

Sitzung vom 30. Mai 2012

**568. Motion (Auflösung der Abteilung «Gemeinderevisionen»
im Gemeindeamt)**

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Martin Zuber, Waltalingen, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, haben am 16. Januar 2012 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat hat die Grundlagen zu erarbeiten, um die Abteilung «Gemeinderevisionen» im Gemeindeamt aufzulösen. Damit sollen einerseits die Ressourcen auf die gesetzlichen Aufgaben (Aufsicht über die Gemeindefinanzen) konzentriert werden und andererseits die nötige Neutralität und Unabhängigkeit bei den Revisionen gewährleistet werden.

Begründung:

Die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes des Kantons Zürich versteht sich als Prüfungsorgan gemäss § 140a des Gemeindegesetzes. Seit dem 1. Januar 2004 ist die Abteilung unabhängig und von der Aufsicht entlastet. Der Revisionsdienst ist aber immer noch der gleichen Direktion bzw. dem Leiter Gemeindeamt unterstellt. Die Rechtsstellung entspricht derjenigen von privaten Buchprüfern. Die Abteilung Revisionsdienste unterstützt zürcherische Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten des öffentlichen Rechts im Bereich Haushaltführung und Haushaltskontrolle. Sie entlastet durch ihre unabhängige und speziell befähigte Prüftätigkeit die Rechnungsprüfungskommission.

Zur Sicherstellung einer effektiven und effizienten Prüfungstätigkeit basiert die Prüfungsplanung auf einem risikoorientierten Ansatz. Das Anliegen der Revisionsfirmen ist, ihren Nutzen durch eine bedarfs- und zeitgerechte Kommunikation zu steigern. Die Revisionsdienste erstatten der Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands umfassend Bericht über die Revisionsart, die Prüffelder und das Prüfungsergebnis. Hinweise und Empfehlungen bilden einen integrierenden Bestandteil des Prüfungsberichtes und werden anlässlich der Schlussbesprechung mit den zuständigen Stellen ausführlich besprochen.

Neben dem Revisionsangebot des Gemeindeamtes gibt es zahlreiche private, professionelle, neutrale und unabhängige Anbieter für Revisionen, die die Arbeit in den Gemeinden mit der nötigen Fachkompetenz kostengünstig anbieten.

Es ist nicht Aufgabe des Staates, Leistungen zu erbringen, die von privaten Anbietern ebenso professionell, kostengünstig und neutral erbracht werden können. Die organisatorische Einbettung in das Gemeindeamt verschafft der Abteilung «Revisionsdienste» zudem einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil, der in Tat und Wahrheit ein Mangel an Unabhängigkeit ist. So dürfte es für die Aufsicht Gemeindefinanzen schwierig sein, die Qualität der Revisionsdienstleistungen im eigenen Amt kritisch zu beurteilen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Martin Farner, Oberstammheim, Martin Zuber, Wالتالينgen, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Organisation der Aufsicht über das Rechnungswesen

Jeder Kanton muss durch Aufsicht für eine korrekte und einheitliche Rechnungslegung seiner Gemeinden sorgen und deren Jahresrechnungen regelmässig prüfen. Der Kanton Zürich setzt dazu die Bezirksräte ein. Der Bezirksrat überwacht die Haushaltführung der Gemeinden unter anderem anhand der Jahresrechnungen, die ihm nach der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung zugestellt werden. Die Aufgabe des Bezirksamtes wird durch den Umstand erleichtert, dass die Gemeinden für eine fachkundige und unabhängige Prüfung ihrer Finanzhaushalte sorgen müssen (Art. 129 Abs. 4 Kantonsverfassung, KV, LS 101). Dazu können die Gemeinden gemäss ihren Vorlieben fachkundige Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission, private Buchprüferinnen und -prüfer oder die kantonalen Revisionsdienste einsetzen. Die Fachleute prüfen die Jahresrechnungen im Auftrag der Gemeinden gemäss den allgemein anerkannten kantonalen Revisionsgrundsätzen, bevor die Rechnungen der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden.

Im Vergleich zu andern Kantonen ist es eine Zürcher Besonderheit, dass die Gemeinden anstelle der kantonalen Revisionsdienste Privatunternehmen mit der Rechnungsprüfung beauftragen können. Dies gibt den Gemeinden mehr Gestaltungsspielraum, vermindert allerdings die Einheitlichkeit der kantonalen Aufsicht.

In den Kantonen Bern, Aargau, St. Gallen oder Graubünden werden die Jahresrechnungen der Gemeinden und öffentlichen Körperschaften durch ein kantonales Finanzinspektorat geprüft, das eine einheitliche

Umsetzung der Revisionsgrundsätze sicherstellt. Würden ausschliesslich private Treuhandfirmen die Gemeinderechnungen prüfen, müsste die Schaffung eines Finanzinspektorates oder ein Ausbau der Bezirksratskanzleien zur Sicherstellung der kantonalen Aufsicht ins Auge gefasst werden.

2. Abteilung Revisionsdienste

Das Prüfen des Rechnungswesens von Gemeinden durch kantonale Revisionsfachleute hat im Kanton Zürich eine jahrzehntelange Tradition. Früher war die Direktion des Innern, später das Gemeindeamt im Auftrag der Gemeinden tätig. Um seine Arbeit besser auf die Besonderheiten der Rechnungsprüfung auszurichten, schuf das Gemeindeamt vor rund zehn Jahren die getrennten Abteilungen Revisionsdienste und Gemeindefinanzen. Letztere ist insbesondere zuständig für die Pflege der Rechnungslegungsvorschriften, die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen, die Unterstützung der Bezirksräte bei der aufsichtsrechtlichen Bewältigung komplexer Probleme und den Vollzug des Finanzausgleichs. In diesem Zusammenhang prüft die Abteilung Gemeindefinanzen bei den gut 20 Gemeinden mit Übergangsausgleichsbeiträgen aufgrund der Jahresrechnungen die Beitragsberechtigung.

