

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 69/2005

Sitzung vom 22. Juni 2005

880. Anfrage (Revision der Gemeinden durch den Kanton)

Kantonsrat Robert Brunner, Steinmaur, und Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, haben am 7. März 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Ende 2004 führte die Finanzrevision des Kantons eine Revision der Sozialbehörde Steinmaur durch. In diesem Zusammenhang wurden dem Revisor und dem Gemeindeamt Fragen gestellt, die bis heute nicht zufrieden stellend beantwortet wurden. Es muss ergänzt werden, dass die Gemeinde Steinmaur zwei ehemalige Mitarbeiter der Finanzrevision des Kantons beschäftigt, die Fragen daher grundsätzlicher Natur sind und nicht nur die Gemeinde Steinmaur betreffen, sondern alle Gemeinden.

Aus diesem Grund ersuchen wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie lässt sich die Revision einer Sozialbehörde durch die Finanzrevision des Kantons begründen? Ist es nicht so, dass dies Aufgabe der Bezirksräte ist?
2. Bei der Revision wurde das Fehlen eines internen Kontrollsystems bemängelt. Auf Rückfrage konnte der Revisor konkret nur festhalten, dass der Titel des internen Kontrollsystems eben internes Kontrollsystem sein soll (und nicht Personalinformationssystem, wie das interne Kontrollsystem der Gemeinde Steinmaur heisst). In der weiteren Diskussion wurden vom Revisor umfangreiche Vorschläge zur Ergänzung des internen Kontrollsystems gemacht, welche die Schaffung einer zusätzlichen Stelle erfordern würde. Hat der Kanton möglicherweise ausgereifte Vorschläge für ein internes Kontrollsystem der Gemeinden, die auch für kleine Gemeinden durchführbar sind?
3. Hat er überhaupt Vorschläge dafür, wie ein internes Kontrollsystem aussehen muss?
4. Wie verträgt sich der zusätzliche Bürokratieaufwand mit der Aussage des Gemeindeamtes im Gemeindebrief 2004, dass die Gemeinden nur noch die nötigsten Ausgaben tätigen sollen? Findet der Regierungsrat nicht auch, dass hier Widersprüche bestehen?
5. Eine Revision wird mit Fr. 3000 bis 4000 berechnet, in der heutigen Zeit stolze Tagessätze, wenn das Resultat eher dürftige Textbausteine sind. Wie sieht die Kalkulation eines Tagessatzes aus?
6. Wer bestimmt die Häufigkeit der Revision?

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:

Zu Fragen 1 und 6:

Jede Gemeinde hat eine von der Gemeindeversammlung gewählte Rechnungsprüfungskommission, deren Aufgabe es ist, den Gemeindefinanzhaushalt zu überwachen (§ 83a Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Die Kommission prüft alle Anträge von finanzieller Tragweite an die Gemeindeversammlung, insbesondere den Voranschlag und die Jahresrechnung auf ihre finanzrechtliche Zulässigkeit, finanzielle Angemessenheit und rechnerische Richtigkeit. Zudem prüft sie das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde (§ 140 GG). Die Gemeinde kann auch private Buchprüferinnen oder -prüfer oder die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes mit der Kontrolle ihres Kassen- und Rechnungswesens beauftragen. Soweit deren Kontrollberichte der Rechnungsprüfungskommission zur Kenntnis gebracht werden, kann diese auf eine eigene Prüfung verzichten (§ 140a GG). Bei jeder Kassen- und Rechnungsstelle ist pro Semester mindestens ein Kassensturz und pro Jahr eine Wertschriftenprüfung und eine Buchprüfung vorzunehmen (§ 35 Verordnung über den Gemeindehaushalt, VGH, LS 133.1).

In der Gemeinde Steinmaur wird das Kassen- und Rechnungswesen seit rund 20 Jahren durch die Revisionsdienste des Gemeindeamtes geprüft. Gemäss der geltenden Vereinbarung der Revisionsdienste mit der Gemeinde vom Dezember 2002 umfasst das Revisionsmandat jährlich zwei ordentliche Revisionen sowie eine Fachrevision. Der im Einverständnis mit der Gemeinde erstellte Revisionsplan für die Jahre 2004 bis 2007 legt fest, welcher Verwaltungsbereich in den einzelnen Jahren einer Fachrevision zu unterziehen ist. Im Jahr 2004 war dies der Bereich Fürsorge.

Die Revisionsdienste des Gemeindeamtes sind in Steinmaur also auf vertraglicher Grundlage an Stelle und zur Entlastung der Rechnungsprüfungskommission tätig. Sie erstatten Bericht über ihre Feststellungen, sind aber nicht befugt, der Verwaltung und den Behörden Weisungen zu erteilen (§ 140 GG). Dies bleibt dem Bezirksrat vorbehalten, der die kantonale Aufsicht über die Gemeinden ausübt (§ 141 GG). Er visitiert die Gemeinde alle zwei Jahre (§ 143 GG) und prüft jährlich deren Haushaltsführung (§ 144 GG) sowie deren Rechnungslegung (§ 145 GG). Dabei kann er grundsätzlich dieselben Bereiche prüfen wie die Rechnungsprüfungskommission oder die an deren Stelle tätigen Revisionsdienste. Erfolgt die Prüfung durch Letztere, kann der Bezirksrat zwecks

Vermeidung von Doppelkontrollen auf die Feststellungen der Revisionsdienste abstellen. Er kann diesfalls seine eigene Prüfung darauf beschränken, ob die vorgenommenen Prüfungen wirkungsvoll sind und den Vorstellungen des Bezirksrats entsprechen (Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über die Haushaltskontrolle der Gemeinden vom 12. September 1985, S. 23). Der Bezirksrat ist befugt und gehalten, unverzüglich mit geeigneten Mitteln einzuschreiten, sobald er in einer Gemeindeverwaltung Unordnung, Missbräuche, Gesetzes- oder Pflichtverletzungen wahrnimmt (§ 142 GG).

Zu Fragen 2 und 3:

Der stete wirtschaftliche und technologische Wandel bleibt nicht ohne Einfluss auf die Rechnungsprüfung und die Arbeit der Revisionsdienste. Sie tragen diesen Entwicklungen mit einem entsprechenden Prüfungsansatz Rechnung. Beurteilt werden in erster Linie die Geschäftsrisiken, soweit sie auf Buchführung und Rechnungslegung Einfluss haben können. Gemäss den anerkannten Grundsätzen der Schweizerischen Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuer- und Treuhandexperten (Treuhand-Kammer) ist ein wichtiger Risikofaktor unter mehreren die interne Kontrolle.

Ein internes Kontrollsystem umfasst alle von den Führungsverantwortlichen angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die Qualität der internen Kontrolle ist massgebend für Art und Umfang der Prüfungshandlungen, die durch die Revisionsdienste vorzunehmen sind. Sie ist deshalb Gegenstand der Revision. Der Prüfer erstellt eine Analyse des in der Gemeindeverwaltung vorhandenen internen Kontrollsystems (Ist-Aufnahme), beurteilt, ob die vorgesehenen Kontrollmassnahmen genügen und prüft dessen Einhaltung (Soll-Ist-Vergleich).

Die Revisionsdienste des Gemeindeamtes empfehlen, die interne Kontrolle in der Gemeinde zu regeln und schriftlich so zu dokumentieren, dass sie jederzeit durch Dritte nachvollzogen werden kann. Es besteht diesbezüglich allerdings keine gesetzliche Pflicht. Die Dokumentation der internen Kontrolle bietet der Gemeindeverwaltung die Gelegenheit, sich ihrer eigenen Kontrollsystematik zu vergewissern, allfällige Kontrolldefizite zu identifizieren, sich frühzeitig vor allfälligen Fehlentwicklungen zu schützen und unnötige Kosten zu vermeiden. Dies steht im Einklang mit der Empfehlung des Gemeindeamtes im Schreiben vom 18. Juni 2004 an alle Gemeinden, den Sachaufwand auf das absolut Notwendige zu beschränken. Die Dokumentation der internen Kontrolle ist zwar insbesondere zu Beginn mit etwas Arbeitsaufwand verbunden, dürfte aber in den Gemeinden grundsätzlich keine

zusätzlichen Personalkapazitäten erfordern. Zur Unterstützung der Gemeinden sind auf der Website des Gemeindeamtes (www.gaz.zh.ch/Revisionsdienste) Publikationen und Arbeitshilfen zum Thema interne Kontrolle zugänglich.

Zu Fragen 4 und 5:

Im Revisionsplan werden die für die Durchführung der Revisionen erforderlichen Arbeitsstunden veranschlagt. Für die Fachrevision des Fürsorgebereichs in Steinmaur waren dies 18,75 Arbeitsstunden. Die Revisionsdienste verrechnen ihre Arbeit zu einem Stundensatz von Fr. 173. Bei einer Tagesarbeitszeit von etwa neun Stunden entspricht dies einem Tageshonorar von rund Fr. 1550. Dieser Betrag bewegt sich eher am unteren Ende der gängigen Marktpreise für vergleichbare Dienstleistungen.

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