.

III. Aufgaben und Rechte

Allgemeine Aufgaben	Art. 18 ¹ Die Finanzkontrolle ist im Rahmen der umfassenden Finanzaufsicht insbesondere zuständig für die Prüfung: a. des Budgets; b. der Jahresrechnung; c. der Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche; d. des Geldverkehrs; e. der Ordnungsmässigkeit von Steuerungsvorgaben und Kennzahlen bei Globalbudgets; f. der Leistung und Wirksamkeit; g. von IT-Systemen; h. von Kreditabrechnungen. ² Sie prüft zudem, ob: a. der Stadtrat geeignete Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten getroffen hat; b. die Organisationseinheiten über ein dokumentiertes internes Kontrollsystem für Finanzprozesse verfügen; c. durch die Organisationseinheiten eine Risikobeurteilung vorgenommen wurde; d. eine angemessene interne Kreditüberwachung besteht. ³ Sie nimmt Prüfungen als Revisionsstelle vor, soweit ein öffentliches Interesse besteht.
---------------------	---

Diese Bestimmung ist Teilgehalt von Art. 6 Abs. 2 aFKVO und umschreibt die allgemeinen Aufgaben der Finanzkontrolle. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde der Aufgabenkatalog noch konkretisiert und Begrifflichkeiten wurden angepasst.



8/21

Im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes kann gesagt werden, dass bei Recht- und Ordnungsmässigkeitsprüfungen jeweils untersucht wird, ob bei einem Prüfungsgegenstand die als Prüfungsmassstäbe festgelegten Normen eingehalten wurden. Es wird anhand von Vorgängen, Finanztransaktionen oder Datenbeständen eine Aussage darüber getroffen, inwieweit eine geprüfte Stelle geltendes Recht sowie die Grundsätze der Ordnungsmässigkeit beachtet hat. Diese Massstäbe können Gesetze, Vorschriften, Beschlüsse, Satzungen, Geschäftsordnungen, Leistungsaufträge oder allgemeine Grundsätze der öffentlichen Verwaltung sein.

Zu Abs. 1 lit. a–d: Die Finanzkontrolle prüft in erster Linie das Budget des Stadtrats zuhanden des Gemeinderats. Im Unterschied zu den meisten anderen Gemeinwesen, bei denen keine Prüfung durch die Finanzkontrolle oder eine andere externe Stelle erfolgt, ist diese Prüfung seit langer Zeit in den jeweils massgebenden städtischen Gesetzesgrundlagen verankert. Daneben werden auch die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche sowie der Geldverkehr geprüft. Diese Prüfung bildet eine der beiden Hauptaufgaben der Finanzkontrolle.

Die zweite Hauptaufgabe betrifft interne Revisionstätigkeiten, die in Abs. 1 lit. e–h und Abs. 2 aufgeführt werden.

Zu Abs. 1 lit. e: Die Ordnungsmässigkeit bei Globalbudgets ergibt sich aus den bisherigen Regelungen. Dabei wird unterschieden zwischen der finanztechnischen Prüfung durch die Finanzkontrolle, die die Einhaltung der Regelungen und der Stetigkeit der Ermittlung prüft und der finanzpolitischen Prüfung. Für die Festlegung der Steuerungsvorgaben und Kennzahlen bzw. deren Änderung oder Anpassung ist die Rechnungsprüfungskommission zuständig.

Zu Abs. 1 lit. f: Sämtliche Leistungen sind regelmässig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Es handelt sich dabei um eine typische interne Revisionstätigkeit.

Zu Abs. 1 lit. g: Die Prüfung von IT-Systemen ist ebenfalls eine typische interne Revisionsarbeit. Diese Prüfungen werden unter dem Aspekt der Risikobeurteilung und Wesentlichkeit geplant und durchgeführt. Auch bei diesen Prüfungen werden die Normen der Berufsorganisationen berücksichtigt.

Zu Abs. 1 lit. h: Kreditabrechnungen sind ein etablierter Prozess innerhalb der Stadtverwaltung, bei dem über einen beantragten Kredit Rechenschaft abgelegt werden muss. Die Finanzkontrolle prüft solche Abrechnungen.

Zu Abs. 2 lit. a–c: In erster Linie geht es um die Prüfung, ob der Stadtrat geeignete Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten getroffen hat. Ebenfalls in diesen Bereich gehört die Prüfung der internen Kontrollsysteme (IKS). Ein IKS wirkt unterstützend für praktisch alle Aufgaben und Bereiche der Verwaltungstätigkeit. Die Kenntnis des IKS wird sowohl von den Prüfstandards für die Abschlussprüfung wie auch von den Standards für Rechts- und Ordnungsmässigkeitsprüfungen der internen Revision verlangt. Das IKS kann aber auch als eigenständiger Prüfungsgegenstand betrachtet werden. Gleich verhält es sich mit der Risikobeurteilung; auch hier muss die Durchführung einer solchen bestätigt werden.



9/21

Zu Abs. 2 lit. d: Selbstverständlich ist auch zu prüfen, ob eine angemessene interne Kreditüberwachung besteht. Es sind geeignete Massnahmen zu treffen, um beispielsweise frühzeitig mögliche Kreditüberschreitungen festzustellen und entsprechend zu reagieren.

