

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 223/2005

Sitzung vom 27. September 2005

1354. Anfrage (Revision der Fürsorgebehörden)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, haben am 11. Juli 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage KR-Nr. 69/2005 betreffend Revision der Gemeinden durch den Kanton ist bemerkenswert ausführlich, bis auf die Frage nach den Zuständigkeiten, wo die Antwort leider wenig Klärung brachte. Auf die Frage, wie sich die Revision einer Fürsorgebehörde durch die Finanzrevision des Gemeindeamtes rechtfertigen lässt, wird auf den Auftrag der Gemeinde verwiesen, welcher die Gemeinde dem Revisionsdienst des Amts für Gemeinden und berufliche Vorsorge erteilt. Die Wahl der Sachbereichsrevision wurde dabei durch die Revisionsdienste selber vorgenommen, wobei für das Sozialwesen eine umfassende Detailrevision innerhalb eines Sachbereiches (Einnahmen oder Ausgaben) mit der Einschränkung «nur technische Prüfung» aufgeführt wird, welche mit der Bezirksratskanzlei abgestimmt sei.

Die Durchführung dieser Revision führte dann zu grundsätzlichen Fragen, welche auch mit der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 69/2005 nicht befriedigend beantwortet sind.

Die Fürsorgebehörde wird durch § 6 des Sozialhilfegesetzes begründet und nicht durch das Gemeindegesetz. Aufsichtsbehörde ist der Bezirksrat.

Daraus leiten sich folgende Fragen ab, für die wir den Regierungsrat um Antwort ersuchen:

1. Ist die Auffassung richtig, dass weder der Gemeinderat noch die RPK der Gemeinde zuständig sind für die Aufsicht über die Fürsorgebehörde?
2. Ist die Auffassung richtig, dass die RPK, oder beigezogene Buchprüfer nach § 140 Gemeindegesetz, nicht zuständig sind, um Fallprüfungen vorzunehmen?
3. Wie soll eine «technische Prüfung» der Fürsorgebehörde erfolgen, ohne dass Fallprüfungen vorgenommen werden?
4. Wie sieht die diesbezügliche Abstimmung mit den Bezirksratskanzleien aus? Liegt diese schriftlich vor und ist diese Abstimmung für die Gemeinden einsehbar?

5. Ist es richtig, dass die Revisionsdienste des Gemeindeamtes bei der Revision der Fürsorgebehörde Steinmaur Einsicht in Dossiers der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe vorgenommen haben?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat das?
7. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass hier Doppel- und Dreifachspurigkeiten zu vermuten sind, welche auf Grund der Aufforderung vom 18. Juni 2004, wonach Sachaufwände auf das absolut Notwendige zu beschränken seien, zu überdenken sind?
8. Hat der Regierungsrat Vorstellungen darüber, in welcher Bandbreite sich die Kosten pro Einwohner für die Aufsicht und die Finanzrevision für die Gemeinden belaufen sollen, insbesondere auch für diejenigen Gemeinden, welche sich im Finanzausgleich befinden?
9. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die Risikobeurteilung einer Revision Einfluss auf den Umfang einer künftigen Revision haben soll und es so für gut geführte Gemeinden möglich sein soll, dass sie ihre Revisionskosten senken können?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat

I. Die Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

Vorbemerkungen:

Wer Anordnungen trifft und Massnahmen finanziert, muss kontrollieren, ob seinen Anordnungen Folge geleistet und ob sein Geld haushälterisch verwendet wird. Jede Führungsebene muss die ihr untergeordneten Organisationseinheiten beaufsichtigen. Dabei kann sie sich auf die Prüfungen untergeordneter Führungsebenen stützen, muss deren Angaben aber gleichzeitig durch eigene Prüfungen verifizieren. Ist eine Organisation hierarchisch aufgebaut, ergibt sich zwangsläufig eine mehrfache Beaufsichtigung.

Im Gemeindewesen des Kantons Zürichs führt die Gemeindevorsteherchaft den Haushalt (§ 64 des Gemeindegesetzes, GG, LS 131.1). Sie muss demzufolge die einzelnen Verwaltungsbereiche beaufsichtigen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger beziehungsweise die Steuerzahlenden finanzieren die Verwaltungstätigkeit und erwarten einen haushälterischen Umgang mit ihren Mitteln. Um dies sicherzustellen, lassen sie die Haushaltsführung und Rechnungslegung durch die Rechnungsprüfungskommission prüfen und sich von ihr Bericht erstatten (§ 140 GG). Der Kanton will insbesondere die Einhaltung der Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften sichern und lässt dies durch den Bezirksrat beaufsichtigen (§§ 141 ff. GG).

