Antrag des Gemeinderates
vom 16. November 2006
an den Einwohnerrat

wettingen

2005-1070

Bericht des Gemeinderates zum Postulat Thomas Bodmer vom 12. Mai 2005 betreffend Corporate Governance im Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinde sowie deren Eigenwirtschaftsbetriebe und Werke

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Einwohnerrat hat am 8. Dezember 2005 das Postulat Thomas Bodmer betreffend Corporate Governance überwiesen. Mit Beschluss des Gemeinderats vom 19. Dezember 2005 wurde die Verwaltungskommission EWW ersucht, zum überwiesenen Postulat Stellung zu nehmen.

Nach Rücksprache mit der Finanzverwaltung der Gemeinde erstattet Ihnen der Gemeinderat nachfolgenden Bericht:

1. Corporate Governance in öffentlichen Verwaltungen

Das Hauptziel der Corporate Governance in öffentlichen Verwaltungen ist das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am umsichtigen Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Das setzt ein gut funktionierendes Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive sowie zwischen Exekutive und Verwaltung voraus. Des Weiteren gilt grundsätzlich, dass eine umsichtige und erfolgreiche Führung von Gemeinwesen ethischen und gesellschaftspolitischen Interessen offen gegenübersteht. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist eine verantwortungsbewusste und transparente Führung. Zur Sicherstellung der Corporate Governance in der öffentlichen Hand sind folgende Aspekte zu beachten:

- gelebtes Leitbild
- klare Legislaturzielsetzungen und längerfristige Ziele für die gemeindeeigenen selbständigen Werke mit Massnahmen und zugeordneten Mitteln
- transparente Information und Kommunikation auf allen Stufen
- eindeutige Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf die Ebenen Legislative, Exekutive und Verwaltung
- verständliches Controlling

Sämtlichen Aspekten wird in der Gemeindeverwaltung Wettingen auf allen Stufen nachgelebt. Der tiefe Steuerfuss, die überaus tiefen Verwaltungskosten sowie die ausgewiesenen Finanzkennzahlen sind die besten Zeugen für den umsichtigen Umgang mit den finanziellen Mitteln in Wettingen.

2. Rechnungsführung / Cash-Pooling

Die rechtlichen Grundlagen betreffend Rechnungsführung der Gemeinden sind im Finanzdekret vom 17. März 1981 geregelt. Dem Regierungsrat steht die Oberaufsicht über die kommunalen Haushalte zu. Er erlässt Vorschriften über die Anlage von Gemeindegeldern und Richtlinien über die Bewertung des Finanzvermögens. Er erklärt die Kontopläne in ihren Grundzügen verbindlich und bestimmt die minimalen Abschreibungs- bzw. Amortisationssätze.

Gemäss § 13 des Finanzdekretes sind die Gemeindeanstalten (Eigenwirtschafts-, Zuschussbetriebe und Werke) nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Abgeltungen für Leistungen und Lieferungen zu Gunsten und zu Lasten der Gemeinde sind angemessen festzulegen und buchhalterisch auszuweisen.

Das Rechnungswesen wird in der Gemeinde Wettingen für die Einwohner- und Ortsbürgergemeinde sowie für das EWW auf einem einheitlichen und zentral verwalteten Software-System nämlich Abacus, geführt. Währenddem die Einwohner- und Ortsbürgergemeinde in einem Mandant mit unterschiedlichen Rechnungskreisen definiert sind, wird für das Elektrizitäts- und Wasserwerk ein separater Mandant geführt. Der Kontoplan für die Einwohner- und Ortsbürgergemeinde richtet sich nach dem Detailkontoplan des Departements Volkswirtschaft und Inneres (siehe § 25 Abs. 2 des Finanzdekretes). Im Jahre 1999 erfolgte die Umstellung auf das "Neue Rechnungsmodell". Der gesamte Zahlungsverkehr der Ortsbürgergemeinde wird über die Geldkonti der Einwohnergemeinde vorgenommen und die Forderungs-/Schuldverhältnisse in einem Kontokorrent festgehalten und entsprechend verzinst (Cash-Pooling).

Der Kontoplan des EWW stützt sich auf die Vorgaben des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE) ab, wurde im Jahre 1969 eingeführt und wird seither praktisch unverändert angewandt. Dies macht auch Sinn, da die Schnittstellen des EWW zur Elektrizitätsbranche ungleich höher sind als jene zur Gemeinde und die Elektrizitätsbranche generell nach dem hydrologischen Jahr abrechnet, so auch das EWW mit Abgrenzung nach dem Kalenderjahr für relevante Aspekte zur Gemeinde.