Zu Abs. 3: Die Finanzkontrolle übt Mandate als Revisionsstelle nur aus, sofern ein enger Konnex zur Stadt besteht (öffentliches Interesse). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Aufgabenerfüllung ausgelagert wurde oder wenn Subventionen ausgerichtet werden. Solche Mandate dürfen jedoch die Aufgaben der Finanzkontrolle im Bereich der Finanzaufsicht nicht beeinträchtigen. Diese «Nebentätigkeit» war früher in Art. 6 Abs. 6 aFKVO geregelt.

Besondere Aufgaben a. Prüfaufträge	Art. 19 Folgende Stellen können bei der Finanzkontrolle zur Unterstützung ihrer Ober- oder Dienstaufsicht besondere Prüfaufträge beantragen oder sie als beratendes Organ zu Fragen der Finanzaufsicht beiziehen: a. Parlamentarische Untersuchungskommissionen; b. die Geschäftsprüfungskommission; c. die Rechnungsprüfungskommission; d. der Stadtrat; e. die Departementsvorstehenden; f. die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber; g. die Rechtskonsultantin oder der Rechtskonsulent.
---------------------------------------	--

Unter den besonderen Aufgaben ist geregelt, wer der Finanzkontrolle besondere Prüfaufträge beantragen oder wer sie beratend bei Fragen der Finanzaufsicht beiziehen darf. Nach bisherigem Recht konnte lediglich die Rechnungsprüfungskommission zusätzliche Prüfungen verlangen. Diese Einschränkung auf das finanzpolitische Prüforgan ergab sich aus Art. 8 Abs. 2 lit. b aFKVO. Sie erscheint in der heutigen Zeit nicht mehr adäquat. Eine Ausweitung des Kreises der Antragsberechtigten bzw. der Berechtigten, die Finanzkontrolle beratend beizuziehen, erscheint allein wegen der vielen Anspruchsgruppen und der unterschiedlichen Informationskenntnisse angezeigt. Daher sollen diese Möglichkeiten auch den parlamentarischen Untersuchungskommissionen, der Stadtschreiberin sowie dem Rechtskonsulenten offenstehen. Mögliches Beispiel für den Beizug der Finanzkontrolle bei Fragen der Finanzaufsicht ist die Beratung im Bereich der Kontrolle der städtischen Verpflichtungskredite.

b. Ablehnung	Art. 20 ¹ Die Finanzkontrolle kann Anträge ablehnen, sofern diese die Erfüllung der allgemeinen Aufgaben gefährden; ausgenommen sind Anträge von Untersuchungskommissionen. ² Die beantragende Stelle kann gegen die Ablehnung innert zehn Tagen bei der Geschäftsleitung des Gemeinderats Einspruch erheben. ³ Der Entscheid der Geschäftsleitung des Gemeinderats ist endgültig.
--------------	---

In dieser Bestimmung (im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage eine separate Norm) wird das Ablehnungsrecht der Finanzkontrolle sowie das weitere Verfahren umschrieben. Als Grund für eine Ablehnung kann die Gefährdung der zu erfüllenden Aufgaben genannt werden. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn solche Prüfaufträge derart viele Ressourcen der Finanzkontrolle binden würden, dass in der Folge geplante Prüfungen nicht mehr durchgeführt werden können. Im Streitfall entscheidet die Geschäftsleitung des Gemeinderats endgültig.



10/21

c. Meldung von Missständen	Art. 21 ¹ Die Finanzkontrolle kann Meldungen entgegennehmen, die mutmassliche Missstände in der Stadtverwaltung betreffen. ² Sie klärt den Sachverhalt und kann in ihrem Zuständigkeitsbereich die erforderliche Prüftätigkeit aufnehmen. ³ Meldungen werden vertraulich behandelt.
----------------------------	--

Diese Bestimmung wurde nach dem Vernehmlassungsverfahren auf Wunsch der Finanzkontrolle neu eingefügt. Da sie lediglich den Grundsatz beinhaltet, wie die Finanzkontrolle bei der Meldung von mutmasslichen Missständen in der Stadtverwaltung vorgehen kann, wurde auf eine erneute Vernehmlassung verzichtet.

Bis dato fehlte eine entsprechende explizite Rechtsgrundlage für das Handeln der Finanzkontrolle; dies wurde aus den allgemeinen Aufgaben bzw. der Prüftätigkeit hergeleitet. Mit der Einführung eines sog. Whistleblowing-Tools zur anonymen Meldung solcher Missstände hat sich aber immer mehr gezeigt, dass klare Vorgaben anzustreben sind. Nebst dieser neuen Bestimmung in der FKVO ist aktuell auch eine Revision der AB PR vorgesehen (vgl. GR Nr. 2021/222). Zudem sollen grundsätzliche und allgemeingültige Bestimmungen zum Thema Meldung von Missständen für die gesamte Stadtverwaltung auf Verordnungsstufe erarbeitet werden.