Jede politische Gemeinde hat eine Fürsorgebehörde (§ 79 Abs. 1 GG). Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, wobei ihr in der Regel ein Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen angehört. Die Fürsorgebehörde gewährleistet insbesondere die persönliche und die wirtschaftliche Hilfe (§ 7 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes, LS 851.1). Sie ist eine Kommission mit selbstständiger Verwaltungsbefugnis im Sinne von § 56 GG (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, N. 2 zu § 79). Die Gemeindeordnung regelt u. a. deren Mitgliederzahl und deren Ausgabenkompetenzen (Thalmann, a. a. O., N. 1.1 zu § 56) sowie die Zuweisung weiterer sozialer Aufgaben (§ 7 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes). Die Fürsorgebehörde entlastet die Gemeindevorsteherchaft, indem sie an deren Stelle handelt. Soweit sie ihre selbstständigen Befugnisse ausübt, untersteht sie weder der Dienstaufsicht noch der Weisungsgewalt der Gemeindevorsteherchaft (Thalmann, a. a. O., N. 4 zu § 56 GG). In Belangen, welche die Tätigkeiten beider Behörden betreffen, besteht eine gegenseitige Informationspflicht (Thalmann, N. 4.1 zu § 56 GG).

Die auf den ersten Blick verhältnismässig grosse Autonomie der Kommission bei der Aufgabenerfüllung wird beschränkt durch die Tatsache, dass der Gemeindehaushalt insgesamt von der Gemeindevorsteherchaft geführt wird. Sie trägt die Verantwortung für die Finanzplanung, die Erarbeitung eines Voranschlagsentwurfs, die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Beschaffung der Finanzmittel, die Kreditkontrolle und die Rechnungslegung (Thalmann, a. a. O., N. 3.4 zu § 64). Um diese Aufgabe unmittelbar wahrnehmen zu können, bestellt sie aus ihrer Mitte einen Finanzvorstand (§ 59 GG). Er beaufsichtigt das Finanz- und Rechnungswesen oder besorgt dieses selbst (§ 12 der Verordnung über den Gemeindehaushalt, VGH, LS 133.1). Er hat sicherzustellen, dass Fehler und Verluste möglichst vermieden werden. Daneben obliegt ihm die Information und Beratung der Gemeindebehörden in finanziellen Belangen.

Die Verantwortung der Gemeindevorsteherchaft und des Finanzvorstandes für die Gemeindehaushaltsführung erstreckt sich grundsätzlich auch auf den Tätigkeitsbereich der Fürsorgebehörde. Die Gemeindevorsteherchaft bestimmt über die in den Voranschlagsentwurf einzustellenden Beträge zur Erfüllung der sozialen Aufgaben (Thalmann, a. a. O., N. 4.3 zu § 56). Aus der Verantwortung über den gesamten Gemeindehaushalt ergeben sich für die Gemeindevorsteherchaft und insbesondere den Finanzvorstand die Befugnis und die Pflicht, den Fürsorgebereich in finanzieller Hinsicht zu beaufsichtigen. Letzterer muss die finanzielle Kontrolle organisieren und ausüben.

Dem Finanzvorstand ist eine wirkungsvolle Kontrolle der Haushalts- und der Rechnungsführung im Sozialbereich nur möglich, wenn er auch in die Belege Einblick nehmen kann. Dieser kann ihm nicht mit dem Hinweis auf den Schutz höchstpersönlicher Bereiche einzelner Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger verwehrt werden. Solange die Gemeinden Aufgaben im Sozialbereich erfüllen und damit einhergehende finanzielle Lasten tragen, hat der Finanzvorstand diese Verwaltungstätigkeit in finanzieller Hinsicht zu beaufsichtigen und muss in die damit zusammenhängenden Belege Einsicht nehmen können.

Das Gemeinderecht sieht weiter eine Prüfung der gesamten Gemeindehaushaltführung durch ein verwaltungsunabhängiges Kontrollorgan, die Rechnungsprüfungskommission (RPK), vor (§ 140 GG). Zum Zweck der Kassen-, Wertschriften-, Buch- und Rechnungsprüfung nimmt die RPK Einsicht in die Belege und Beilagen. Bei bestimmten Kontrolltätigkeiten beschränkt sie sich zwangsläufig auf Stichproben und setzt dabei entsprechend der Wichtigkeit des Bereichs Prioritäten (§ 36 VGH). Die RPK hat u. a. zu prüfen, ob die der Buchhaltung zu Grunde liegenden Geschäfte den rechtlichen Vorschriften entsprechen und ob die Ausgaben bewilligt und belegt sind (§ 131 Abs. 1 lit. b und g des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984, KSGH). Genauso ist zu kontrollieren, ob die Ausgaben oder der Verzicht auf Einnahmen eine rechtliche Grundlage haben (Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über die Haushaltkontrolle der Gemeinden vom 12. September 1985, KSHK, Pos. 408). Die Prüfung kann sich somit nicht auf die Frage beschränken, ob für einen verbuchten Geschäftsvorgang ein entsprechender Beleg besteht. Darüber hinaus ist zu kontrollieren, ob der Beschluss in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht vom zuständigen Gemeindeorgan gefasst worden ist. Im Sozialbereich ist zu prüfen, ob den von der Gemeinde erbrachten Leistungen entsprechende Ansprüche der Empfängerinnen und Empfänger gegenüberstehen. Im konkreten Einzelfall können sich beispielsweise die folgenden Fragen stellen: Wurde der Grundbedarf eines Leistungsempfängers richtig berechnet (§ 15 des Sozialhilfegesetzes) und wurden Ansprüche des Leistungsempfängers gegenüber Dritten oder allenfalls vorhandene nicht realisierbare Vermögenswerte angemessen berücksichtigt (§§ 19 und 20 des Sozialhilfegesetzes)? Die stichprobenweise Prüfung der Handhabung einzelner Sozialfälle ist deshalb – entgegen der teilweise von der Lehre vertretenen Auffassung – für eine vertiefte Sachbereichsprüfung unabdingbar. Dass solche vertieften Prüfungen nicht ohne Kenntnis der persönlichen Lebensumstände von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern vorgenommen werden können, liegt auf der Hand.

Im Sozial-, aber auch im Gesundheits- oder im Bildungsbereich wird eine vertiefte Prüfung somit oft Daten betreffen, die über die höchstpersönlichen Verhältnisse der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers Auskunft geben und deshalb gemäss §2 lit. d des Datenschutzgesetzes (LS 236.1) als besonders schützenswert einzustufen sind. Dies rechtfertigt aber nicht, ganze Verwaltungsbereiche vertieften, unabhängigen und fachkundigen Kontrollen auf Gemeindeebene zu entziehen. Im Sozialbereich drängen sich solche Kontrollen angesichts der Höhe und der Entwicklung der Aufwendungen sowie der sich daraus ergebenden Belastung der Gemeinden geradezu auf. Wo so viel Geld umverteilt wird, besteht erfahrungsgemäss ein hohes Risiko für Missbrauch und Fehlentwicklungen zu Lasten von Kanton und Gemeinden. Regelmässige fachkundige Kontrollen mindern dieses Risiko, indem sie einerseits generalpräventiv wirken und andererseits bestehende Missstände frühzeitig an den Tag bringen. Sie sind letztlich eine unumgängliche Voraussetzung für eine rechtmässige und wirtschaftliche Leistungserbringung im Interesse der Stimmbürgerschaft und der Leistungsempfängerinnen und -empfänger.

Der Interessenskonflikt zwischen vertiefter Sachbereichsprüfung und Datenschutz lässt sich oft durch die Anonymisierung von Personendaten mildern oder beheben. Werden Akten beispielsweise unter einer Nummer geführt, die der RPK keine Rückschlüsse auf die betroffene Person zulässt, ist der Einblick in anonyme höchstpersönliche Verhältnisse unproblematisch. Der Aufwand für die Anonymisierung kann bei umfangreichen Unterlagen allerdings beträchtlich sein und die Verwaltung überfordern. Es stellt sich die Frage, ob die Leistungsempfänger nicht bereits ausreichend in ihren Interessen geschützt sind, wenn Mitglieder der Behörde sowie Angestellte verpflichtet sind, in Amts- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten, soweit es sich um Tatsachen und Verhältnisse handelt, deren Geheimhaltung das Interesse der Gemeinde oder der beteiligten Privaten erfordert (§ 71 Abs. 2 GG), und Widerhandlungen gegen dieses Gebot strafrechtliche Folgen haben können (Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311.0). Besonders schützenswerte Daten dürfen u. a. nur bearbeitet werden, wenn es zur Erfüllung einer gesetzlich klar umschriebenen Aufgabe unentbehrlich ist (§ 5 lit. b des Datenschutzgesetzes). Bei der Beurteilung der Entbehrlichkeit stellt sich die Frage nach der Verhältnismässigkeit zwischen dem Aufwand zur Entfernung von besonders schützenswerten Daten aus Belegen und Unterlagen, der daraus resultierenden Erschwernis der Haushalts- und Rechnungsführung und dem Datenschutzinteresse des Leistungsempfängers. Es kann nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden, ob die Sichtung von Belegen und Unter-

lagen des Sozialbereichs das Erfordernis der Verhältnismässigkeit erfüllt oder verletzt (Antrag des Regierungsrates zum Datenschutzgesetz, Amtsblatt 1987, S. 632). Der RPK ist darum Einblick in alle Belege und Unterlagen zu gewähren, soweit dies für die Prüfung der Haushalt- und Rechnungsführung unentbehrlich ist.

Die Gemeinden können private Buchprüfer/-innen oder die Revisionsdienste des Gemeindeamtes mit der Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens beauftragen und dadurch die RPK entlasten (§ 140 Abs. 2 GG). Ihnen ist im Rahmen ihres Auftrags im selben Mass Einblick in Belege und Unterlagen zu gewähren wie der RPK. Auch sie sind an das Amtsgeheimnis gebunden (§ 71 Abs. 2 GG).

Zu Frage 1:

Die Gemeindevorsteherchaft wie die RPK sind für den ganzen Gemeindehaushalt einschliesslich des Sozialbereichs zuständig. Sie haben deshalb entsprechende Aufsichtspflichten und Prüfungsbefugnisse. Insbesondere der Finanzvorstand der Gemeinde ist befugt und verpflichtet, die finanzielle Kontrolle im Sozialbereich zu organisieren und auszuüben. Hierzu ist unabdingbar, dass der Finanzvorstand Belege des Fürsorgebereichs einsehen kann. Auch die RPK als verwaltungsunabhängiges Kontrollorgan der Gemeinde ist verpflichtet, den Sozialbereich in ihre Prüftätigkeit einzubeziehen. Sie ist befugt, in alle Belege und Unterlagen des Sozialbereichs Einblick zu nehmen, soweit dies für die Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung unentbehrlich ist.

Zu den Fragen 2 und 3:

Die RPK oder ein allenfalls an ihrer Stelle prüfendes technisches Kontrollorgan prüft die Haushalts- und Rechnungsführung in den verschiedenen Verwaltungsbereichen teilweise mit Stichproben. Deren Gegenstand und Tiefe werden insbesondere durch die Wichtigkeit des Verwaltungsbereichs und durch das sich daraus ergebende finanzielle Risiko für die Gemeinde bestimmt. Eine vertiefte Prüfung des Sozialbereichs umfasst die stichprobenweise Prüfung der Handhabung einzelner Sozialfälle.

Zu Frage 4:

Der Bezirksrat wacht als Aufsichtsorgan des Kantons darüber, dass die Gemeindebehörden und -angestellten ihre Pflichten gewissenhaft und den gesetzlichen Vorschriften gemäss erfüllen (§ 141 Abs. 2 GG). Er beaufsichtigt neben der Tätigkeit der Gemeindevorsteherchaft und den Spezialkommissionen mit eigener Verwaltungsbefugnis u. a. auch die Aufgabenerfüllung der RPK und eines allenfalls beauftragten Revisionsdienstes. In diesem Zusammenhang hat er Einblick in deren Kontroll- und Prüfberichte und kann seine Aufsichtstätigkeit darauf abstimmen.

Mindestens alle zwei Jahre besucht der Bezirksrat die Gemeinden, um die Gemeindeladen und -archive sowie die Protokolle, Register und Verzeichnisse zu untersuchen (§ 143 GG). Zudem überwacht er die Haushaltsführung der Gemeinden mit jährlichen Stichproben (§ 144 GG). Wird der Gemeindehaushalt durch externe Revisionsdienste geprüft, kann sich der Bezirksrat grundsätzlich auf deren Feststellungen verlassen und sich auf die Prüfung beschränken, ob die Revisionsdienste ihre Aufgabe wirkungsvoll und den Vorstellungen des Bezirksrats entsprechend erfüllt haben (KSHK, S. 23). Schliesslich prüft er die Gemeinderechnungen, welche ihm nach der diesbezüglichen Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung einschliesslich der Anträge der RPK zugestellt werden. Den Sozialbereich hat der Bezirksrat zwingend alle zwei Jahre zu prüfen (§ 4 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz, LS 851.11), während er bei der Prüfung der übrigen Verwaltungsbereiche entsprechend ihrer Wichtigkeit und seiner Möglichkeiten Prioritäten setzen kann (§ 36 VGH). Die verhältnismässig enge kantonale Beaufsichtigung des Sozialbereichs hat ihren Grund insbesondere in der massgeblichen Mitfinanzierung der Sozialhilfeleistungen durch den Kanton.

Zu den Fragen 5 und 6:

Erteilt eine Gemeinde den Auftrag zur vertieften Prüfung des Sozialbereichs, so prüfen die Revisionsdienste u.a. stichprobenweise die Handhabung einzelner Sozialfälle. Sie nehmen dabei auch Einsicht in Dossiers der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe. Ob dies in Steinmaur der Fall war, kann dahingestellt bleiben. Solange die Revisionsdienste ihre Arbeiten zur Zufriedenheit der Auftraggeberin sowie unter Beachtung der massgeblichen Gesetzesvorschriften, Richtlinien und Fachempfehlungen ausführen, sieht der Regierungsrat keinen Anlass, Ort, Gegenstand und Tiefe einzelner für die Gemeinden vorgenommener Prüfungen zu ergründen und zu veröffentlichen.

Zu Frage 7:

Es ist üblich und sachgerecht, dass die Verwendung öffentlicher Mittel zu Verwaltungszwecken mehrfach beaufsichtigt wird. Im Sozialbereich ist dies ausgeprägter, weil die Aufgabenerfüllung von zwei Gemeinwesen (Gemeinde und Kanton) massgeblich finanziert wird. Um die Kontrollen auf das Notwendige zu beschränken, kann sich der Bezirksrat als kantonales Kontrollorgan auf die Feststellungen eines als Gemeindegkontrollorgan wirkenden externen Revisionsdienstes verlassen (KSHK, S. 23). Es wäre hingegen keinesfalls sinnvoll, mit Hinweis auf die bezirksrätliche Aufsicht auf eine Kontrolle des Sozialbereichs durch Gemeindeorgane zu verzichten. Eine massgebliche Reduktion

des Aufsichtsaufwands liesse sich nur durch eine Neuordnung der Aufgabenerfüllung im Sozialbereich zwischen Kanton und Gemeinden erreichen.

Zu Frage 8:

Sind die Revisionsdienste des Gemeindeamtes als technisches Kontrollorgan einer Gemeinde tätig, rechnen sie in einer kleinen Gemeinde (< 1000 Einwohner/innen) mit einem jährlichen Arbeitsaufwand um 50 Arbeitsstunden. Der Revisionsaufwand kann sich in einer grossen Gemeinde (> 20000 Einwohner/innen) um den Faktor 4 oder 5 vervielfachen. Die an RPK-Mitglieder ausgerichteten Entschädigungen bewegen sich üblicherweise im Rahmen von Fr. 500 bis Fr. 5000 pro Jahr und Mitglied, wobei grosse Gemeinden eher höher entschädigen als kleine.

Es ist aber festzuhalten, dass die Kosten der Gemeinden für die Beaufsichtigung ihrer Haushalts- und Rechnungsführung nicht nur von der Gemeindegrösse abhängen, sondern auch vom Ausmass der Zusammenarbeit mit andern Gemeinden in Form von Zweckverbänden und interkommunalen Anstalten, vom Ausmass der Aufgabenerfüllung durch privatrechtliche Körperschaften und Anstalten, von der Organisationsform (Parlaments- oder Versammlungsgemeinde), von der Aufgabenteilung zwischen RPK und einem allenfalls beauftragten technischen Kontrollorgan, von der Mitgliederzahl der RPK, von der Ordentlichkeit der Haushalts- und Rechnungsführung sowie von der Effizienz und dem Preis allenfalls im Auftragsverhältnis tätiger Revisorinnen und Revisoren. Wegen der Vielzahl von Einflussfaktoren lässt sich keine Bandbreite hinsichtlich der Soll-Kosten je Einwohner für Aufsicht und Revision festlegen. Beim Vollzug des Steuereffizienzausgleichs werden deshalb die Revisionskosten unabhängig von ihrem Verhältnis zur Gemeindegrösse als notwendiger Aufwand berücksichtigt.

Zu Frage 9:

Die Ordentlichkeit der Haushalts- und Rechnungsführung ist einer von mehreren Einflussfaktoren auf die Höhe des Prüfungsaufwands. Sie wirkt sich unmittelbar anlässlich der Prüfung aus, nicht aber auf den Aufwand künftiger Prüfungen. Das Gesetz sieht nicht vor, dass Gemeinden mit gutem Prüfergebnis im Folgejahr weniger detailliert geprüft werden.

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