Die Abteilung Revisionsdienste ihrerseits widmet ihre Tätigkeit ausschliesslich der klassischen Rechnungsprüfung. Im Jahr 2011 revidierte sie im Auftrag von 228 öffentlich-rechtlichen Organisationen die Jahresrechnung 2010. Davon waren 93 Politische Gemeinden, 51 Schulgemeinden und 84 Zweckverbände. Ein Teil der verbleibenden Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen liess seine Jahresrechnungen durch eine eigene Finanzkontrolle oder durch fachkundige Mitglieder ihrer Rechnungsprüfungskommission prüfen, ein anderer Teil beauftragte private Revisorinnen und Revisoren bzw. Revisionsunternehmen.

Die Abteilung Revisionsdienste beschäftigt rund 20 Mitarbeitende. Deren Unabhängigkeit von den geprüften Gemeinden und Organisationen ist wichtig. Es wird darauf geachtet, dass keine wirtschaftlichen, auftragsrechtlichen oder persönlichen Bindungen bestehen, die das Prüfungsergebnis beeinflussen könnten.

3. Nutzen für Kanton und Gemeinden

Solange der Kanton einen wesentlichen Teil der Gemeinderechnungen selber prüft, kann er direkt auf die Qualität der Rechnungsprüfung einwirken. Die Revisionstätigkeit bringt ihm zudem Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungspraxis. Sie nützen ihm bei der Ausarbeitung, der Umsetzung und der

Pflege von Vorschriften zur Rechnungsführung, -legung und -prüfung. Sie erlauben es ihm zudem, ein bedarfsgerechtes, praxisnahes Schulungsangebot für Gemeindebehörden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Gemeindefinanzen bereitzustellen und den Finanzfachleuten in den Gemeinden bei der Lösung buchhalterischer Probleme zu helfen. Beide Angebote des Kantons stehen auch den privatwirtschaftlichen Konkurrenten der kantonalen Revisionsdienste offen. Taugliche Vorschriften, ein gutes Schulungsangebot und eine kompetente fachliche Unterstützung liegen im Interesse aller Beteiligten, zuallererst aber im Interesse der Gemeinden.

4. Staatliche Aufsicht ist keine marktwirtschaftliche Tätigkeit

Die Motionäre fordern eine Prüfung der Gemeinderechnungen durch vom Kanton unabhängige privatwirtschaftliche Organisationen und begründen dies insbesondere mit marktwirtschaftlichen Argumenten. Sie verkennen dabei, dass die kantonale Aufsicht zum Kernbereich der Staatstätigkeit zählt und der Privatwirtschaft nur sehr beschränkt offenstehen kann. Regierungsrat und Bezirksbehörden obliegt gemäss Art 94 KV eine klare Aufsichtspflicht. In den §§ 141 ff. des Gemeindegesetzes (LS 131.1) ist diese gegenüber den Gemeinwesen näher umschrieben. Eine Aufweichung der Aufsichtspflicht ist weder möglich noch wünschbar. Eine solche wäre ausserdem zwingend mit einer Begrenzung der kantonalen Haftung verbunden.

Weiter rügen die Motionäre, es falle dem Kanton schwer, die Qualität seiner eigenen Revisionsdienstleistungen zu beurteilen. Dem ist insofern zu widersprechen, als die Qualität der Rechnungsprüfung im Einzelfall in erster Linie durch die Gemeinden selbst sowie nachgelagert aus dem Blickwinkel der Aufsicht durch die Bezirksräte zu beurteilen ist, die erfahrungsgemäss grossen Wert auf ihre Unabhängigkeit legen. Im Übrigen fällt es dem Kanton leicht, bei den eigenen Revisionsdiensten für eine gute Prüfungsqualität zu sorgen. Es bestehen aber kaum Möglichkeiten, aufsichtsrechtlich auf die Qualität der Arbeit privater Buchprüferinnen und -prüfer einzuwirken.

5. Fazit

Der Kanton erbringt seit Jahrzehnten Revisionsleistungen für jene Gemeinden, die dies wollen. Dies hilft ihm, seine gesetzlich gebotene Aufsicht über die Gemeinden wahrzunehmen, was sich bewährt hat. Deshalb sieht auch der Vernehmlassungsentwurf zum neuen Gemeindegesetz ausdrücklich vor, dass der Kanton Revisionsdienstleistungen anbieten kann. Im Vernehmlassungsverfahren blieb dies grossmehrheitlich unbestritten. Ein Verzicht des Kantons auf den Revisionsdienst

und damit auf die Prüfung von rund der Hälfte der Jahresrechnungen der Gemeinwesen würde entweder die kantonale Finanzaufsicht erheblich schwächen und die Qualität sowie Vergleichbarkeit der kommunalen Finanzdaten infrage stellen. Oder er hätte eine Ablösung durch ein zentrales Finanzinspektorat wie in anderen Kantonen zur Folge, was die öffentlichen Haushalte von Kanton und Gemeinden ohne Not zusätzlich belasten würde.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 15/2012 nicht zu überweisen. Er ist aber bereit, das Anliegen der Motionäre als Postulat entgegenzunehmen und im Rahmen der gegenwärtig laufenden Totalrevision des Gemeindegesetzes zu prüfen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi