

Finanzkontrolle: Rechtliches

Reglement über die Finanzkontrolle

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Reglement über die Finanzkontrolle wird genehmigt.

1 Ausgangslage

1.1 Heutige Rechtsgrundlagen

Die Grundlage für die Tätigkeit der städtischen Finanzkontrolle bildet das Reglement über die Finanzkontrolle vom 15. Mai 1973. Darin sind die wesentlichen Bestimmungen zu den Aufgaben und zur Stellung der Finanzkontrolle niedergelegt. Die Finanzkontrolle dient sowohl dem Stadtrat zur Ausübung seiner Aufsicht über die Verwaltung als auch der Geschäftsprüfungskommission zur Ausübung der gesetzlichen Finanzaufsicht. Sie ist selbstständig und unabhängig und nur den gesetzlichen Vorschriften und dem Reglement verpflichtet. Sie ist administrativ dem Direktor Inneres und Finanzen unterstellt. Die Unabhängigkeit von der Verwaltung wird dadurch gestärkt, dass die Gemeindeordnung (Art. 31 Ziff. 6) vorschreibt, dass der Leiter der Finanzkontrolle auf Vorschlag des Stadtrates durch das Parlament gewählt wird.

1.2 Gründe für eine Neuordnung

Das gegenwärtig gültige Reglement entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen. Das gesellschaftliche Umfeld wie auch gesetzliche Änderungen auf Bundesebene, Anpassungen an die zugrunde liegenden geänderten kantonalen Gesetze sowie die Anpassung der enthaltenen Untergrenzen für die Prüfungen von Abrechnungen von Investitionskrediten machen eine Revision nötig. Ausserdem ist die Führung des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommission, welche heute der Finanzkontrolle übertragen ist, nicht berücksichtigt.

Als Folge von Bilanzfälschungen und Unregelmässigkeiten in der Buchführung bei privaten Gesellschaften wie auch in Haushalten der öffentlichen Hand ist die Sensibilität für die Aufgaben, die Stellung, die Verantwortung, die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit der Revisionsstelle stark gestiegen.

Die Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz sind in der Fachvereinigung der Finanzkontrollen zusammengeschlossen. Die Fachorganisation hat 2001 ein Mustergesetz entwickelt, welches an der institutionellen Einheit festhält. Dabei unterstützt die Finanzkontrolle sowohl die Legislative (Stadtparlament, Geschäftsprüfungskommission) als auch die Exekutive (Stadtrat) bei ihren Aufsichtspflichten. Die fachliche Finanzaufsicht wird also nicht in eine externe Revision, welche die Rechnungslegung im Auftrag des Parlaments prüft, und eine interne Revision, welche im Auftrag des Stadtrates prüft, aufgeteilt. Die Fachvereinigung gibt dem Einheitssystem (monistisches Finanzaufsichtssystem) den Vorzug, weil damit den Besonderheiten der öffentlichen Haushalte Rechnung getragen wird. Das Parlament, das für die Genehmigung des Voranschlages, der Jahresrechnung und der Geschäftsberichte zuständig ist, hat weitgehende Entscheid-, Informations- und Aufsichtsrechte. Die Finanzkontrolle, welche auch im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission den Finanzhaushalt prüft, wendet deshalb bei ihren Prüfungen nicht nur Methoden der externen Revision, sondern auch der internen Revision an.

Ein Hauptanliegen des Mustergesetzes ist die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Dazu gehört auch die Befreiung von Vollzugsaufgaben, damit die Finanzkontrolle nicht in die Lage versetzt wird, ihre eigene Tätigkeit zu überprüfen.

Auf den 1. Januar 2008 wurden auf Bundesebene die Anpassungen des OR im Bereich des Revisionsrechts in Kraft gesetzt. Das Revisionsaufsichtsgesetz ist auf den 1. September 2007 in Kraft gesetzt worden. Für verschiedene Prüfungsmandate von privatrechtlich organisierten Institutionen, welche die Finanzkontrolle betreut, ist sie an diese gesetzlichen Vorschriften gebunden. Unter diese Organisationen fällt zum Beispiel auch die VBSG, deren Rechnungslegung den Vorschriften des Eisenbahngesetzes untersteht, welches bestimmt,



dass die Revisionsstelle nach OR organisiert ist. Auch die Prüfung der städtischen Versicherungskassen fällt darunter, da Art. 33 BVV2 seit 1. Januar 2008 ebenfalls verlangt, dass die Jahresrechnungen von Pensionskassen durch bei der Revisionsaufsichtsbehörde registrierte Revisionsexpertinnen und Revisionsexperten geprüft werden.

Das Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG) verlangt eine Registrierung der Revisionsunternehmen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Registrierung ist die Unabhängigkeit, nicht nur von den zu prüfenden Organisationen, sondern auch von den Mitgliedern in Geschäftsführung und Vorstand. Diese Unabhängigkeit muss auch gegen aussen sichtbar sein. Sie wird dadurch unterstrichen, dass die Finanzkontrolle administrativ entweder dem Präsidium der Legislative oder dem Präsidium der Exekutive oder dem Stadtrat zugeordnet ist und dass der Leiter oder die Leiterin durch das Parlament gewählt wird. Ein weiterer Punkt, der die Unabhängigkeit unterstützt, ist der, dass der Leiter oder die Leiterin im Rahmen des Voranschlages umfassende Kompetenzen im Personalmanagement hat.

Weitere Voraussetzungen für die Zulassung als Revisionsunternehmen sind fachliche Anforderungen und Fachpraxis, welche die Mehrheit der Mitarbeitenden erfüllen muss. Diese Anforderungen sind mit dem derzeitigen Personalbestand der Finanzkontrolle erfüllt.

Die Finanzkontrolle der Stadt St.Gallen ist zwar im Handelsregister eingetragen und bei der Revisionsaufsichtsbehörde registriert. Mit dem geltenden Reglement sind aber die gestellten Anforderungen an die Unabhängigkeit nur unzureichend erfüllt.

Die Finanzkontrolle muss auch eine genügende Qualitätskontrolle garantieren. Dazu gehört auch eine periodische Beurteilung durch aussenstehende Fachleute. Diese Qualitätskontrollen werden im Revisionsaufsichtsgesetz wie auch in den Prüfungsstandards der Treuhandkammer und in den Prüfungsstandards des Schweizerischen Verbandes für Interne Revision SVIR gefordert.

Weitere Gründe für das neue Reglement sind formeller Natur. Das alte Reglement bezieht sich auf kantonale Gesetze, welche nicht mehr in Kraft sind und durch andere Gesetze ersetzt worden sind. Im Reglement sind auch die Betragsgrenzen aufgeführt, bei deren Überschreitung die Finanzkontrolle die Abrechnung von Verpflichtungskrediten zu prüfen hat. Diese Zahlen entsprachen der damaligen Grenze zum fakultativen Referendum von Fr. 300'000. Diese Limite wird auf Fr. 750'000 angehoben, der Grenze zum fakultativen Referendum der aktuellen Gemeindeordnung.



Nebst der Unterstützung der Geschäftsprüfungskommission bei ihrer Prüfungstätigkeit führt die Finanzkontrolle auch deren Sekretariat. Dies war im bisherigen Reglement nicht aufgeführt.

2 Neues Reglement

2.1 Grundlage für das neue Reglement

Grundlage für das neue Reglement ist das Mustergesetz der Fachvereinigung. Dieses Mustergesetz ist schon von verschiedenen kantonalen Finanzkontrollen in zum Teil geänderter Form übernommen worden. Auch die Stadt Winterthur hat 2005 ein neues Reglement für die Finanzkontrolle erlassen, welches auf dem Mustergesetz basiert. Ebenfalls sollen die Anforderungen an die Unabhängigkeit im eidgenössischen Revisionsaufsichtsgesetz berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist die Finanzkontrolle daran, die übrigen Voraussetzungen für die Einführung der Prüfungsstandards der Treuhandkammer zu realisieren. Die vorgeschriebenen fachlichen Anforderungen werden von den Mitarbeitenden der Finanzkontrolle erfüllt.

2.2 Inhalt des neuen Reglements

Im Rahmen der Haushaltskontrolle unterstützt die Finanzkontrolle die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlamentes bei ihrer Oberaufsicht über die städtische Verwaltung sowie den Stadtrat bei seiner Dienstaufsicht. Administrativ wird sie der Stadtregierung zugeordnet. Dies ist eine leichte Änderung gegenüber der heutigen Regelung, nach der sie administrativ der Direktion Inneres und Finanzen zugeordnet ist. Diese Neuerung bewirkt indessen, dass sie nicht als Teil der Direktion Inneres und Finanzen wahrgenommen wird, was sie auch nicht ist.

Um die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Finanzkontrolle bei dieser Doppelfunktion sicherzustellen, enthält das neue Reglement verschiedene Instrumente, die dieser Forderung Rechnung tragen; die allerdings teilweise bereits heute Gültigkeit hatten:

Erlass des Reglements durch das Stadtparlament	(bisher)
Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle durch das Stadtparlament auf Vorschlag des Stadtrates	(bisher)
Organisatorische Zuordnung zum Stadtrat	(neu)



Genehmigung des Budgets durch das Stadtparlament (bisher)

Kompetenz der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle
zur Personalanstellung und Entlassung im Rahmen des
Voranschlages und der städtischen Vorschriften. (neu)

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des neuen Reglements

3.1 Stellung

Die Finanzkontrolle ist Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt St. Gallen. In dieser Funktion unterstützt sie einerseits die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlamentes und andererseits den Stadtrat bei deren Aufsichtspflichten.

Die administrative Zuordnung zum Stadtrat unterstreicht ihre Unabhängigkeit von der Finanzverwaltung stärker als nach alter Ordnung, unter der sie administrativ dem Stadtpräsidenten zugeordnet, aber eine Dienststelle der Direktion Inneres und Finanzen war. Im Vergleich mit anderen Finanzkontrollen findet man hier unterschiedliche Regelungen. Beim Bund, den Kantonen St.Gallen und Aargau und bei der Stadt Winterthur wurde die Finanzkontrolle administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Bei den Kantonen Zürich und Basel-Stadt ist die Finanzkontrolle der Ratsleitung (Legislative) zugeordnet. Beim Kanton Luzern ist die Zuordnung bei der Staatskanzlei, und die Finanzkontrolle des Kantons Bern bildet ein selbständiges Amt innerhalb der Verwaltung.

Damit die Finanzkontrolle als Fachorgan objektive und neutrale Prüfungsergebnisse liefert, muss die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gewährleistet sein. Ein wichtiger Aspekt der Unabhängigkeit ist unter anderem die Vollmacht der Finanzkontrolle, ihr Prüfprogramm nach eigener Planung festzulegen. Die Geschäftsprüfungskommission und der Stadtrat haben aber die Möglichkeit, der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge zu erteilen (Art. 16).

3.2 Aufsichtsbereich

Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle umfasst die ganze Stadtverwaltung. Dadurch werden prüfungsfreie Räume vermieden. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Regelungen.

Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit andern Prüfungsorganen wie zum Beispiel mit der Kontrolle des Kantonalen Steueramtes beim städtischen Steueramt, den Revisionen durch die AHV und IV etc.



Nach Absprache mit der zuständigen Direktion kann die Finanzkontrolle auch Prüfungen bei Organisationen, welche städtische Beiträge erhalten, durchführen.

3.3 Leitung

Die Leiterin bzw. der Leiter der Finanzkontrolle muss eine ausgewiesene Fachperson in Revisionsfragen sein. Aufgrund des umfassenden Aufgabenbereichs kann sie sowohl eine Ausbildung als Wirtschaftsprüfer wie auch eine betriebswirtschaftliche Ausbildung mitbringen. Dabei ist allerdings wichtig, dass die fachlichen Anforderungen des Revisionsaufsichtsgesetzes an den Personalbestand der Dienststelle erfüllt sind.

Wegen der Stellung zwischen Exekutive und Legislative ist es wichtig, dass bei der Wahl sowohl der Stadtrat als auch das Parlament mitwirken. Die Wahl der Leiterin bzw. des Leiters durch das Stadtparlament stärkt die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von Stadtrat und Verwaltung. Aufgrund der besonderen Stellung der Leiterin bzw. des Leiters muss die allfällige frühzeitige Abberufung geregelt sein. Die Voraussetzungen sind schwerwiegende Amtspflichtverletzung oder fachliches Ungenügen. Zuständig für das Verfahren ist der Stadtrat. Die Abberufung muss durch die Geschäftsprüfungskommission genehmigt werden.

3.4 Personal

Indem der Leiterin bzw. dem Leiter der Finanzkontrolle im Rahmen des vom Stadtparlament bewilligten Voranschlages umfassende Kompetenzen im Bereich des Personalmanagements eingeräumt werden, wird die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle gestärkt.

3.5 Beizug von Dritten

Wenn besonderes Know-how erforderlich ist oder wenn der ordentliche Personalbestand nicht ausreicht, kann die Finanzkontrolle im Rahmen des Budgets Sachverständige beiziehen. Dies war auch bisher schon möglich und hat sich bewährt. Die Finanzkontrolle hat davon hauptsächlich bei der Prüfung von Bauabrechnungen Gebrauch gemacht.

3.6 Finanzen

Entsprechend der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle erstellt sie ihren Voranschlag selber. Der Stadtrat gibt bei der Vorlage des Voranschlages dem Stadtparlament bekannt, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese werden begründet.



Die Finanzkontrolle vollzieht den Voranschlag in eigener Kompetenz unter Beachtung der Vorschriften des Finanzhaushaltes.

3.7 Verrechnung von Leistungen

Die Prüfungsleistungen der Finanzkontrolle für Dritte werden in der Regel verrechnet, wobei ein Abzug für die Finanzaufsicht, welche im Interesse der Stadtverwaltung gemacht wird, berücksichtigt werden soll. Dies gilt auch für die Versicherungskassen der Stadt St.Gallen. Ausnahmen können gemacht werden, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen (Beispiel Stiftung St.Galler Museen, wo die Stadt einzige Subventionsgeberin ist und die Ortsbürgergemeinde das Rechnungswesen ebenfalls kostenlos betreut).

3.8 Inhalt der Finanzaufsicht

Die anzustrebenden Prüfungsziele (Kriterien) der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit der Haushaltsführung sind grundsätzlich gleichwertig. Ob einzelne Kriterien schwerpunktmässig geprüft werden, wird durch die Finanzkontrolle anlässlich der Prüfungsplanung definiert.

3.9 Prüfungsgrundsätze

Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach anerkannten Grundsätzen aus. Mit dieser offenen Formulierung wird sichergestellt, dass Weiterentwicklungen der Revisionsmethoden ohne zeitlichen Verzug auch in der öffentlichen Verwaltung Eingang finden. Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Finanzkontrolle zu gewährleisten, ist es wichtig, dass sie selbst nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt wird.

3.10 Prüfungsaufgaben

Die Finanzkontrolle prüft im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission die Jahresrechnung der Stadtverwaltung inklusive der Sonderrechnungen. Ebenso führt sie die gemäss Haushaltsverordnung dem Stadtrat auferlegten Prüfungen durch. Sie ist auch zuständig für die periodische (nach heutiger Praxis alle drei Jahre, bei den Betrieben jährlich) vertiefte Prüfung der Finanzhaushalte der Dienststellen. Sie prüft auch sämtliche Abrechnungen von Verpflichtungskrediten, welche die abschliessende Kompetenz des Stadtparlamentes überschreiten und erstellt zu diesen Prüfungen einen Bericht. Abrechnungen von Krediten, welche die Hürde von Fr. 750'000 nicht überschreiten, prüft sie nur bei starken Abweichungen oder



wenn andere Gründe eine gesonderte Prüfung mit spezieller Berichterstattung als gerechtfertigt erscheinen lassen. Andernfalls werden die Abrechnungen im Rahmen der ordentlichen Revisionen geprüft; dies ohne spezielle Berichterstattung. Wo es angezeigt ist, wird sie Systemprüfungen vornehmen.

Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann sie Revisionsstellenmandate bei Organisationen ausserhalb der Stadtverwaltung übernehmen.

3.11 Besondere Aufgaben

Die Finanzkontrolle kann vom Stadtrat oder den Direktionen für Fragen der Rechnungslegung, des Rechnungswesens und für Vorschriften über den Finanzhaushalt beratend beigezogen werden.

Die Geschäftsprüfungskommission oder der Stadtrat können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen.

3.12 Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission

Die Führung des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommission ist seit Jahren der Finanzkontrolle übertragen. Diese Organisation hat sich bewährt. Diese weitere Verbindung mit der Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlamentes ist eine weitere Stärkung ihrer Unabhängigkeit von der Verwaltung.

3.13 Berichterstattung

Die Kommunikation zwischen der Finanzkontrolle und der geprüften Stelle ist für die Weiterbearbeitung der Revisionsfeststellungen wichtig. Deshalb wird nach jeder mit einer Schlussbesprechung abgeschlossenen Prüfung die geprüfte Stelle über die Ergebnisse der Prüfung schriftlich informiert. Die Finanzkontrolle setzt die geprüften Stellen über ihre Feststellungen in Kenntnis und gibt allfällige Empfehlungen ab. Auch über jede Prüfung von Verpflichtungskrediten (Art. 14 lit. c) gibt die Finanzkontrolle einen Bericht ab. Die Empfänger der Berichte sind die GPK, der Stadtrat und die geprüfte Stelle. Da das Finanzamt für die Führung des Rechnungswesens der Stadtverwaltung zuständig ist, werden die Revisionsberichte über die Prüfungen von Dienststellen auch dem Finanzamt zugestellt. Über die Prüfung der städtischen Jahresrechnung im Auftrag der GPK gibt sie einen Bestätigungsbericht ab zuhanden von GPK und Stadtrat. Über einzelne Feststellungen wird die GPK mündlich orientiert. Berichte über Prüfungen im Auftrage der GPK oder des Stadtrates (Art. 16) gehen an den Auf-



traggeber. Bei der Wahrnehmung von Revisionsstellenmandaten von Organisationen ausserhalb der Stadtverwaltung gehen die Berichte sowohl an diese Organisationen wie auch an die Direktion, welche mit dieser Organisation verkehrt.

3.14 Verfahren, Einsichtsrecht, Mitwirkungspflicht und Anzeigepflicht

Für die Prüfungstätigkeit der Finanzkontrolle ist es wichtig, dass sie über alle Beschlüsse, welche den Finanzhaushalt betreffen, informiert wird. Auch muss sie das Zugriffsrecht auf für ihre Aufgabe nötige Daten, einschliesslich besonders geschützter Personendaten, haben. Das Zugriffsrecht ist gemäss kantonalem Datenschutzgesetz möglich. Für eine erfolgreiche Prüfung ist es auch entscheidend, dass die Personen, welche von der Prüfung betroffen sind, eingeschlossen deren Vorgesetzte, verpflichtet sind, die Finanzkontrolle in ihrer Aufgabe zu unterstützen. Ebenfalls ist die Verpflichtung zur unaufgeforderten Information der Finanzkontrolle bei der Feststellung von Unregelmässigkeiten oder wesentlichen Mängeln finanzieller Art für die Tätigkeit der Finanzkontrolle wichtig.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