Es liegt heute betreffend Rechnungslegung eine Mischung von Sparten- und Kostenrechnung vor. Es wird die Umstellung auf den HRM-Kontorahmen (Harmonisiertes Rechnungsmodell) analog der Gemeinde auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke geprüft (gemäss Empfehlung des Gemeindeinspektorates).

Sinn und Problematik der Umstellung auf HRM-Kontorahmen aus Sicht der Pricewaterhouse-Coopers PwC:

„Hier kommt es hauptsächlich darauf an, wie die Prioritäten gesetzt werden. Für die Beibehaltung der bisherigen Situation spricht, dass man als EW und Wasserversorgung sich mit anderen (zum Teil auch schon privatisierten Betrieben) besser vergleichen und messen kann. Der heute verwendete Kontorahmen ist branchenorientiert."

Um die finanziellen Mittel der Gemeinde und der Werke (EWW) zu poolen, müsste das EWW analog zur Ortsbürgergemeinde im gleichen Mandant in einem Rechnungskreis definiert und geführt werden. Gleichzeitig wäre dann aber auch eine Anpassung des Kontoplanes erforderlich, was wie vorgenannt erwähnt wenig sinnvoll wäre. Der Nutzen davon ist eher fraglich. Das EWW und die Einwohnergemeinde verwalten ihre finanziellen Mittel vorschriftsgemäss zu Vorzugskonditionen. Da beide Seiten seit vielen Jahren eher überliquid sind, ergeben sich auch in der Finanzierungsrechnung (Finanzierung von Investitionen) keine wesentlichen Synergien. Sollte sich diese Situation ändern, so werden, wie bereits früher schon praktiziert, selbstverständlich alle Möglichkeiten im Tresorieausgleich geprüft (Darlehen zwischen Gemeinde und EWW).

Bezüglich Cashmanagement wurde der Forderung des Postulanten Rechnung getragen und das Cash-Management analog der Gemeinde ausgebaut. Es wurden Festgeldanlagen mit verschiedenen Laufzeiten zu 1.69 % und 1.80 % abgeschlossen. Ferner konnte beim Kontokorrent ein Zinssatz von 1.5 % (bisher lediglich 0.75 %) ausgehandelt werden.

Im Weiteren ist das EWW gemäss Organisationsreglement Art. 3 eine technisch und kaufmännisch selbständig geführte Unternehmung der Einwohnergemeinde Wettingen. Strukturelle Änderungen im Rechnungswesen müssten im Zuge der Strommarktliberalisierung wohl am ehesten auf einen künftigen Partner abgestimmt werden.

Es sind aber insbesondere auch folgende Überlegungen zu berücksichtigen:

Das EWW ist eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Gemeindeanstalt) mit eigener Rechnungsführung. Das EWW ist also eine technische und kaufmännisch selbständig geführte Unternehmung der Einwohnergemeinde Wettingen. Sie ist rechtlich mit ihr verbunden und bildet mit ihr eine Einheit. Es handelt aber nach eigenem Budget und führt eine eigene Jahresrechnung, bestehend aus Bilanz- und Erfolgsrechnung. Das EWW ist als Eigenwirtschaftsbetrieb konzipiert. Ein Betrieb ist eigenwirtschaftlich organisiert, wenn die Kausalabgaben zusammen mit den übrigen Einnahmen die Aufwendungen für Verwaltung, Betrieb, Unterhalt, Abschreibung von Anlagen bzw. Amortisation der Schulden sowie deren Verzinsung decken. Bei den Eigenwirtschaftsbetrieben sind die Abgeltungen voll zu berechnen. Es dürfen weder Steuergelder zur Deckung des Aufwandes herangezogen werden, dies rechtfertigt mitunter auch das Schaffen von Rückstellungen, noch dürfen Ablieferungen an die Gemeinde erfolgen. Gewinnablieferungen sind nicht zulässig, weil die erhobenen Gebühren und Beiträge dann fiskalischen Charakter erhalten würden.

3. Aufsicht und Revision des Rechnungswesens

Gemäss § 26 des Finanzdekretes beaufsichtigt der Gemeinderat das gesamte Rechungswesen seiner Gemeinde. Dem Departement Volkswirtschaft und Inneres steht die unmittelbare Aufsicht über die kommunalen Haushalte zu.

Die Aufgaben der Finanzkommission richten sich nach § 47 und § 96 Abs. 1 des Gemeindegesetzes GG sowie § 27 des Finanzdekretes. Gemäss Art. 32 der Gemeindeordnung Wettingen prüft sie das Budget, die ihr vom Einwohnerrat zugewiesenen Kreditvorlagen, die Gemeinderechnungen und die ausserordentlichen Kreditabrechnungen. Eine ausführliche Beschreibung der Aufgaben ist ferner in der Wegleitung für Finanzkommissionen aargauischer Gemeinden (Ausgabe 2002) sowie dem neuen Handbuch Rechnungsprüfung Gemeinden vom 24. Januar 2006 festgehalten, die vom Gemeindeinspektorat herausgegeben werden.

Laut der Wegleitung hat die Finanzkommission die Aufgaben der Finanzkontrolle zu erfüllen. Die Finanzkontrolle bezweckt die Ordnungsmässigkeit und Richtigkeit der Rechnungslegung zu überprüfen sowie möglichen Unregelmässigkeiten in der Zukunft vorzubeugen. Sie erstreckt sich auf die formelle und materielle Finanzkontrolle, insbesondere auf die Prüfung von Buchhaltung und Jahresrechnung, die Vollständigkeit der Einnahmen und die Zulässigkeit der Ausgaben.

Der Gemeinderat kann von sich aus oder auf Antrag der Finanzkommission zur Überprüfung der Rechnungen in formeller und materieller Hinsicht die Einsetzung von besonderen Revisionsstellen oder Sachverständigen beschliessen. Diese können auch für laufende Kontrollaufgaben eingesetzt werden (§ 96 Abs. 2 GG). Die Finanzkommission kann also nicht von sich aus die Revision durch Aussenstehende beschliessen, weil dies mit finanziellen Folgen verbunden ist. Der Auftraggeber für eine externe Revision ist folglich immer der Gemeinderat. Die Finanzkommission ist aber sinnvollerweise für die Bestimmung des Prüfungsumfanges miteinzubeziehen. Dies wird in Wettingen seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert, indem die Finanzkommission im Rahmen der externen Rechnungsrevision eine Schwerpunktprüfung bestimmen kann. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Rechnungsprüfung sind in den genannten gesetzlichen Bestimmungen klar geregelt. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung ist mit der geltenden Praxis nicht gegeben.

Die Jahresrechnung der Einwohnergemeinde Wettingen wird seit vielen Jahren durch die externe Treuhand-Gesellschaft BDO Visura überprüft. Die Revision erfolgt nach den Grundsätzen des schweizerischen Berufsstandes und beinhaltet folgende Tätigkeiten:

- Vornahme von zwei unangemeldeten Kontrollen der von der Finanzverwaltung geführten Geldkonti
- Vornahme einer unangemeldeten Kassakontrolle im Sport- und Erholungszentrum "tägi"
- Revision der Bestandes- und Verwaltungsrechnung der Einwohnergemeinde inkl. Schwerpunktprüfung eines Bereiches, der durch die Finanzkommission zu bestimmen ist.

Dieses Vorgehen und die Zusammenarbeit mit der BDO Visura haben sich bestens bewährt und sollte beibehalten werden. Gesamtschweizerisch hat die BDO Visura eine führende Position bei der Prüfung von Gemeinderechnungen und ist mit den gemeindespezifischen Gegebenheiten bestens vertraut.

Eine Ausdehnung des Prüfungsauftrages der BDO Visura auf das EWW wäre denkbar, drängt sich aber aufgrund der über Jahre klaglosen fundierten Revisionstätigkeit von PricewaterhouseCoopers, der derzeitigen Revisionsgesellschaft des EWW, mit profunden Spezialkenntnissen in der Elektrizitätsbranche nicht auf, wäre auch nicht opportun, da mit der Strommarktöffnung die gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen über die Rechnungslegung von Stromversorgungsunternehmen auf Bundesebene derzeit ausgearbeitet werden. Diese Vorgaben und nicht Rechnungsmodelle von Einwohnergemeinden werden für das EWW künftig vorwiegend massgebend sein.

Mit dem Führen von zwei Revisionsfirmen entstehen deswegen keine Schnittstellenprobleme Beide sind ausgewiesene Prüfungsfirmen. Die BDO ist spezifisch für Gemeindeverwaltungen und die PwC spezifisch für Energiebetriebe versiert.

Die PwC verfügt über eine ausgewiesene Referenzliste im Energiebereich.

Die für das EWW beauftragten Mitarbeiter der PwC, nämlich Armin Bantli als Mandatsleiter und Peter Manz (er hat im Frühjahr 2006 den ausgetretenen Ivo Bischofsberger ersetzt) als Revisionsleiter vor Ort, beides dipl. Wirtschaftsprüfer, haben einen klaren Schwerpunkt in der Prüfung von Mandaten in der Energiebranche, dies sowohl für Kantonalwerke wie auch für Gemeindewerke. Ausser bei der AEW Energie AG Aarau, die vom Sitz Aarau betreut wird, ist Armin Bantli bei allen und Peter Manz grösstenteils bei allen nachstehend erwähnten Mandaten selber involviert.

Als Referenzmandate im Energiebereich können genannt werden:

- AEW Energie AG, Aarau
- verschiedene Partnerwerke der NOK, Baden
- Zwilag, Würenlingen
- Nagra, Wettingen
- EKZ, Zürich
- Erdgas Zürich
- Erdgas Ostschweiz, Schlieren
- Energie Uster AG
- Elektrizitätswerk Rümlang
- Energie- und Wasser, Erlenbach
- Energie- und Wasser, Meilen
- EW Jona-Rapperswil AG, Jona
- SEV Electrosuisse, Fehraltdorf

Jedes der beiden Prüfteams (BDO für die Gemeinde Wettingen, PwC für EWW) haben für die entsprechende Branche spezialisierte Prüfer eingesetzt. Das EW (mit dem Laden) und die Wasserversorgung sind eigenständig geführte Gemeindewerke mit einer zuständigen Verwaltungskommission und einem dafür verantwortlichen Gemeinderat. Eine Prüfung durch dasselbe Prüfteam bringt nicht wirklich Synergien. Es sind andere Ansprechpersonen (Geschäftsführer EWW, Buchhaltungsstelle EWW), Abläufe und Prozesse vorhanden. Das EWW wird jährlich systematisch einer umfassenden Prüfung und einer entsprechenden Berichterstattung darüber unterzogen. Durch ein und dieselbe Revisionsstelle geprüfte Gesamtrechnung birgt die Gefahr, dass Prüfungsressourcen anders eingesetzt werden und das EWW nur noch alternierend schwerpunktmässig geprüft wird. Eine regelmässige Prüfungsdurchführung hat auch eine präventive Wirkung.

Es besteht auch die Möglichkeit, dass die Finanzkommission auch die Revisionsgesellschaft des EWW, die PWC, über den Gemeinderat mit Schwerpunktsprüfungen EWW beauftragen würde. Dagegen ist sicher nichts einzuwenden.

4. Schlussfolgerung

Das Postulat enthält interessante Ansätze. Corporate Governance in öffentlichen Verwaltungen ist ein äusserst komplexes Thema und kann weder durch die Verwaltung noch die Verwaltungskommission EWW abschliessend beurteilt werden. Dieses Thema wird indessen, was die Elektrizitätsbranche betrifft, durch Fachgremien des Bundes in Zusammenarbeit mit dem VSE und weiteren einschlägigen Experten im Hinblick auf die Strommarktöffnung bereits fundiert bearbeitet. Diese Ergebnisse sind indes abzuwarten.

Für die restlichen gemeindeeigenen Werke, Anstalten etc würde sich eventuell der Sachverhalt für eine Projektarbeit im Rahmen eines höheren Wirtschafts- oder Nachdiplomstudiums eignen.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat folgenden Beschluss zu fassen:

BESCHLUSS DES EINWOHNERRATES

1. Der Bericht des Gemeinderates zum Postulat Thomas Bodmer vom 12. Mai 2005 betreffend Corporate Governance im Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinde sowie deren Eigenwirtschaftsbetriebe und Werke wird zur Kenntnis genommen.

2. Das Postulat Thomas Bodmer vom 12. Mai 2005 betreffend Corporate Governance im Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinde sowie deren Eigenwirtschaftsbetriebe und Werke wird abgeschrieben.

Wettingen, 16. November 2006

Gemeinderat Wettingen

Dr. Karl Frey	Sibylle Hunziker
Gemeindeammann	Gemeindeschreiber-Stv.