

Sitzung vom 13. Juli 2011

937. Anfrage (Gewährleistung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Gemeindeamts)

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küsnacht, hat am 16. Mai 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich beaufsichtigt via die Abteilung Gemeindefinanzen (7 Mitarbeiter) die Gemeinden in den Bereichen der Haushaltsführung und Haushaltskontrolle. Gemäss Internetauftritt des Gemeindeamtes «fördert und unterstützt» eine weitere Abteilung, die Abteilung Revisionsdienste, zürcherische Gemeindeorganisationen im Bereiche der Haushaltsführung und Haushaltskontrolle, «schützt» Gemeindeorganisationen vor Fehlentwicklungen und «entlastet» wesentliche Gemeinde-Kontrollorgane (RPK/GRPK). Diese in den letzten Jahren personell massiv aufgestockte Abteilung (Stand 30.4.11: 21 Mitarbeiter) versteht sich gemäss ihrem Internetauftritt als Prüfungsorgan nach § 140 Gemeindegesetz. Sie akquiriert gezielt und offensiv, in Konkurrenz mit privatwirtschaftlichen Anbietern, Mandate, um die gesetzlich vorgeschriebene, externe Prüfung der Jahresrechnungen von Gemeinden, die Prüfung des Geldverkehrs, die Prüfung der Bücher ausgewählter Verwaltungsbereiche, Spezialrevisionen und weitere Dienstleistungen zugesprochen zu erhalten respektive zu erbringen. Gemäss KEF 2011–2014, Leistungsgruppe 2207, Gemeindeamt, Finanzierung, Wirtschaftlichkeit (S. 118) war die Abteilung Revisionsdienste im Jahre 2009 knapp kostendeckend (103%); im Budget 2010 wird von einem Kostendeckungsgrad von 97% ausgegangen.

Sowohl die Abteilung Gemeindefinanzen als auch die Abteilung Revisionsdienste unterstehen direkt dem Amtschef des Gemeindeamtes.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Mit wie vielen Mitarbeitern betreute die Abteilung Revisionsdienste jeweils in den Jahren 2005–2010 wie viele Mandate und wie viele Mandate betreut sie heute (aufgeteilt nach Gesamtzahl Mandate und Anzahl Gemeinden und andere Organisationen)? Werden und wurden Mandate ausserhalb des Kantons Zürich akquiriert und betreut?
2. Ist ein weiterer Ausbau der Abteilung Revisionsdienste (eventuell mit Dienstleistungsangeboten und aktiver Akquisition über die Kantonsgrenzen hinaus) geplant?

3. Erbringen Gemeinwesen Dienstleistungen an andere Gemeinwesen, so sind sie von der Mehrwertsteuer befreit. Dadurch ergibt sich ein nicht zu unterschätzender Konkurrenzvorteil für einen Dienstleister, welcher einem Gemeinwesen angehört. Erachtet es der Regierungsrat für vertretbar, dass die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes, mit einem solchen Konkurrenzvorteil, offensiv und gezielt Kunden akquiriert?
4. Ist die Unabhängigkeit des Gemeindeamtes und seine Funktion als Aufsichtsbehörde (und als unabhängiges Prüfungsorgan) gewährleistet, wenn das Amt sowohl als Aufsichtsorgan als auch als Prüfungsorgan waltet?
5. Erachtet es der Regierungsrat als vertretbar, dass ein und die gleiche Führungsperson der Abteilung Gemeindefinanzen (Kontrollorgan) und der Abteilung Revisionsdienste (Prüfungsorgan) vorsteht?
6. Haben wir es in diesem Falle nicht mit dem klassischen Syndrom der «Kontrolle in eigener Sache» zu tun und ist der Regierungsrat bereit, das entsprechende Risiko einzugehen und zu tragen? Ist der Regierungsrat bereit, zumindest organisatorisch nötige Korrekturen vorzunehmen, und wenn ja, welche?
7. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, die Privatwirtschaft gezielt zu konkurrenzieren, und es deshalb angebracht ist, die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes zu privatisieren oder zumindest die extern akquirierten Mandate zu veräussern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Vor der Beschlussfassung der Gemeindeversammlung über die Rechnungsabnahme und vor der aufsichtsrechtlichen Prüfung durch den Bezirksrat muss die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde die Jahresrechnung nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten prüfen (§33 Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 [VGH, LS 133.1]; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, Ziff. 2 zu § 140). Bei der Prüfung nach technischen Gesichtspunkten muss die Rechnungsprüfungskommission unter anderem die finanzrechtliche Zulässigkeit und die rechnerische Richtigkeit der Jahresrechnung klären. Sie

muss der Gemeindeversammlung darüber berichten und hinsichtlich der Genehmigung der Jahresrechnung Antrag stellen (§ 140 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 [GG, LS 131.1]).

Die Gemeinden haben die Wahl, die technische Rechnungsprüfung durch die gemeindeeigene Rechnungsprüfungskommission, durch private Fachleute oder durch die Direktion der Justiz und des Innern (Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes) vornehmen zu lassen (§§ 140 f. GG).

Zu Frage 1:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kostendeckung in %	104%	104%	105%	104%	103%	97%	101%*
Anzahl Mitarbeitende	15	17	16	17	16	17	20
Verkaufte Rev.-Stunden			15 105	15 481	14 095	14 084	15 500*
Total Mandate			194	194	194	229	340
Politische Gemeinden			146	146	144	133	120
Schulgemeinden			18	19	18	36	54
Zweckverbände			11	11	11	28	87
Kirchgemeinden			11	11	12	21	58
Verschiedene			8	7	9	11	21

* Sollwert

Der Kostendeckungsgrad der Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes lag jeweils geringfügig über 100%. 2010 führten die erhöhten Anforderungen an die Fachkunde der Revisorinnen und Revisoren, die Umstellung der Revisionsdienstleistungen auf die Jahresrechnungsprüfung und die Klärung der Auftragsverhältnisse mit den einzelnen öffentlich-rechtlichen juristischen Personen zu erhöhtem Weiterbildungs-, Entwicklungs- und Administrationsaufwand. Dieser schlug sich in einem tieferen Kostendeckungsgrad nieder.

Die Gesamtzahl der Mandate stieg 2010 und 2011, weil in früheren Jahren im Rahmen des Mandats einer politischen Gemeinde auch Rechnungen von Schulgemeinden, Zweckverbänden und Kirchgemeinden geprüft worden waren, soweit sie von den politischen Gemeinden geführt wurden. 2010 begannen die Revisionsdienste, die Aufträge den jeweiligen Schulgemeinden, Zweckverbänden und Kirchgemeinden zuzuordnen, was zu einem Anstieg der diesbezüglichen Mandate führte. Die Mandatszahlen für die Jahre 2005 und 2006 liessen sich mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht innert Frist klären.

Die steigende Mitarbeitendenzahl ist in erster Linie auf vermehrte Teilpensen zurückzuführen.

Die Abteilung Revisionsdienste ist ausschliesslich im Auftrag von Organisationen mit Sitz im Kanton Zürich tätig, die öffentliche Aufgaben erfüllen.

Zu Frage 2:

§ 140a GG gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die Direktion der Justiz und des Innern oder private Buchprüferinnen und -prüfer zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens beizuziehen. Eine umfangmässige Begrenzung der Tätigkeit der einzelnen Dienstleistungserbringer sieht das Gesetz nicht vor.

Für 2012 wird von einem geringfügigen Anstieg der Nachfrage der Gemeinden nach Jahresrechnungsprüfungen ausgegangen (rund 17000 Revisionsstunden).

Es besteht keine Absicht, die Dienstleistungen auch Organisationen ausserhalb des Kantons oder der Privatwirtschaft anzubieten.

Zu Frage 3:

a) Die steuerliche Privilegierung der Abteilung Revisionsdienste gegenüber privaten Anbietenden von Dienstleistungen gemäss § 140a GG ist auf das Bundesrecht zurückzuführen (Art. 3 Bst. g in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2 Bst. l sowie Art. 12 Abs. 3 Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 [MWSTG, SR 641.20]).

Dieser Wettbewerbsvorteil der staatlichen Dienstleistungsanbieter gegenüber den privatwirtschaftlichen Anbietenden ist somit einerseits vom Bundesgesetzgeber vorgegeben und anderseits dem Einflussbereich des Kantons Zürich weitestgehend entzogen.

Überdies kann aus der steuerlichen Privilegierung nicht geschlossen werden, dass dem Gemeinwesen bei einer gesamthaften Betrachtung der Rahmenbedingungen ein unzulässiger Wettbewerbsvorteil zukomme. So unterscheiden sich die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand nicht nur hinsichtlich der Mehrwertsteuerverpflicht und können sich im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Anbietenden für die staatlichen Dienstleistungsanbieter auch nachteilig auswirken. Die Abteilung Revisionsdienste untersteht beispielsweise dem kantonalen Personal-, Organisations- und Finanzrecht, dem Öffentlichkeitsprinzip sowie der politischen Aufsicht durch den Kantonsrat und ist für die Kundschaft als kantonale Stelle erkennbar. Auch hat die Abteilung das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Private Anbietende von Revisionsdienstleistungen tragen keine vergleichbar strengen Pflichten gegenüber ihrem Personal, der Öffentlichkeit, der Politik und ihren Kundinnen und Kunden und geniessen deshalb eine höhere Flexibilität. Insgesamt wird die Benachteiligung hinsichtlich Mehrwertsteuerverpflicht wieder aufgewogen.

Wollte man den steuerrechtlichen Wettbewerbsvorteil tatsächlich beseitigen, liesse sich dies verhältnismässig einfach bewerkstelligen, indem die Revisionsdienste verpflichtet würden, einen um den Mehrwertsteuersatz erhöhten Betriebsgewinn zu erwirtschaften. Dies würde letztlich aber auf zusätzliche Einnahmen des Kantons zulasten der Gemeinden hinauslaufen, was weder für die Steuerzahlenden noch die Verwaltung erstrebenswert ist.

b) Auch hinsichtlich der Einnahmequellen kommt den Revisionsdiensten des Gemeindeamtes kein Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Buchprüferinnen und -prüfern zu. Es erfolgt insbesondere keine Quersubventionierung der Abteilung Revisionsdienste durch Steuergelder, sodass diese wie die privaten Buchprüferinnen und -prüfer sämtliche Ausgaben durch die Abgeltung ihrer Dienstleistungen finanzieren müssen.

Zu Frage 4:

Die Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens einer Gemeinde durch die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes erfolgt ausschliesslich auf entsprechende Anfrage einer Gemeinde. Im Gegensatz zur Aufsichtstätigkeit des Bezirksrats und der Direktion der Justiz und des Innern handelt es sich also um eine freiwillige Inanspruchnahme der Abteilung Revisionsdienste. Auch ist die Abteilung Revisionsdienste in erster Linie gegenüber der Gemeinde als Auftraggeberin verantwortlich.

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit übt die Direktion der Justiz und des Innern hingegen – neben den Bezirksräten – die Aufsicht über das Gemeinwesen aus (§ 148 GG) und hat dabei gegebenenfalls auch die Buchführung und Rechnungslegung der Gemeinden zu prüfen. Ein Zielkonflikt dieser Aufsichtstätigkeit im Verhältnis zur Tätigkeit nach § 104a GG besteht nicht. Vielmehr dienen beide Tätigkeiten der Gewährleistung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit des Rechnungswesens.

Zu Frage 5:

Die Aufgabenerfüllung der beiden Abteilungen wird durch den Umstand, dass beide Abteilungen im selben Amt untergebracht sind und deshalb demselben Amtsleiter unterstehen, nicht beeinträchtigt (vgl. auch Beantwortung der Frage 4). Die Wahrnehmung der beiden Aufgabenbereiche durch zwei getrennte Abteilungen des Gemeindeamtes sorgt vielmehr für die zur Preisbestimmung notwendige Transparenz hinsichtlich der im jeweiligen Bereich erbrachten Leistung. Ganz allgemein ergeben sich aus der organisatorischen Zuordnung der Aufgaben «Aufsicht» und «Rechnungsprüfung» zum Gemeindeamt keine Probleme bezüglich Unabhängigkeit.

Zu Frage 6:

Die beiden Abteilungen unterstehen als Teil der Zentralverwaltung der üblichen Aufsicht durch den Amtsleiter, Direktionsvorsteher, Regierungsrat und Kantonsrat. Der Revisionsdienst untersteht bei der Ausübung eines Mandats ferner der Aufsicht und Kontrolle der auftraggebenden Gemeinde. Er wird dabei von der Rechnungsprüfungskommission kritisch beurteilt und jährlich im Einzelfall durch die Bezirksräte überprüft. Letzteres entspricht im staatswirtschaftlichen Bereich der gängigen Ordnung. Der Staat prüft die Tätigkeit seiner Verwaltungsstellen in aller Regel selbst. Insgesamt besteht damit ausreichend Gewähr für eine ordnungsmässige und effiziente Aufgabenerfüllung sowohl im Dienste der Gemeinden als auch bei der Ausübung der Gemeindeaufsicht.

Zu Frage 7:

Die Anfrage geht offenbar davon aus, dass die Revisionstätigkeit in den Gemeinden grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Tätigkeit ist. Gemäss § 140 GG ist die Rechnungsprüfung aber in erster Linie eine Aufgabe der Rechnungsprüfungskommission und damit eines öffentlich-rechtlichen Organs.

Die Zulassung Privater zur Ausübung staatlicher Aufsicht ist weder die Regel noch selbstverständlich, handelt es sich dabei doch um eine kantonale Kernaufgabe. Hinsichtlich Rechnungsprüfung bei Gemeinden gibt es neben Kantonen, die den Einsatz Privater vorsehen (z.B. Bern), solche, in denen diese Aufgabe ausschliesslich ein kantonales Finanzinspektorat wahrnimmt (z.B. Aargau). Wo Private staatliche Aufgaben wahrnehmen, kommt der Staat nicht umhin, sie zu beaufsichtigen.

Indem der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit einräumt, für die Rechnungsprüfung auch Private in Anspruch zu nehmen, hat er den Gemeinden einerseits Handlungsspielraum gegeben und anderseits dafür gesorgt, dass die kantonalen Revisionsdienste im Wettbewerb zu andern Anbietenden stehen.

An sich wäre es auch möglich, mittels Gesetzesrevision die Rechnungsprüfung im Dienste der Gemeinden der Privatwirtschaft vorzubehalten. Dies wäre für den Kanton und die Gemeinden allerdings mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Erstens würden dem Gemeindeamt das Knowhow und die Erfahrung des Revisionsdienstes im Bereich der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung fehlen, die ihm bei der Erarbeitung von Arbeitshilfen für die Gemeinden sowie beim Erlass von Vorschriften dienlich sind. Zweitens würde eine direkte und unmittelbare Beziehung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und damit

eine Möglichkeit verloren gehen, sich über die gegenseitigen Bedürfnisse und Anliegen auszutauschen. Es ist aus kantonaler Sicht deshalb sinnvoll, dass das Gemeindeamt für die Gemeinden nach Bedarf Revisionsdienstleistungen bereitstellt. Diese Ansicht dürfte auch von den Gemeinden geteilt werden, da die Dienstleistungen des Kantons durchaus in Anspruch genommen werden (vgl. Beantwortung der Frage 1). Im Interesse der Angebotsvielfalt und des Wettbewerbs ist aber die Tätigkeit der privaten Anbietenden erwünscht.

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