Rechte a. Anhörungsrecht	Art. 22 Die Finanzkontrolle wird angehört bei: a. der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung; b. der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens.
-----------------------------	--

Bei dieser Bestimmung handelt es sich nicht um Vollzugsaufgaben. Vielmehr ist die Expertise der Finanzkontrolle in verschiedenen Fällen beizuziehen bzw. die Finanzkontrolle anzuhören.

b. Beizug von Sachverständigen	Art. 23 Die Finanzkontrolle kann Sachverständige beiziehen, sofern die Durchführung ihrer Aufgaben: a. besondere Fachkenntnisse erfordert; oder b. mit eigenem Personal keine zeitnahe Erledigung gewährleistet.
--------------------------------	--

Diese Bestimmung ist Teilgehalt von Art. 6 Abs. 2 aFKVO. Falls die Finanzkontrolle aufgrund der Planung einer Prüfung oder während einer solchen eine Expertise in einem Bereich benötigt, in dem sie keine eigene besitzt, kann sie externe Sachverständige beiziehen. Dies wäre beispielsweise in verschiedenen rechtlichen Bereichen (Mehrwertsteuer, Verwaltungs- oder Sozialversicherungsrecht) oder im Bereich Bautätigkeit (Beizug Statikerin, Architekt oder Fachanwältin) denkbar.

IV. Berichterstattung und Beanstandungen

Dieses Kapitel ersetzt die bisherigen Art. 7 und 8 aFKVO. Der ganze Themenkomplex wird neu detailliert geregelt und entspricht weitestgehend auch der gängigen Praxis der Finanzkontrolle sowie den Erfahrungen aus der Vergangenheit. Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurden in erster Linie noch formelle Vorgaben umgesetzt (Gliederung, Artikelaufteilung usw.).



11/21

A. Prüfberichte

Erstellung	<p>Art. 24 ¹ Die Finanzkontrolle verfasst nach Abschluss jeder Prüfung einen schriftlichen Bericht, sofern eine geprüfte Stelle unter ihrer Aufsicht steht.</p> <p>² Die geprüfte Stelle, weitere involvierte Stellen sowie die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements verfügen über das Recht:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. vorgängig zum Schlussbericht schriftlich Stellung zu nehmen; b. sich vor dem Versand des Schlussberichts in einer Schlussbesprechung zu äussern. <p>³ Die Stellungnahmen werden im Bericht sinngemäss festgehalten.</p>
------------	---

Abs. 1: Die Würdigung über die erfolgte Prüfung resultiert in einem schriftlichen Bericht (sog. Prüfbericht) und kann in unterschiedlicher Form ausgestaltet (Antworten auf bestimmte Prüfungsfragen, detaillierte Prüfungsergebnisse mit entsprechenden Massnahmen und Empfehlungen oder Testat).

Abs. 2: Im gesamten Prozess ist die Transparenz über die Berichterstattung wichtig, weshalb jeweils eine Zwischeninformation mit mündlichen Erläuterungen zu den Erkenntnissen nach vollendeter Prüfung erfolgt. Der Entwurf des Prüfberichts wird sowohl der geprüften Stelle wie dem Departement zugestellt. Falls weitere Stellen involviert wären, erhalten diese ebenfalls den Entwurf oder zumindest die notwendigen Textpassagen. Nach erfolgter Schlussbesprechung und Einigung über den definitiven Bericht wird dieser über den Dienstweg den Adressatenkreis gemäss Art. 25 nachfolgend zugestellt.

Abs. 3: Dieser Absatz wurde nach der Vernehmlassung zur Klärung eingefügt. Allfällige Stellungnahmen im Sinne von Abs. 2 werden im Prüfbericht sinngemäss festgehalten.

Adressatenkreis a. allgemein	<p>Art. 25 ¹ Prüfberichte erhalten:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident; b. die geprüfte Stelle; c. die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements. <p>² Der Stadtrat kann weitere Stellen bezeichnen, die den Bericht erhalten.</p>
---------------------------------	---

Diese Bestimmung umschreibt die allgemeinen Vorgaben zum Adressatenkreis. Die Prüfberichte werden grundsätzlich der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten, der geprüften Stelle sowie der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departements zugestellt. Die Zustellung der Prüfberichte an weitere Stellen, wie beispielsweise die bisherige Praxis der Zustellung an den Vorsteher des Finanzdepartements sowie an die Finanzverwaltung, kann der Stadtrat stufengerecht in einem Reglement definieren (Abs. 2). Diese Möglichkeit, stadintern den Adressatenkreis zu erweitern, besteht grundsätzlich bei allen Prüfberichten.

b. Berichte zu Budget und Jahresrechnung	<p>Art. 26 ¹ Prüfberichte des Budgets werden der Rechnungsprüfungskommission und dem Stadtrat zugestellt.</p> <p>² Für die Prüfberichte zur Jahresrechnung gilt § 147 GG.</p>
--	---



12/21

Diese Bestimmung wird neu ebenfalls in einen separaten Artikel gefasst. Sie umschreibt als Spezialbestimmung den Adressatenkreis der Prüfberichte zum Budget sowie zur Jahresrechnung. Bei Letzterem genügt ein Verweis auf § 147 GG.

c. Berichte zu besonderen Aufträgen	Art. 27 Aufgrund von besonderen Aufträgen gemäss Art. 19 verfasste Berichte erhalten: a. die auftraggebende Stelle; b. die geprüfte Stelle; c. die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements.
-------------------------------------	--

Diese Bestimmung umschreibt den Adressatenkreis bei Prüfberichten aufgrund von besonderen Prüfaufträgen i. S. v. Art. 19 FKVO. Es handelt sich ebenfalls um eine Spezialbestimmung im Vergleich zu Art. 25.

B. Beanstandungen

Die Art. 28 ff. FKVO definieren das Vorgehen bei der Feststellung von Mängeln. Sie entsprechen teilweise der heutigen Bestimmung von Art. 7 aFKVO.

Vorgehen a. im Allgemeinen	Art. 28 ¹ Die Finanzkontrolle informiert die betroffene Stelle und die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements, wenn sie Mängel feststellt. ² Sie kann in ihren Berichten: a. Massnahmen mit Handlungsbedarf festhalten; b. Empfehlungen abgeben. ³ Sie hält im Bericht die Stellungnahme der betroffenen Stelle und der Vorsteherin oder des Vorstehers des zuständigen Departements fest, wenn eine Beanstandung unterschiedlich gewürdigt wird.
----------------------------	---

Art. 28 FKVO enthält eine allgemeine Bestimmung, die besagt, dass die Finanzkontrolle über festgestellte Mängel die betroffenen Stellen informiert. Die Art. 29 und 30 sind Spezialbestimmungen zu Art. 28 FKVO.

In den Berichten werden einerseits Massnahmen mit Handlungsbedarf festgehalten. Dies sind z. B. Verstösse gegen eine Rechtsgrundlage, die zwingend zu beheben sind. Andererseits kann die Finanzkontrolle aber auch Empfehlungen abgeben. Solche Empfehlungen können in zusätzlichen Abklärungen münden, einen Prozess effizienter gestalten oder Risiken minimieren.

Falls keine Einigkeit über die Beanstandungen erzielt werden kann, werden die Ausführungen der betroffenen Stellen bzw. des zuständigen Departements im Bericht aufgeführt.

b. bei wesentlichen Mängeln	Art. 29 ¹ Die Finanzkontrolle informiert unverzüglich den Stadtrat und die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements, wenn sie wesentliche Mängel feststellt. ² Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements nimmt zu den Feststellungen innert sechzig Tagen schriftlich Stellung. ³ Die Stellungnahme umfasst Informationen über: a. die getroffenen oder eingeleiteten Massnahmen; b. die Verantwortlichkeit für die Umsetzung;
-----------------------------	--



13/21

	<p>c. den Erledigungszeitpunkt.</p> <p>⁴ Die Finanzkontrolle informiert die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission, wenn:</p> <p>a. eine fristgemässe Stellungnahme ausbleibt; oder</p> <p>b. der festgestellte Mangel nicht behoben wird.</p>
--	--

Abs. 1: Für den Fall, dass die Finanzkontrolle wesentliche Mängel feststellt, meldet sie dies unverzüglich, also innert wenigen Tagen nach der Feststellung, dem Stadtrat sowie der oder dem Vorstehenden des zuständigen Departements. Wesentlich Mängel sind Abweichungen von rechtsverbindlichen Vorgaben, die massive Auswirkungen finanzieller Natur oder einen Reputationsschaden der Stadt zur Folge haben können. Zu denken ist dabei beispielsweise an Verstösse gegen das Submissionsrecht, unlautere Handlungen oder mangelnde Rechnungsführung. Eine solche Meldung an den Stadtrat ist neu. Die Ausdehnung rechtfertigt sich aber aufgrund der möglichen Risiken und Auswirkungen, die die Stadt als Ganzes treffen könnten.

Abs. 2: Bereits heute wird den Vorstehenden des zuständigen Departements die Möglichkeit eingeräumt, zu solchen Feststellungen schriftlich Stellung zu nehmen. Die Frist für eine solche Stellungnahme wird neu auf 60 Tage festgesetzt. Zudem wird der (Mindest-)Inhalt einer solchen Stellungnahme umschrieben. Weitere ergänzende Ausführungen liegen im Ermessen des stellungnehmenden Departements.

Abs. 3: Falls eine fristgemässe Stellungnahme ausbleibt oder der festgestellte Mangel nicht behoben wird, informiert die Finanzkontrolle die Geschäftsprüfungs- und die Rechnungsprüfungskommission. Bei einer Behebung des Mangels und damit einhergehender ausbleibender Stellungnahme ist keine weitere Information vorgesehen.

c. bei strafbaren Handlungen	<p>Art. 30 ¹ Die Finanzkontrolle informiert unverzüglich die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements und die zuständige Dienstchefin oder den zuständigen Dienstchef, wenn Hinweise auf strafbare Handlungen vorliegen.</p> <p>² Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements nimmt innert zehn Arbeitstagen schriftlich Stellung und ergreift umgehend die notwendigen Massnahmen.</p> <p>³ Die Finanzkontrolle informiert den Stadtrat, die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission über die von ihr entdeckten Hinweise, wenn:</p> <p>a. eine fristgemässe Stellungnahme ausbleibt;</p> <p>b. keine ausreichenden Massnahmen ergriffen werden;</p> <p>c. mutmasslich gravierende strafbare Handlungen vorliegen.</p>
------------------------------	---

Bei Hinweisen auf strafbare Handlungen informiert die Finanzkontrolle ebenfalls unverzüglich die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements sowie die Dienstchefin oder den Dienstchef. Sofern Hinweise auf eine Beteiligung dieser Stellen vorhanden sind, informiert die Finanzkontrolle die nächsthöhere Stelle.

Abs. 2 setzt eine kurze Frist für die Ausarbeitung einer schriftlichen Stellungnahme sowie die Einleitung notwendiger Massnahmen fest.



14/21

Bei einer ausbleibenden Stellungnahme innert Frist, bei Nichtergreifen von Massnahmen oder bei Hinweisen auf gravierende strafbare Handlungen informiert die Finanzkontrolle überdies den Stadtrat sowie die Geschäftsprüfungs- und die Rechnungsprüfungskommission. Mit gravierenden strafbaren Handlungen sind Vergehen oder Verbrechen gemeint, nicht aber Übertretungen (Bagatelldelikte).

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass auch hier Art. 5 FKVO gilt, wonach die Finanzkontrolle nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden darf. Die Erhebung einer Strafanzeige obliegt in keinem Falle der Finanzkontrolle als unabhängiges Prüforgang.

Nachkontrolle Massnahmen	Art. 31 ¹ Die Finanzkontrolle führt eine Nachkontrolle durch, wenn sie in ihrem Bericht Massnahmen mit Handlungsbedarf gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. a festgehalten hat. ² Sie informiert die Geschäftsprüfungskommission, die Rechnungsprüfungskommission und die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements einmal pro Jahr über das Ergebnis.
--------------------------	---

Diese Bestimmung umschreibt die Kontrolle und Umsetzung von Beanstandungen gemäss Art. 28. Bei Massnahmen mit Handlungsbedarf führt die Finanzkontrolle eine Nachkontrolle durch.

Umsetzung Empfehlungen	Art. 32 ¹ Die betroffene Stelle oder die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements ist für die Umsetzung der Empfehlungen gemäss Art. 28 Abs. 2 lit. b zuständig. ² Die betroffene Stelle oder die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements orientiert die Finanzkontrolle in geeigneter Form über die Umsetzung der Empfehlungen.
------------------------	--

Die Umsetzung der Empfehlungen liegt in der Verantwortung der Organisationseinheiten. Über die Umsetzung bzw. die Abklärung zu Empfehlungen aus Fachrevisionen wird die Finanzkontrolle zu einem späteren Zeitpunkt in geeigneter Form orientiert.

C. Quartalsberichte

Quartalsberichte a. Adressaten	Art. 33 Die Finanzkontrolle orientiert den Stadtrat, die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission quartalsweise über: a. ihre Prüftätigkeit; b. die während des Quartals zu den geprüften Stellen festgehaltenen Massnahmen.
-----------------------------------	---

Um den Stadtrat, die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission über die Resultate der Prüftätigkeit zu informieren, soll wie bis anhin die bewährte quartalsweise Berichterstattung weitergeführt werden. Die Grundlage für die Quartalsberichte bilden die Zusammenfassungen aus den einzelnen Prüfberichten. Zusätzlich wird über sämtliche Massnahmen pro Quartal informiert. Der Quartalsbericht hat sich in der Vergangenheit laufend weiterentwickelt. Die heutige Form ermöglicht dem Stadtrat und den Kommissionen, weitergehende Fragen zu den durchgeführten Prüfungen zu stellen.



15/21

b. Ein- sichts- und Auskunfts- recht	Art. 34 ¹ Die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission können Einsicht in alle Prüfberichte der Finanzkontrolle nehmen und von dieser ergänzende Auskünfte verlangen. ² Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements und die Finanzkontrolle erhalten in Kopie den Schriftverkehr, der mit dem Einsichts- und Auskunftsrecht zusammenhängt (samt Auskünften der Departemente). ³ Die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission sprechen sich für weitere Kontrollhandlungen ab. ⁴ Der Gemeinderat entscheidet bei Uneinigkeit der beiden Kommissionen.
---	---

In der Vergangenheit hat sich die bereits seit Jahrzehnten bestehende Praxis der zusätzlichen Einforderung der Prüfberichte bewährt. Über die Auskunftserteilung sollten aus Gründen der Transparenz immer alle Seiten, namentlich Kommissionen, Departement, Dienstabteilung und Finanzkontrolle, informiert werden.

c. weitere Rechte	Art. 35 Die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungs-kommission können einzeln oder gemeinsam zur Abklärung der in den Quartals- und Prüfberichten enthaltenen Sachverhalte: a. bei der Finanzkontrolle weiterführende Abklärungsaufträge beantragen; b. bei der Finanzkontrolle beantragen, Sachverständige beizuziehen; c. Sachverständige beauftragen.
----------------------	---

Diese Bestimmung ist Teilgehalt von Art. 8 aFKVO. Falls die Geschäftsprüfungs- oder die Rechnungsprüfungskommission aufgrund der Ergebnisse aus den durchgeführten Prüfungen weiteren Handlungsbedarf sehen, können sie weitere Abklärungen durch die Finanzkontrolle selbst oder den Beizug von externen Sachverständigen durch die Finanzkontrolle beantragen. Die Kommissionen können aber selbstverständlich auch selbst und direkt Sachverständige beauftragen und sich somit zusätzliche Erkenntnisse verschaffen. In der Vergangenheit wurde von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch gemacht.

d. Informa- tionspflich- ten	Art. 36 ¹ Die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission unterrichten die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements über die mit der Finanzkontrolle behandelten Geschäfte. ² Sie orientieren die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements über die erteilten Prüfaufträge an externe Sachverständige.
------------------------------------	---

Art. 36 FKVO ist eine Aktualisierung von Art. 8 Abs. 3 aFKVO. Die Bestimmung soll der Transparenz Rechnung tragen. Es erscheint essentiell, dass keine Abklärungen getätigt werden, ohne dass die betroffenen Stellen über Auskunftserteilung der Finanzkontrolle oder der Beauftragung von Sachverständigen informiert werden.

D. Weitere Berichte

Revisions- berichte	Art. 37 Die Finanzkontrolle stellt Berichte aus Mandaten als Revisionsstelle den Auftraggeberinnen und Auftraggebern direkt zu.
------------------------	---



16/21

Gemäss Art. 18 Abs. 3 FKVO kann die Finanzkontrolle auch Mandate als Revisionsstelle annehmen. In dieser Funktion ist die Finanzkontrolle als Organ tätig und daher auch nur noch gegenüber der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber zur Auskunft ermächtigt. Für den Fall, dass städtische Abgeordnete in den obersten Organen solcher Drittinstitutionen vertreten sind, kann die Einsichtnahme in die Revisionsberichte der Finanzkontrolle Teilgehalt der Wahrnehmung der städtischen Interessen sein. Mitglieder solcher Leitungsorgane haben in der Regel Zugriff auf sämtliche Berichte dieser Institutionen.

Geschäftsberichte	Art. 38 ¹ Die Finanzkontrolle erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht über ihre Geschäftsführung. ² Sie kann auf Mängel im geltenden Recht und in der Verwaltungstätigkeit hinweisen sowie Änderungen oder Verbesserungen anregen.
-------------------	--

Diese Bestimmung betrifft den jährlichen Bericht über die Geschäftsführung der Finanzkontrolle (bisher auch Tätigkeitsbericht genannt). Diese Berichterstattung erfolgte in der Vergangenheit auf freiwilliger Basis und soll nun eine entsprechende Rechtsgrundlage erhalten. Der Wortlaut der Bestimmung richtet sich nach der entsprechenden Norm zur Berichterstattung der Ombudsperson (Art. 137 GO). Demnach soll auch der Geschäftsbericht der Finanzkontrolle durch den Gemeinderat beraten werden, vorbereitende Kommission soll die Geschäftsprüfungskommission sein. Art. 63 Geschäftsordnung des Gemeinderats (AS 171.100) wäre entsprechend noch zu ergänzen.

V. Weitere Bestimmungen

A. Pflichten der Beaufsichtigten

Mitwirkungs- und Auskunftspflichten	Art. 39 ¹ Wer der Aufsicht durch die Finanzkontrolle untersteht, unterstützt diese bei der Durchführung ihrer Aufgaben. ² Die Beaufsichtigten legen auf Verlangen die notwendigen Unterlagen rechtzeitig vor und erteilen die erforderlichen Auskünfte. ³ Die Finanzkontrolle kann Unterlagen und Auskünfte beim Stadtrat oder direkt bei den betroffenen Stellen einfordern. ⁴ Für die direkte Einforderung bei Stellen der städtischen Verwaltung ist die Zustimmung des Stadtrats erforderlich.
-------------------------------------	---

Die Mitwirkungs- und Auskunftspflichten sind heute in Art. 6 Abs. 2, 4 und 5 aFKVO geregelt. Die neue Formulierung umfasst die Anpassung an die heutigen Gegebenheiten. Eine Mitwirkung ist für die Erfüllung des Auftrags der Finanzkontrolle unabdingbar. Ansonsten würde eine objektive Beurteilung verunmöglicht. Aus praktischen Überlegungen sowie aufgrund der notwendigen und geforderten Unabhängigkeit ist es angezeigt, dass die Finanzkontrolle direkt mit den unter ihrer Aufsicht stehenden Institutionen verkehrt (vgl. Art. 6 FKVO) und folglich auch die notwendigen Unterlagen und Auskünfte erhält.

Abs. 3 und 4 berücksichtigen dabei die Vorgaben von § 150 GG, wonach für Auskünfte bei der (Gemeinde-) Verwaltung zwingend die Zustimmung des Gemeindevorstands (Stadtrat) einzuholen ist. Selbstverständlich ist es dem Stadtrat überlassen, hier einen solchen Entscheid bzw. eine entsprechende Bestimmung in seiner Kompetenz zu erlassen. Es ist ausdrücklich darauf



17/21

hinzuweisen, dass gemäss § 150 Abs. 2 GG die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften auch besondere Personendaten und Steuerdaten umfasst. Das kantonale Recht enthält hier demnach eine Grundsatzbestimmung zum Umfang solcher Unterlagen und Auskünfte.

Meldepflichten bei Ordnungs- und Rechtswidrigkeiten	Art. 40 ¹ Die Beaufsichtigten melden der Finanzkontrolle auf dem Dienstweg unverzüglich: a. Mängel von wesentlicher finanzieller Bedeutung; b. wesentliche Ordnungs- und Rechtswidrigkeiten. ² Wird eine Befangenheit der vorgesetzten Stelle vermutet, erfolgt die Meldung an die nächsthöhere, unbefangene Stelle.
---	---

Mängel von einem bestimmten Ausmass, die durch die Organisationseinheiten selbst festgestellt werden, sind der Finanzkontrolle auf dem Dienstweg, i. d. R. also an die nächsthöhere vorgesetzte Stelle, zu melden (vgl. dazu auch Abs. 2). Dabei handelt es sich um Mängel, die eine wesentliche Bedeutung haben, in finanzieller oder rechtlicher Hinsicht. Die Finanzkontrolle entscheidet anschliessend aufgrund dieser Informationen, wie und in welcher Form sie weiter vorgeht. Dies kann beispielsweise in einer Revision oder einer Information an übergeordnete Stellen münden.

Dokumentationspflicht	Art. 41 ¹ Der Stadtrat stellt der Finanzkontrolle Stadtratsbeschlüsse zu, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlich sind. ² Die Departementsvorstehenden und die Dienstchefinnen oder Dienstchefs gewährleisten die Verfügbarkeit ihrer Entscheide und Verfügungen.
-----------------------	--

Auch diese Bestimmung soll die bisherige Praxis wiedergeben. Es ergibt sich aus dem Auftrag der Finanzkontrolle, dass ihr alle Stadtratsbeschlüsse, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlich sind, unaufgefordert zur Verfügung gestellt werden müssen. Dabei handelt es sich um sämtliche Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen, beispielsweise Ausgabenbeschlüsse oder Beschlüsse über Änderungen in der Organisation. Diese Informationen stellen einen essenziellen Bestandteil der Risikobeurteilung und der Planungsgrundlagen dar. Die Verfügungen der Organisationseinheiten sind bereit zu halten und auf Verlangen der Finanzkontrolle herauszugeben. Soweit es um Unterlagen und Auskünfte geht, gilt auch in diesem Bereich Art. 39 Abs. 4.

B. Laufende Verfahren

Beschränkte Verfügungs- und Geschäftsbefugnis	Art. 42 ¹ Betroffene Stellen der Stadtverwaltung können während laufenden Prüftätigkeiten zu Beanstandungen gemäss Art. 29 und 30 nur dann Verpflichtungskredite eingehen oder Zahlungen leisten, wenn die Ausgabe vorgängig durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements genehmigt wurde. ² Die Beschränkung gilt, bis die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departements die geeigneten Massnahmen getroffen hat.
---	--



18/21

Bei hängigen Verfahren im Zusammenhang mit Beanstandungen gemäss Art. 29 und 30 sind Ausgaben, die das zu prüfende Geschäft betreffen, nur noch mit ausdrücklicher Zustimmung der zuständigen Departementsvorstehenden zulässig (Abs. 1). Es handelt sich dabei um eine vorübergehende Vorsichtmassnahme im Hinblick auf laufende Verpflichtungen. Bei vertraglichen Bindungen oder falls erhebliche Nachteile für die Stadt entstehen würden, ist der Sachverhalt vorgängig der zuständigen Instanz zur Kenntnis zu bringen und eine vollständige Dokumentation darüber zu führen.

Die Beschränkung dauert gemäss Abs. 2 bis zum Zeitpunkt, in dem geeignete Massnahmen getroffen worden sind. Dabei kann es sich beispielsweise um den Erlass entsprechender Rechtsgrundlagen oder auch um Anpassungen in der Organisation handeln.

C. Zugriffsrechte und Datenanalysen

Dieses Unterkapitel entspricht thematisch Art. 6 Abs. 3 und 4 aFKVO. Es wurde gemeinsam mit der Datenschutzstelle erarbeitet und modifiziert bzw. aktualisiert. Die Bestimmungen erfüllen die Vorgaben an das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4).

Einleitend ist auch anzumerken, dass im Bereich von Datenzugriffen in jedem Falle § 150 Abs. 3 GG gilt. Es handelt sich dabei aber um übergeordnete Vorgaben im Sinne von Maximalgrenzen. Der Entwurf der FKVO stellt im Rahmen dieser Vorgaben teilweise gar noch strengere Regeln auf.

Informationen	Art. 43 Die Finanzkontrolle kann auf Informationen und Informationsbestände der beaufsichtigten Stellen zugreifen, soweit diese für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlich sind.
---------------	---

Hierbei handelt es sich um eine Grundsatzbestimmung, die ausdrücklich festhält, dass die Finanzkontrolle für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht auf sämtliche erforderliche Informationen und Informationsbestände zugreifen kann. Ohne die entsprechenden Informationen wäre es der Finanzkontrolle gar nicht möglich, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Die Finanzkontrolle entscheidet selbst, welche Unterlagen für eine Beurteilung notwendig sind. Sie hat dafür zu sorgen, dass ihre Zugriffe keine Mutationen an den untersuchten Daten verursachen. Deshalb beschränken sich die Berechtigungen in der Regel auf reine Anzeige- oder Leserechte. Eine Einschränkung dieser Zugriffsrechte, die die Tätigkeit der Finanzkontrolle behindern würde, ist nicht zulässig.

Personendaten	<p>Art. 44 ¹ Die Finanzkontrolle verfügt über Zugriffsrechte auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Personendaten, wenn diese für die Aufgabenerfüllung geeignet sind; b. besondere Personendaten, soweit diese für die Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich sind. <p>² Eine Aufbewahrung oder Speicherung der zur Kenntnis gebrachten Personendaten ist bis zum Abschluss der Prüftätigkeit zulässig.</p> <p>³ Die Finanzkontrolle dokumentiert die Zugriffe auf Informationen und Informationsbestände und die damit verfolgten Zwecke.</p>
---------------	--



19/21

Im Vergleich zur allgemein formulierten Grundsatzbestimmung stellt Art. 44 höhere Anforderungen für den Zugriff auf Personendaten und besondere Personendaten auf. Hier steht der Grundsatz der Gesetz- und Verhältnismässigkeit im Vordergrund. So erstreckt sich das Zugriffrecht nur dann auf Personendaten, wenn diese für die Aufgabenerfüllung auch geeignet sind (Abs. 1 lit. a). Besondere Personendaten hingegen müssen für die Aufgabenerfüllung sogar unbedingt erforderlich sein (Abs. 1 lit. b).

Abs. 2 hält schliesslich fest, wie lange solche Informationen aufbewahrt bzw. gespeichert werden dürfen. Zudem wird in Abs. 3 eine Dokumentationspflicht für solche Zugriffe verankert. Der Begriff Informationsbestände erstreckt sich dabei auf Personendaten und auf besondere Personendaten.

Datenanalysen a. Anforderungen	Art. 45 ¹ Die Finanzkontrolle kann Informationen und Informationsbestände analysieren zur: a. Feststellung von Unregelmässigkeiten; b. Abklärung risikoreicher Sachverhalte. ² Sie kann für Datenanalysen technische Hilfsmittel verwenden.
-----------------------------------	--

Diese neue Bestimmung nimmt die neuesten technischen Entwicklungen im Bereich von Datenanalysen auf. Die immer grösseren Datenbestände und die fortschreitende Digitalisierung führen dazu, dass immer weniger physische Dokumente vorhanden sind und die Möglichkeiten der elektronischen Datenhaltung auch mehr Informationen hervorbringt. Eine Überprüfung solch umfangreicher Informationsbestände wäre «händisch» teils gar nicht mehr möglich. Die Prüftätigkeit entwickelt sich dahingehend, dass sie unter dem Aspekt der Notwendigkeit und aufgrund einer vorgängigen Risikoabwägung zu einer grösseren Prüfsicherheit führen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die elektronischen Auswertungsmöglichkeiten mit dem Einsatz von Hilfsmitteln mehr Informationen einbeziehen können und die sich daraus ergebenden Resultate einen genaueren Rückschluss zulassen. Bereits heute können beispielsweise schon Software und andere Hilfsmittel eingesetzt werden, um gewisse Unregelmässigkeiten festzustellen bzw. risikoreiche Sachverhalte abzuklären. An solche Analysen sind aber höhere Anforderungen zu stellen (vgl. Art. 46).

b. Dokumentationspflicht	Art. 46 ¹ Die Finanzkontrolle dokumentiert bei Datenanalysen unter Einbezug von Personendaten: a. den Zweck und die Art der Analyse; b. die verwendeten Hilfsmittel; c. die Informationen oder die Informationsbestände; d. das Ergebnis. ² Eine Aufbewahrung oder Speicherung sämtlicher verwendeten Informationen und Informationsbestände ist nur zulässig: a. bis zum Abschluss der Analyse; oder b. bis keine weiteren Massnahmen mehr erforderlich sind.
--------------------------	---

Diese höheren Anforderungen an Datenanalysen sollen insbesondere mittels einer Dokumentationspflicht umgesetzt werden. Abs. 1 umschreibt den Inhalt dieser Dokumentationspflicht, Abs. 2 regelt die zulässige Dauer der Verwendung solcher Informationen.



20/21

D. Bekanntgabe interner Dokumente

Ausschluss	Art. 47 Die von der Finanzkontrolle im Rahmen einer Prüfung erstellten internen Dokumente wie Sitzungsprotokolle, Entwürfe und Arbeitspapiere, Aktennotizen, E-Mails und Telefonnotizen bleiben auch nach Erstellung der Berichte oder Abschluss der Prüfung von der Bekanntgabe ausgeschlossen.
------------	--

Gemäss § 20 IDG hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Für die Herausgabe solcher Informationen aus dem Bereich der Verwaltung sind grundsätzlich die entsprechenden Organisationseinheiten zuständig. Sämtliche internen Dokumente der Finanzkontrolle, die im Rahmen einer Prüfung entstehen können, verbleiben im Gewahrsam der Finanzkontrolle und sind von einer solchen Herausgabe von vornherein ausgeschlossen.

VI. Schlussbestimmungen

Aufhebung bisherigen Rechts	Art. 48 Die Finanzkontrollverordnung vom 18. Dezember 1985 wird aufgehoben.
-----------------------------	---

Mit dem Inkrafttreten der neuen FKVO soll die aFKVO aufgehoben werden. Die aFKVO bleibt aber für bei Inkrafttreten pendente Verfahren weiterhin anwendbar (vgl. Art 49 nachfolgend).

Übergangsbestimmungen	Art. 49 Für pendente Verfahren im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung gilt bis zu deren Abschluss das bisherige Recht.
-----------------------	---

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass hängige Verfahren noch nach dem heute geltenden Recht abgeschlossen werden können. Die neue FKVO gelangt demnach für alle Verfahren nach dem Inkrafttreten zur Anwendung.

Inkrafttreten	Art. 50 Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.
---------------	--

Die FKVO soll mit dem Beschluss durch den Gemeinderat direkt auf ein festgelegtes Datum in Kraft gesetzt werden. Nach aktuellem Stand bietet sich dafür der 1. Juli 2024 an.

5. Zuständigkeit

Für den Erlass der FKVO ist – gestützt auf Art. 54 Abs. 1 GO – der Gemeinderat zuständig.

6. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Vorlage darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft die Organisation und die Aufgaben der Finanzkontrolle. KMU sind vom beantragten Neuerlass der FKVO nicht direkt betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.



21/21

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Finanzkontrollverordnung (FKVO) gemäss Beilage (datiert vom 13. September 2023) erlassen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti