

Verordnung über den Gemeindehaushalt

(Änderung vom 22. Oktober 2008)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 wird geändert.

II. Veröffentlichung der Verordnungsänderung in der Gesetzesammlung (OS 63, 577) und der Begründung im Amtsblatt.

Begründung

I. Ausgangslage

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 wurde im Zuge der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) erlassen und seither nur geringfügig geändert. In der Zwischenzeit haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen massgeblich verändert: Der Kanton hat eine neue Verfassung und ein neues Finanzhaushaltsrecht. Hinzu kommt, dass sich die Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungspraxis in der Privatwirtschaft, worauf das HRM beruhte, inzwischen weiterentwickelt hat. Mit der vorliegenden Verordnungsänderung wird diesen Gegebenheiten Rechnung getragen, soweit dies ohne formelles Gesetzgebungsverfahren möglich ist. Im Vordergrund stehen dabei die Erlaubnis zur Bildung von Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen und die Sicherstellung einer fachkundigen und unabhängigen Rechnungsprüfung in den Gemeinden. Im gleichen Zug werden Unzulänglichkeiten in der Verordnung behoben, um das geltende Recht klarer zum Ausdruck zu bringen und praktikabler auszugestalten.

II. Rückstellung für Steuerkraftabschöpfungen

1. Ausgangslage

Das alte Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Zürich, das für die Gemeinden gemäss § 165 des Gemeindegesetzes (GG) immer noch gültig ist, schreibt in § 9 Abs. 2 unter anderem vor, dass die Rechnungsführung nach den Grundsätzen der Jährlichkeit und der Brutto- bzw. Sollverbuchung zu führen sei. Zum Thema «Rückstellungen» enthält das Gesetz keine ausdrücklichen Bestimmungen.

Als feststehende Verbindlichkeit ist gemäss Lehre und Praxis eine Verpflichtung zu verstehen, die am Ende eines Geschäftsjahres bereits entstanden ist, aber in ihrem Rechtsbestand oder ihrer Höhe nach nicht genau feststeht. Aus kreditrechtlichen Gründen und wegen der angestrebten Vergleichbarkeit der Rechnungsergebnisse des Gemeinwesens ist im HRM die Bildung von Rückstellungen stark eingeschränkt.

Diese Regelung führte bei den finanzstarken Gemeinden immer wieder zu Problemen. Die Jahresrechnungen erzielten durch die hohen Steuereinnahmen ein sehr gutes Ergebnis, das ins Eigenkapital floss. Im Folgejahr musste aufgrund der gestiegenen Steuerkraft eine höhere Abschöpfung geleistet werden, was zu einer entsprechenden Belastung der Rechnung führte. Um diese Schwankungen vermeiden zu können, haben einzelne Gemeinden entgegen den geltenden Bestimmungen Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen vorgenommen.

Das Problem verschärfte sich in den vergangenen Jahren mit zunehmend schwankender Steuerkraft, sodass im Auftrag einer Gemeinde ein Gutachten zur Frage der Rückstellungen für den Finanzausgleichsbeitrag an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften in Auftrag gegeben wurde. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die Bildung von Rückstellungen für künftige Finanzausgleichszahlungen aufgrund der Steuererträge im Rechnungsjahr in wirtschaftlicher und finanzhaushaltsrechtlicher Hinsicht erlaubt werden muss.

2. Entwurf zur Neuregelung

In der Diskussion zwischen Kanton und Gemeinden hinsichtlich der Zulässigkeit von Rückstellungen wurde deren Höhe meist ausser Acht gelassen. In den zurzeit diskutierten neuen Bestimmungen zur Rechnungslegung (HRM2/IPSAS) werden die Rückstellungen aber

ausführlich behandelt. Eine Rückstellung ist eine auf einem Ereignis in der Vergangenheit (vor dem Bilanzstichtag) begründete, wahrscheinliche, vereinbarte oder faktische Verpflichtung, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar ist. Da im Zeitpunkt des Jahresabschlusses die eigene Steuerkraft berechenbar ist und die voraussichtlichen kantonalen Daten mitgeteilt werden, kann die Höhe der Abschöpfung ziemlich genau geschätzt werden. Die Rückstellung hat in der berechneten Höhe zu erfolgen und kann nicht durch die Gemeinde frei festgelegt werden.

Die Einführung einer Pflicht zur Bildung von Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen erscheint angesichts der anstehenden Veränderungen im Bereich des Finanzausgleichs und der Rechnungslegung nicht angezeigt. Die Gemeinden sollen aber die Möglichkeit erhalten, ihre Rechnungslegung einer bereits absehbaren Entwicklung im öffentlichen Rechnungswesen anzunähern. Zu diesem Zweck soll ihnen eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt werden.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Im April 2008 wurde ein entsprechender Verordnungsentwurf bei den Politischen Gemeinden, Bezirksräten und Fachverbänden in die Vernehmlassung gegeben. Die Adressaten begrüßten die Möglichkeit zur Schaffung von Rückstellungen. Indessen bemängelten sie zum einen die fehlende Rechtsvereinheitlichung, die auf die offen formulierte Neuregelung zurückzuführen ist, welche die Bildung von Rückstellungen zwar erlaubt, aber dazu nicht verpflichtet; zum andern wurde der Verzicht auf aktive Rechnungsabgrenzungen für finanzschwache Gemeinden beanstandet. In Bezug auf die Übergangslösung vom alten zum neuen Buchungssystem wurde ein Systemwechsel zur Gegenwartsbemessung samt Bemessungslücke und Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes beziehungsweise der Verordnung zum Finanzausgleich oder zumindest eine Ausdehnung der Übergangsfrist auf fünf Jahre angeregt.

4. Neue Regelung

Mit der Ordnungsänderung wird dem mehrfach geäußerten Wunsch der finanzstarken Gemeinden entsprochen, Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen bilden zu können. Nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren entspricht deren Höhe der entsprechenden Verpflichtung. Auf eine Änderung der Bemessungsgrundlage im Finanzausgleichsgesetz wird im Hinblick auf die laufende Diskus-

sion zum neuen Finanzausgleich verzichtet. Die Verordnungsänderung betrifft einzig die Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen. Es findet keine Ausweitung der Thematik auf aktive und passive Rechnungsabgrenzungen im Allgemeinen statt.

III. Unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung

1. Ausgangslage

1.1 Mängel der bestehenden Ordnung

Die Zürcher Gemeindefinanzhaushalte werden nach der geltenden Ordnung durch die Rechnungsprüfungskommission nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten geprüft. Die Gemeinden können für die finanztechnische Prüfung des Kassen- und Rechnungswesens ein fachkundiges Prüfungsorgan beziehen. Die grosse Mehrheit der Politischen Gemeinden macht von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Die Rechnungsprüfungskommission ist eine Milizbehörde und wird in der Versammlungsgemeinde wie der Gemeinderat von der Stimmbürgerschaft gewählt. In der Parlamentsgemeinde ist die Rechnungsprüfungskommission ein Ausschuss des Grossen Gemeinderats; die Ratsmitglieder wählen die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission aus ihrer Mitte. Massgebend für die Wahl als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission ist oft die politische Ausrichtung. Fachkenntnisse sind rechtlich keine Wählbarkeitsvoraussetzungen und tatsächlich eher von zweitrangiger Bedeutung.

Die bestehende Ordnung hat verschiedene Mängel. Zum einen ist nicht sichergestellt, dass alle Finanzhaushalte fachkundig geprüft werden. Ob ein technisches Prüfungsorgan zum Einsatz kommt, entscheidet die Gemeindevorsteherchaft. Es kommt gegenwärtig vor, dass die Gemeindevorsteherchaft entgegen dem Begehren der Rechnungsprüfungskommission auf die Bestellung eines technischen Prüfungsorgans verzichtet. Zieht die Gemeindevorsteherchaft ein technisches Prüfungsorgan bei, so bestehen keine Vorgaben zu dessen Fachkunde.

Ebenso wenig besteht Gewähr für die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung. Bisher gibt es keine entsprechenden gesetzlichen Anforderungen an ein technisches Prüfungsorgan. Derzeit ist es beispielsweise möglich, dass ein als Rechnungsprüfer tätiger Sohn die Rechnung seines als Rechnungsführer in der Gemeinde tätigen Vaters prüft. Kommt hinzu, dass die Auftragserteilung durch die Gemeindevorsteherchaft geeignet ist, die Unabhängigkeit der Prüfer zu beeinträchtigen.

tigen. Die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission verfügen zwar aufgrund der Unvereinbarkeit ihres Amtes mit anderen Gemeindeämtern und Anstellungen in der Gemeinde über eine gewisse Unabhängigkeit. Dieses Mass an Unabhängigkeit vermag aber zeitgemässen Rechnungsprüfungsgrundsätzen nicht zu genügen.

Schliesslich wird die Jahresrechnung der Gemeinden in der Regel publiziert und der Gemeindeversammlung oder dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt, ohne von unabhängiger Seite fachkundig geprüft worden zu sein. Eine ungeprüfte Jahresrechnung bildet somit den Gemeindehaushalt öffentlich ab und dient als Grundlage für Entscheidungen der Gemeindeorgane und Dritter. Dies widerspricht öffentlichen Interessen wie etwa jenen der Stimmbürgerschaft, der Steuerzahlenden oder der Fremdkapitalgeber. Die Jahresrechnungen der Gemeinden werden zwar durch kantonale Aufsichtsinstanzen, insbesondere durch den Bezirksrat, geprüft, allerdings erst, nachdem sie publiziert und von der Gemeindeversammlung oder vom Parlament genehmigt worden sind. Auch fehlt es den Bezirksräten derzeit oft an den nötigen Mitteln, um sämtliche Gemeinderechnungen einer fachkundigen Prüfung zu unterziehen.

1.2 Steigende Anforderungen an die Rechnungsprüfung

Die angeführten Mängel der bestehenden Ordnung fallen umso mehr ins Gewicht, als im privatrechtlichen wie auch im öffentlich-rechtlichen Bereich die Entwicklung dahin geht, dass in der Rechnungsprüfung ein höheres Mass an Unabhängigkeit und Fachkunde verlangt wird. Im Bundesrecht sind neue Regelungen geschaffen worden, die bei privatrechtlichen Rechtsformen (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Stiftungen) höhere Anforderungen an die Unabhängigkeit und Fachkunde der Revisionsstelle stellen. Auch verschiedene Kantone (z. B. Bern, Freiburg und Wallis) haben neue gesetzliche Bestimmungen erlassen, um in der Rechnungsprüfung kommunaler Haushalte mehr Unabhängigkeit und bessere Fachkunde zu gewährleisten. Höhere Anforderungen an die Unabhängigkeit und an die Fachkunde der Rechnungsprüfung sind umso mehr geboten, als auch die Regeln über die Rechnungslegung Änderungen erfahren; sowohl im privat- als auch im öffentlich-rechtlichen Bereich setzen sich zunehmend internationale Rechnungslegungsstandards durch, die mehr Transparenz schaffen sollen.

1.3 Art. 129 Abs. 4 Kantonsverfassung

Im Einklang mit dieser allgemeinen Entwicklung setzt die Kantonsverfassung (KV) neue Massstäbe für die Haushaltprüfung. Art. 129 Abs. 4 KV verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden. Die bestehende Ordnung genügt dieser Verfassungsbestimmung nicht.

2. Verbesserung der Unabhängigkeit und Fachkunde der Rechnungsprüfung

Eine fachkundige und unabhängige Prüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden lässt sich auf unterschiedliche Weise gewährleisten. Sie kann hoheitlich durch die kantonalen Aufsichtsinstanzen erfolgen, sei dies zentral durch das Gemeindeamt oder dezentral durch die Bezirksräte, und den Gemeinden in Rechnung gestellt werden. Zu diesem Zweck wären die Aufsichtsinstanzen personell zu verstärken.

Soll die fachkundige und unabhängige Rechnungsprüfung auf kommunaler Ebene erfolgen, bieten sich ebenfalls verschiedene Möglichkeiten an: Für die Wahl der Rechnungsprüfungskommission könnten in dem Sinn Wählbarkeitsvoraussetzungen aufgestellt werden, dass nur noch Rechnungsprüfungs- und Rechnungslegungsfachleute als Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission wählbar sind. Eine andere denkbare Regelung bestünde darin, dass die Gemeinden nach privatrechtlichem Vorbild Revisionsstellen mit der umfassenden Prüfung ihrer Finanzhaushalte zu beauftragen hätten, womit die Rechnungsprüfungskommission entfiel. Möglich wäre die Vorgabe, dass die Rechnungsprüfungskommission bei der Haushaltprüfung von Fachleuten unterstützt werden muss. Schliesslich könnten die Gemeinden verpflichtet werden, als eigenständige juristische Personen des öffentlichen Rechts selbst für eine fachkundige Prüfung der Jahresrechnung zu sorgen. Für jede dieser Lösungen findet sich ein Kanton, der sie bereits rechtlich umgesetzt hat.

3. Vernehmlassung

3.1 Inhalt des Verordnungsentwurfs

Am 14. Februar 2007 gab der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern einen Entwurf für eine Teilrevision der Verordnung über den Gemeindehaushalt in die Vernehmlassung, um eine Rechts-

grundlage für eine unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung zu schaffen. Am vorangegangenen Gemeindeforum vom November 2006 war dieser Verordnungsentwurf bereits vorgestellt worden. Des- sen Kernpunkt war, dass alle politischen Gemeinden und Schul- gemeinden, die Zweckverbände und die Anstalten für die finanz- technische Prüfung des Rechnungswesens eine unabhängige und fachkundige Prüfstelle zu bestellen haben. Als Prüfstelle sollten natür- liche und juristische Personen des Privatrechts, Personengesell- schaften sowie juristische Personen und Verwaltungseinheiten des öffent- lichen Rechts eingesetzt werden können. An die Prüfstelle wurden be- sondere fachliche Anforderungen gestellt. Die Prüfung sollte unter Leitung einer Person erfolgen müssen, die über einen Ausbildungsab- schluss verfügt, wie ihn das Bundesgesetz über die Zulassung und Be- aufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) für die Zulassung als Revisorin oder Revisor voraussetzt; zudem wurde von der Leiterin oder vom Leiter der Prüfung eine zweijährige Berufspraxis in der Prüfung von juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts ver- langt. Die Rechnungsprüfungskommission sollte ihre Stellung als vom Volk gewähltes politisches Prüfungsorgan behalten. Wählbarkeitsvor- aussetzungen für die Wahl ihrer Mitglieder wurden keine aufgestellt. Die Prüfungsaufgaben der Rechnungsprüfungskommission sollten keine Erweiterung im Sinn einer Geschäftsprüfung erfahren. Zu dieser Regelung sah der erste Verordnungsentwurf eine Variantenlösung vor. Danach sollten Gemeinden mit weniger als zweitausend Einwohnerin- nen und Einwohnern sowie Zweckverbände mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. Franken die Rechnungsprüfungskommission mit den Auf- gaben der Prüfstelle betrauen können. Vorausgesetzt wurde insbeson- dere, dass mindestens ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommis- sion bezüglich Fachkunde dieselben Anforderungen erfüllt, wie sie an die Prüfungsleiterin oder den Prüfungsleiter einer Prüfstelle gestellt werden. Die Prüfstelle sollte ihren Prüfungsbericht den Gemeindeor- ganen zustellen, die sie eingesetzt hatten, d. h. in Versammlungsge- meinden dem Gemeinderat und der Rechnungsprüfungskommission und in Parlamentsgemeinden dem Stadtrat und dem Grossen Gemein- derat. Ein Auszug des Prüfungsberichts sollte Bestandteil des Anhangs zur Jahresrechnung bilden.

3.2 Vernehmlassungsergebnisse

Die Vernehmlassung richtete sich an einen weiten Adressaten- kreis. Neben den Direktionen des Regierungsrats und der kantonalen Finanzkontrolle wurden insbesondere die Politischen Gemeinden, die

Schulgemeinden und die Kirchengemeinden, die Finanzkontrollen der Städte Zürich und Winterthur, die Bezirksräte und schliesslich verschiedene Verbände begrüsst. Insgesamt wurden 758 Stellen mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Die Vernehmlassungsadressaten hatten die Möglichkeit, sich anhand eines Fragebogens zu den einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen zustimmend oder ablehnend zu äussern und ergänzend eigene Bemerkungen anzubringen. Etwas mehr als ein Drittel von ihnen nahm zum Verordnungsentwurf Stellung. Die Vernehmlassung ergibt mit Blick auf die verschiedenen Vernehmlassungsgruppen folgendes Bild: Die Gemeinde- und Stadträte äusserten sich zu 82% ablehnend zum Verordnungsentwurf. Diese überwiegend ablehnende Haltung wurde damit begründet, dass es nicht dem Sinn von Art. 129 Abs. 4 KV entspreche, dass zur Prüfung des Gemeindehaushalts eine Prüfstelle bestellt werden müsse. Mit dieser Aufgabe sei weiterhin die Rechnungsprüfungskommission zu betrauen. Da alle wichtigen politischen Ämter im Kanton und in den Gemeinden keine besondere Befähigung voraussetzten, rechtfertige es sich nicht, mit Bezug auf die Rechnungsprüfungskommission diese Vorgabe zu machen. Die Rechnungsprüfungskommissionen und die Bezirksräte lehnten den Verordnungsentwurf zu 58% und damit weniger stark als die Gemeinde- und Stadträte, aber immer noch deutlich ab. Sie beanstandeten, dass der Rechnungsprüfungskommission durch die Aufteilung in eine finanzpolitische und eine finanztechnische Prüfung ein wichtiger Teilbereich ihrer bisherigen Aufgabe entzogen werde. Die Rolle der Rechnungsprüfungskommission werde dadurch abgewertet. Als weiterer Kritikpunkt wurde der erhöhte Kostenaufwand vorgebracht, der mit dem Einsatz der Prüfstelle verbunden sei. Bemängelt wurden weiter die Doppelspurigkeiten, die sich mit der doppelten Prüfung der Jahresrechnung durch die Prüfstelle und den Bezirksrat ergäben. Der Verordnungsentwurf beruhe auf einer zu engen Sicht, die sich einseitig auf die Unabhängigkeit und Fachkunde richte. Mit der Einsetzung einer Prüfstelle ergäbe sich ein ungünstiges Kosten/Nutzen-Verhältnis. Schliesslich bringen auch die Rechnungsprüfungskommissionen und die Bezirksräte vor, dass die vorgeschlagene Regelung nicht im Sinn der Kantonsverfassung sei. Auch bei 61% der Schulpflegen stiess der Verordnungsentwurf auf Ablehnung. Die Schulpflegen begründeten ihre Haltung mit ähnlichen Argumenten wie die beiden vorerwähnten Vernehmlassungsgruppen.

Durch Auswertung des Fragebogens liess sich das Verhältnis der zustimmenden und ablehnenden Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs ermitteln. Der Variantenlösung, bei der die Rechnungsprüfungskommission, vorausgesetzt, sie habe ein fachkundiges Mitglied, als Prüfstelle tätig werden kann, wurde gegenüber der Grundsatzregelung, die zum Einsatz einer Prüf-

stelle verpflichtet, eindeutig der Vorzug gegeben. Während sich 142 Vernehmlassungsadressaten für die Variantenlösung aussprachen, entfielen nur 32 befürwortende Stimmen auf die Grundsatzregelung. Von den Antwortenden lehnten 104 beide Regelungen ab. Bemängelt wurde vor allem, dass der Einsatz einer Prüfstelle zu einem deutlichen Kostenanstieg führe. Wenn die Rechnungsprüfungskommission mit qualifizierten Personen besetzt sei, erübrige sich der Beizug externer Fachleute. Die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Prüfstelle waren weniger stark umstritten. 151 der Vernehmlassungsadressaten lehnten sie ab, 97 stimmten ihr zu. Befragt zu den Anforderungen an die Fachkunde der Prüfungsleiterin oder des Prüfungsleiters, befanden 174 der Antwortenden die Anforderungen an die Ausbildungsabschlüsse für zu hoch, 91 für angemessen und 8 für zu tief; die vorausgesetzte zweijährige Berufspraxis wurde von 161 Antwortenden als zu hohe Anforderung abgelehnt, aber immerhin von 110 der Antwortenden als angemessen erachtet. Mit Bezug auf die erforderlichen Ausbildungsabschlüsse wurde vorgebracht, der Kantonale Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern würde den Anforderungen ebenfalls genügen. Die Regelung, was Gegenstand der finanztechnischen Prüfung durch die Prüfstelle sein soll, stiess bei 116 der Antwortenden auf Zustimmung und bei 135 auf Ablehnung. Die ablehnende Haltung wurde damit begründet, die Prüfung der Jahresrechnung sollte weiterhin ausschliesslich durch die Rechnungsprüfungskommission erfolgen. Was die Einsetzung der Prüfstelle anbelangt, gab es sowohl Stimmen, die forderten, den Prüfungsauftrag an die Prüfstelle sollte ausschliesslich die Rechnungsprüfungskommission erteilen können, als auch Verfechter der bestehenden Regelung, wonach allein die Gemeindevorstanderschaft über den Beizug externer Fachleute entscheidet. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten, die zur Frage nach den Fristen für die Verabschiedung und Prüfung der Jahresrechnung durch die verschiedenen Gemeindeorgane Stellung nahmen, sprach sich dafür aus, dass die geltende Regelung gemäss § 37 Abs. 1 lit. b der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) beibehalten werde. Der Verordnungsentwurf wurde darauf gemeinsam mit Vertretern des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV), des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute sowie des Verbandes Zürcher Finanzfachleute überarbeitet.

4. Zielsetzung und Grundzüge der Regelung

Ziel dieser Vorlage ist es, dass alle gemeinderechtlichen Haushalte fachkundig und unabhängig geprüft werden. Aus diesem Grund sind Anforderungen an die Fachkunde und an die Unabhängigkeit der Prü-

fenden zu stellen. In den politischen Gemeinden des Kantons Zürich ist es bereits gängige Praxis, dass die Gemeindevorsteherchaft ein fachkundiges technisches Prüfungsorgan bezieht. Von daher lässt sich die Lösung, dass die Gemeinden zur Unterstützung der Rechnungsprüfungskommission eine fachkundige und unabhängige Prüfstelle einsetzen, am besten mit der bestehenden kommunalen Organisationsstruktur vereinbaren. Den kritischen Stimmen, die sich im Vernehmlassungsverfahren geäußert haben, trägt die Vorlage in verschiedenen Punkten Rechnung. Im überarbeiteten Regelungskonzept ist die Rechnungsprüfungskommission weiterhin das politische Prüfungsorgan. Ihre Mitglieder werden vom Volk gewählt, ohne dass fachliche Wählbarkeitsvoraussetzungen bestehen. Sie ist für die Finanzhaushaltsprüfung zuständig, nimmt aber keine Geschäftsprüfung vor. Die Rechnungsprüfungskommission ist grundsätzlich sowohl für die finanzpolitische wie für die finanztechnische Haushaltsprüfung zuständig. Bei der finanztechnischen Finanzhaushalts- und Rechnungsprüfung ist zu prüfen, ob die Haushalt- und Rechnungsführung sowie die Rechnungslegung den gesetzlichen Vorschriften und den Regelungen der Gemeinde entsprechen. Um diese Prüfung vornehmen zu können, müssen die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission über die gebotene Fachkunde und Unabhängigkeit verfügen. Ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission muss in der Lage sein, die finanztechnische Prüfung zu leiten. Hierzu bedarf es eines der Ausbildungsabschlüsse, die das eidgenössische Revisionsaufsichtsgesetz für Revisorinnen und Revisoren fordert, oder des kantonalen Fachausweises Öffentliche Finanzen und Steuern; Berufspraxis in der finanztechnischen Prüfung des Rechnungswesens von privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Haushalten müssen Rechnungsprüfungskommissionsmitglieder nicht vorweisen können. Bringt kein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission die Befähigung zur Prüfungsleitung mit, ist eine Prüfstelle einzusetzen. Die Prüfstelle wird vom Gemeinderat beziehungsweise vom Stadtrat und von der Rechnungsprüfungskommission gemeinsam eingesetzt. Die Gemeinden können gesetzlich vorsehen, dass allein die Rechnungsprüfungskommission oder in Parlamentsgemeinden der Grosse Gemeinderat allein oder zusammen mit dem Stadtrat die Prüfstelle einsetzt.

Ebenso haben Zweckverbände, wenn kein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission zur Prüfungsleitung befähigt ist, eine Prüfstelle zu bestellen. Hierfür sind der Verbandsvorstand und die Rechnungsprüfungskommission gemeinsam zuständig. Gemeindeanstalten einer einzelnen politischen Gemeinde und gemeinsame Anstalten mehrerer politischer Gemeinden haben als zwingende Anstaltsorgane ein Führungsorgan und eine Prüfstelle; hingegen haben sie keine Rechnungsprüfungskommission. Die Anstalten werden von der einen

Trägergemeinde oder von mehreren Trägergemeinden hinsichtlich der Erfüllung der ausgegliederten Aufgabe und der Mittelverwendung beaufsichtigt. Die Prüfstelle wird vom obersten Führungsorgan der Anstalt und dem Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt, gemeinsam eingesetzt.

Gegenstand der finanztechnischen Prüfung sind die Jahresrechnung, der Geldverkehr und die Bücher ausgewählter Verwaltungsbereiche. Diese Prüfung erfolgt nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Bei der Festlegung des Prüfungsumfangs und -vorgehens ist ein allenfalls vorhandenes internes Kontrollsystem zu berücksichtigen. Die Leiterin oder der Leiter der Prüfung erstattet der Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands oder dem operativen Führungsorgan der Anstalt einen umfassenden Bericht über die finanztechnische Prüfung; die Rechnungsprüfungskommission oder das Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt, erhält einen Kurzbericht. Der Kurzbericht ist Bestandteil der Jahresrechnung. Er gelangt den Stimmberechtigten und den Parlamentariern im Hinblick auf die Rechnungsabnahme zur Kenntnis. Die Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands und das operative Führungsorgan der Anstalt leiten den umfassenden Bericht an den Bezirksrat weiter.

Die Vorlage behält die Fristen für die Verabschiedung und Prüfung der Jahresrechnung, wie sie im geltenden § 37 Abs. 1 lit. b VGH vorgesehen sind, unverändert bei. Bis zum 30. Juni ist die Jahresrechnung dem Bezirksrat zu übergeben. Der Bezirksrat berücksichtigt bei seiner Prüfung den umfassenden Prüfungsbericht über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung.

5. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Eine Erhöhung der Prüfungsqualität und des Prüfungsumfangs bringt zusätzliche Kosten mit sich. Mehrkosten werden insbesondere für jene Gemeinden anfallen, die bisher auf den Einsatz eines technischen Kontrollorgans verzichtet haben und neu eine Prüfstelle bestellen müssen, weil kein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission zur Leitung der finanztechnischen Prüfung befähigt ist. Der Kostenaufwand hängt von mehreren Rahmenbedingungen ab, die sich bei verschiedenen Arten von Gemeinden unterscheiden, bei Zweckverbänden und Anstalten noch einmal anders sind, aber auch innerhalb derselben Gemeindeart, wie z. B. unter den politischen Gemeinden, variieren. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören insbesondere die Grösse und Komplexität des zu prüfenden Haushalts, die Art der Haushaltführung, die interne Organisation der Gemeinde und die Bewirtschaftung der Informationen.

Bei den zahlreichen politischen Gemeinden, deren Gemeindevorsteherchaften bis anhin die Revisionsdienste des Gemeindeamts für finanztechnische Prüfungstätigkeiten beigezogen haben, dürfte sich der Kostenaufwand für die Einsetzung der Prüfstelle nach Schätzungen des Gemeindeamts wie folgt entwickeln: In mittleren politischen Gemeinden mit rund 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern und in grösseren Politischen Gemeinden ab rund 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern dürften die Kosten in etwa gleich bleiben, allenfalls sogar leicht sinken. In kleinen politischen Gemeinden mit zwischen 1000 und 2500 Einwohnerinnen und Einwohnern ist mit Mehrkosten von zwischen etwa 15 und 20% zu rechnen. In politischen Kleinstgemeinden mit bis zu etwa 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern dürften die Kosten um etwa 25% steigen. Zu diesem Kostenanstieg kommt es bei den kleinen Politischen Gemeinden, weil der Kostenaufwand für die Prüfung der Jahresrechnung durch die Prüfstelle höher ist als die Kostenersparnis, die sich dadurch ergibt, dass neu nur noch einmal statt zweimal jährlich eine Kassensturzrevision durchzuführen ist. Diese Schätzungen gehen davon aus, dass der Prüfstelle für die Prüfung der Jahresrechnung drei Monate zur Verfügung stehen. Würde sich der Prüfungszeitraum auf zwei Monate verkürzen, ist damit zu rechnen, dass sich die Prüfungskosten erhöhen. Neu fallen Kosten für die Prüfstelle in Schulgemeinden und Zweckverbänden an. Da Schulgemeinden und Zweckverbände von den Revisionsdiensten des Gemeindeamts bislang nicht geprüft werden, liegen keine Schätzungen über den voraussichtlichen Kostenaufwand für die Prüfstelle vor. Ebenso verhält es sich für selbstständige Anstalten; allerdings liegt der Grund darin, dass erst eine Gemeindeanstalt seit ein paar Jahren ihren Betrieb führt und einige weitere Anstalten erst kürzlich geschaffen wurden.

6. Sonderstellung der Kirchgemeinden

Zu den selbstständigen kirchlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts gehören nach Art. 130 KV auch die Kirchgemeinden, die allerdings nicht mehr dem Gemeinderecht unterstellt sind. Dennoch gelten die in Art. 122 und 129 KV statuierten Grundsätze zur Haushaltsführung und zur Rechnungslegung auch für die Kirchgemeinden. In der Kompetenz der kantonalen kirchlichen Körperschaften liegt es hingegen, mit weiteren konkretisierenden Vorgaben und Vorkehrungen für eine den Verhältnissen in den Kirchgemeinden angemessene fachkundige und unabhängige Haushaltprüfung zu sorgen. Solange sie keine entsprechenden eigenen Regeln erlassen, gelten die nachfolgen-

den Bestimmungen zur unabhängigen und fachkundigen Haushaltprüfung für Kirchgemeinden sinngemäss.

IV. Übrige Anpassungen und Änderungen

Die Übrigen Anpassungen und Änderungen dienen im Wesentlichen der Verbesserung der Klarheit und Praxistauglichkeit der Bewertungsvorschriften für Wertpapiere und Darlehen sowie der Anpassung der Regel über die interne Verzinsung an die kantonale Finanzhaushaltsordnung.

V. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 16 Finanzvermögen

Abs. 1 lit. c.

Aktien und Anteilscheine des Finanzvermögens, die nicht an einer Börse gehandelt werden, sind bis anhin zum Ertragswert, kapitalisiert mit einem Zinsfuss von 5%, bewertet worden. Neu werden diese Titel zum Einstandspreis (Kaufpreis, Anschaffungspreis) bewertet. Dies bringt den Vorteil, dass die Bewertung dieser Titel nicht mehr von der Gewinnausschüttung abhängig ist. In besonderen Situationen führte die Ertragswertbewertung in der Vergangenheit dazu, dass bei einem Verzicht auf Dividendenzahlung die Anlage vollständig abgeschrieben werden musste. Wurde im darauf folgenden Jahr wieder eine Dividende erzielt, musste die gleiche Anlage wieder neu bewertet werden, was zu einem buchhalterischen Kursgewinn führte. Diese Schwankung von Kursverlusten und -gewinnen soll künftig vermieden werden.

Die Titel ohne Handel sind zum Einstandspreis zu bewerten. Wenn nachweisbare Wertminderungen oder Verluste eingetreten sind, werden die Wertschriften nach § 19 lit. c auf den Verkehrswert abgeschrieben, wenn dieser um mindestens 20% unter den bisherigen Einstandspreis gefallen ist.

§ 17 Verwaltungsvermögen

Abs. 2

Die altrechtliche Bestimmung über die Bewertung der Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen ist in mehrerer Hinsicht unklar und wirft Fragen auf: Bedeutet der Wortlaut «Darlehen, die inert längstens 20 Jahren zurückzuzahlen sind», dass die Rückzahlung der Darlehen innerhalb von 20 Jahren begonnen oder abgeschlossen

sein muss? Bezieht sich die Formulierung «wird kein oder ein sehr bescheidener Ertrag erzielt» ausschliesslich auf Beteiligungen oder auch auf Darlehen? Hinzu kommt, dass der altrechtliche § 20 Abs. 1 lit. e, der die Höhe der Abschreibungen regelt, den Gegenstand der Abschreibungen abweichend festlegt und damit für zusätzliche Widersprüche sorgt.

Neu werden Darlehen mit einer Laufzeit von mehr als 30 Jahren abgeschrieben. Ebenso sind Beteiligungen, die sich aus rechtlichen, vertraglichen oder politischen Gründen nicht veräussern lassen und keinen oder einen sehr bescheidenen Ertrag abwerfen, abzuschreiben. Beide Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine Beteiligung abgeschrieben wird.

Abs. 3

Darlehen mit einer Laufzeit von unter 30 Jahren werden unabhängig von ihrer Rendite zum Nominalwert bilanziert. Letzteres gilt auch für Beteiligungen, die sich veräussern lassen oder die Ertrag abwerfen.

§ 20 Verwaltungsvermögen

Abs. 1 lit. e

Die Bewertungskorrekturen von Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens, die gemäss den Bestimmungen im neuen § 17 Abs. 2 abzuschreiben sind, betragen jährlich 10% des Restbuchwerts. Die Vorgabe bezüglich der Höhe der Abschreibungen steht im Einklang mit der Bewertungsvorschrift.

§ 23 a Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen

Abs. 1

Durch die offene Formulierung wird es den Politischen Gemeinden überlassen, ob sie Rückstellungen für die Steuerkraftabschöpfung bilden möchten.

Abs. 2

Die Stetigkeit und die Vergleichbarkeit der Rechnungslegung erfordern, dass eine einmal gewählte Praxis grundsätzlich beibehalten wird.

Abs. 3

Gemäss der Definition von Rückstellungen ist im Zeitpunkt der Bildung die Höhe der Rückstellung ungewiss, aber schätzbar. Da im Zeitpunkt des Jahresabschlusses die eigene Steuerkraft berechenbar ist und die voraussichtlichen kantonalen Daten mitgeteilt wurden,

kann die Höhe der Abschöpfung ziemlich genau geschätzt werden. Die Rückstellung hat in der berechneten Grösse zu erfolgen. Weil es sich bei den Steuerkraftabschöpfungsbeiträgen um hohe Summen handelt, soll den Gemeinden eine Übergangszeit bezüglich Einstellung der vollen Rückstellungshöhe gewährt werden. Diese muss aber zeitlich so limitiert sein, dass die Übergangsphase nicht zu lange dauert und somit die Stetigkeit der Rechnung in Zukunft gewährleistet werden kann.

§ 25 Zinssatz

Der interne Zinssatz der Gemeinden entspricht dem für die Kantonsverwaltung jeweils geltenden internen Zinssatz. Dabei verweist der altrechtliche § 25 VGH auf § 25 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982. Diese ist im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 auf den 1. April 2008 aufgehoben worden. Der interne Verrechnungszins wird neu vom Regierungsrat gestützt auf § 27 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 mit den Richtlinien zur Erarbeitung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanes (KEF) festgelegt. Die Verweisung wird daher im neuen § 25 entsprechend angepasst.

§ 27 Spezialfinanzierungskonten

Abs. 2

§ 27 regelt die Höhe des Vorschusses des Gemeindehaushaltes an einen Gemeindebetrieb. Der aufgelaufene Vorschuss darf 50% des Jahresertrags der Nutzniesserleistungen des Gemeindebetriebs nicht übersteigen. Die bestehende Bestimmung verweist auf die Verursacherfinanzierung, die in § 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons geregelt war. Der Grundsatz hat zwar gemäss § 165 GG für die Gemeindebetriebe weiterhin Gültigkeit. Die Verordnungsbestimmung verweist aber auf das falsche Gesetz, denn das Finanzhaushaltsgesetz wurde mit dem Erlass des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung aufgehoben. Der Verweis auf das Finanzhaushaltsgesetz wird deshalb gestrichen.

Abs. 3

Der erste Satz «Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über Vorfinanzierungen durch die Gemeinde gemäss § 127 Abs. 1 Ziffer 2 des Gemeindegesetzes» mit dem Verweis auf das Gemeindegesetz ist mit der Änderung vom 20. August 1997 (OS 54, 188) hinfällig geworden. Damals wurde es unterlassen, den Absatz entsprechend anzupassen. Dies wird nun nachgeholt. Der zweite Satz («Vorschüsse sind innert

längstens fünf Jahren zu tilgen») bleibt bestehen und wird Abs. 2 angehängt.

§ 33 Grundsatz

Abs. 1

Art. 129 Abs. 4 KV verlangt die Finanzhaushaltprüfung durch unabhängige und fachkundige Organe bei den Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden, bei den Zweckverbänden und bei den selbstständigen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. §§ 15 a und 15 b GG). Dieses Gebot der Kantonsverfassung nimmt § 33 Abs. 1 auf und verpflichtet alle Politischen Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbände und selbstständigen Anstalten ungeachtet der Grösse ihres Haushalts dazu, für eine fachkundige und unabhängige Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens zu sorgen. Dahinter steht die Überlegung, dass die Prüfungsgegenstände in kleineren Politischen Gemeinden oder Schulgemeinden grundsätzlich dieselben sind wie in grösseren; nur fällt bei einem kleineren Finanzhaushalt der Prüfungsaufwand geringer aus. Aus diesem Grund gelten auch bei allen Zweckverbänden unabhängig von ihrem Umsatzvolumen die gleichen Anforderungen an die Finanzhaushaltprüfung. Der selbstständigen Anstalt ist wesenseigen, dass ein Prüfungsorgan vergleichbar mit der Revisionsstelle der Stiftung (vgl. Art. 83 a des Zivilgesetzbuchs) ihren Finanzhaushalt prüft.

Abs. 2

Die Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens erfolgt nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten. Die Rechnungsprüfungskommission ist grundsätzlich zuständig für die finanzpolitische und für die finanztechnische Haushaltprüfung (vgl. §§ 140 und 140 a GG). Im Rahmen der finanzpolitischen Haushaltprüfung prüft sie alle Anträge an die Legislativorgane, die von finanzieller Tragweite sind, wie insbesondere den Voranschlag, die Jahresrechnung und Kreditanträge (vgl. § 140 Abs. 1 GG), und allgemein das Finanzgebaren (vgl. § 140 Abs. 2 GG) auf Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Rechnungsprüfungskommission prüft unter finanzpolitischen Gesichtspunkten, ob die Finanzvorgänge und allgemein die Haushaltführung, ob der Voranschlag, die Steuerfussfestsetzung, die Ausgabenbewilligungen und die Jahresrechnung finanzrechtlich zulässig sind, d. h. den Vorgaben des kantonalen und kommunalen Haushaltsrechts entsprechen. Sie prüft die Anträge an die Legislativorgane auf ihre finanzielle Angemessenheit. Finanzielle Angemessenheit ist gegeben, wenn der Antrag die Grundsätze des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlich-

keit berücksichtigt. Die laufenden Ausgaben und die Investitionen sind an den finanziellen Mitteln der Gemeinde zu messen. Mit Blick auf die gesamte gegenwärtige Lage und künftige Entwicklung der Gemeinde ist zu prüfen, ob beim Voranschlag und bei Ausgabenbewilligungen die finanzielle Tragbarkeit genügend berücksichtigt wird. Mit Bezug auf die Steuerfussfestsetzung beschränkt sich die Prüfung der finanziellen Angemessenheit darauf, ob mit dem von der Gemeindevorsteherchaft beantragten Steuerfuss ein ausgeglichener Haushalt erzielt werden kann. Geschäftsprüfungsfunktion kommt der Rechnungsprüfungskommission nicht zu; die Geschäftsführung der Gemeindevorsteherchaft, die Art und Weise, wie diese ihre Aufgaben erfüllt, prüft sie nicht. Die finanztechnische Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens ist vergleichbar mit der Revisionstätigkeit bei privatrechtlichen Gesellschaften. Die Prüfung geht dahin, ob der Finanzhaushalt im Einklang mit dem Haushaltrecht geführt wird, ob die Rechnungsführung und die Rechnungslegung gemäss den massgebenden Rechnungslegungsvorschriften erfolgen. Geprüft werden die Jahresrechnung, der Geldverkehr und ausgewählte Verwaltungsbereiche. Die Prüfung der Buchhaltung und Kassenführung orientiert sich am Massstab rechnungstechnischer Ordnungsmässigkeit. Zudem wird geprüft, ob die finanziellen Risiken zweckmässig überwacht werden. Nicht Gegenstand der finanztechnischen Prüfung ist der Voranschlag. Er wird von der Rechnungsprüfungskommission einzig aus finanzpolitischer Sicht auf seine finanzrechtliche Zulässigkeit, rechnerische Richtigkeit und finanzielle Angemessenheit geprüft.

§ 33 a Prüfungsorgane

Abs. 1

Diese Bestimmung gibt als Grundsatz vor, dass in Gemeinden und Zweckverbänden die Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens Aufgabe der Rechnungsprüfungskommission ist. Die finanzpolitische Prüfung (vgl. Erläuterungen zu § 33 Abs. 2) ist die Kernaufgabe der Rechnungsprüfungskommission, und nur die Rechnungsprüfungskommission kann sie wahrnehmen. Die Rechnungsprüfungskommission ist legitimiert dazu durch die freie Volkswahl, die ohne Bindung an fachliche Wählbarkeitsvoraussetzungen erfolgt. Die finanzpolitische Prüfung kann weder von der Rechnungsprüfungskommission noch von einem anderen Gemeindeorgan einer anderen Stelle übertragen werden.

Abs. 2

Die finanztechnische Prüfung ist keine politische Prüfung. Zu ihrer Vornahme berechtigt nicht die politische Legitimation einer freien

Volkswahl, sondern nebst der Unabhängigkeit qualifizierte Fachkunde. Die finanztechnische Prüfung kann, muss aber nicht zwingend durch die Rechnungsprüfungskommission erfolgen. Die Gemeinden und Zweckverbände können die finanztechnische Prüfung einer Prüfstelle übertragen. Kann die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung nicht selbst vornehmen, weil ihr hierfür die nötigen Voraussetzungen fehlen, muss eine Prüfstelle eingesetzt werden. Damit die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung durchführen kann, müssen ihre Mitglieder über die gebotene Unabhängigkeit und Fachkunde verfügen. Zudem muss mindestens ein Mitglied der Rechnungsprüfungskommission befähigt sein, die finanztechnische Prüfung zu leiten. Zur Prüfungsleitung befähigt, nebst unbescholtenem Leumund, entweder ein Ausbildungsabschluss gemäss Art. 4 Abs. 2 RAG oder der Kantonale Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern (vgl. Erläuterungen zu § 34 b Abs. 2). Sind diese Anforderungen erfüllt, kann die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung übernehmen, sofern weder sie selbst noch die Vorsteherchaft den Einsatz einer Prüfstelle wollen. In diesem Fall erübrigt sich für die Gemeinde oder den Zweckverband die Bestellung einer externen Prüfstelle. Die finanztechnische Prüfung kann so erfolgen, dass das zur Prüfungsleitung befähigte Kommissionsmitglied die finanztechnische Prüfung allein vornimmt oder einige oder alle übrigen Kommissionsmitglieder als Hilfspersonen bezieht. Sie müssen über jenes Mass an Fachkunde im Bereich des Rechnungswesens verfügen, das zur Ausübung ihrer Hilfstätigkeit erforderlich ist. Dies sicherzustellen ist Aufgabe des die Prüfungsleitung innehabenden Kommissionsmitglieds. Verfügen mehrere Kommissionsmitglieder über die Befähigung zur Leitung der finanztechnischen Prüfung, entscheidet die Rechnungsprüfungskommission mit Mehrheitsentscheid, welches dieser geeigneten Mitglieder die Leitung der finanztechnischen Prüfung übernimmt. Die Rechnungsprüfungskommission kann die Prüfungsleitung von Jahr zu Jahr oder für verschiedene finanztechnische Prüfungsaufgaben einem anderen zur Leitung befähigten Mitglied übertragen.

Auch wenn die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission zur Leitung der finanztechnischen Prüfung befähigt sind, kann die Kommission dennoch beschliessen, dass eine Prüfstelle einzusetzen ist. Hierfür kann es verschiedene Gründe geben: Ein Kommissionsmitglied ist zwar zur Prüfungsleitung befähigt, sieht sich dazu aber wegen mangelnder Kapazitäten ausserstande. Die Rechnungsprüfungskommission kann zur Auffassung gelangen, dass das zur Prüfungsleitung befähigte Kommissionsmitglied bei Übernahme der Prüfungsleitung im Verhältnis zu den anderen Kommissionsmitgliedern eine zu starke Stellung erlangen würde. Oder die Rechnungsprüfungskommission er-

achtet es als wünschbar, dass eine Prüfstelle eingesetzt wird, die eine Aussensicht einbringt. In all diesen Fällen stellt die Rechnungsprüfungskommission der Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands Antrag auf Einsetzung einer Prüfstelle, weil der Entscheid, ob und welche Prüfstelle eingesetzt wird, von der Rechnungsprüfungskommission und der Vorsteherschaft gemeinsam getroffen wird (vgl. Erläuterungen zu § 35 a Abs. 1).

Abs. 3

Bei der Gemeindeanstalt einer einzigen Politischen Gemeinde und der gemeinsamen Anstalt mehrerer politischer Gemeinden ist die Prüfstelle zuständig für die finanztechnische Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens. Die finanzpolitische Prüfung erfolgt durch das Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt (vgl. Erläuterungen unter Ziffer IV. und zu § 35 a Abs. 3). In der Anstaltsordnung, die bei der Gemeindeanstalt in einem formellgesetzlichen Gemeindeerlass und bei der gemeinsamen Anstalt in einem Anstaltsvertrag besteht, werden die Aufsicht des Gemeindeorgans über die Anstalt sowie Art und Umfang der finanzpolitischen Prüfung ihres Haushalts geregelt. Je nach Regelung in der Anstaltsordnung kann die finanzpolitische Prüfung des Gemeindeorgans darin bestehen, dass es z. B. die Jahresrechnung der Anstalt zur Kenntnis nimmt oder genehmigt und die Erfüllung der Leistungsaufträge prüft.

§ 33 b Prüfungsfristen

Abs. 1

Diese Bestimmung, die der Rechnungsprüfungskommission Fristen vorgibt für die von ihr zu behandelnden Geschäfte, ersetzt den altrechtlichen § 33 VGH, mit dem sie der Sache nach übereinstimmt. § 33 b Abs. 1 ist klarer gefasst, enthält aber inhaltlich keine Neuerungen.

Abs. 2

Gemäss § 37 Abs. 1 lit. a VGH muss die Rechnungsprüfungskommission die Jahresrechnung einer Gemeinde bis zum 15. Mai geprüft haben und ihren diesbezüglichen Antrag stellen. Nimmt die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung selbst vor, wird sie ihre Prüfungstätigkeit zeitlich so einrichten, dass sie bis zum 15. Mai ihre finanztechnische und finanzpolitische Prüfung abgeschlossen hat und ihren Antrag stellen kann. Wird in einer Gemeinde oder in einem Zweckverband die finanztechnische Prüfung einer Prüfstelle übertragen, so setzt der Auftrag, mit dem die Prüfstelle eingesetzt wird, die Fristen fest, innert deren die Prüfstelle ihre Prüfung durchzuführen und ihren Prüfungsbericht zu erstatten hat. Die Fristenregelung

im Auftrag ist auf die Terminvorgaben abzustimmen, die § 37 Abs. 1 lit. b VGH den verschiedenen Gemeindeorganen macht.

Bei einer Anstalt werden die Termine, welche die Prüfstelle bei der finanztechnischen Prüfung einzuhalten hat, ebenfalls im Auftrag festgelegt, welcher der Prüfstelle erteilt wird. In der Anstaltsordnung (vgl. Erläuterungen zu § 33 a Abs. 3) wird die finanzpolitische Prüfung des Gemeindeorgans, das die Anstalt beaufsichtigt (vgl. Erläuterungen zu § 35 a Abs. 3), geregelt.

§ 33 c Bezirksrat

Abs. 1

Der Bezirksrat wacht im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit allgemein darüber, dass die Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten die gesetzlichen Vorgaben und insbesondere die Vorschriften über das kommunale Haushaltrecht beachten. Entsprechend beaufsichtigt er, dass in Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten die Kontrolle des Finanzhaushalts nach den Bestimmungen über die unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung erfolgt. Konkret untersteht der Aufsicht durch den Bezirksrat, dass die Anstalten sowie diejenigen Gemeinden und Zweckverbände, deren Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung nicht selbst vornehmen kann, ordnungsgemäss eine Prüfstelle bestellen. Der Bezirksrat beaufsichtigt, dass eine Prüfstelle eingesetzt wird, welche die Anforderungen an die Fachkunde (vgl. § 34 b), die Unabhängigkeit (vgl. § 34 c) und den Leumund (vgl. § 34 b) erfüllt. Weiter richtet sich die Aufsicht des Bezirkrats darauf, dass die Prüfstelle ordnungsgemäss die finanztechnische Prüfung durchführt und den Prüfungsbericht verfasst. Sollte in Gemeinden und Zweckverbänden keine Prüfstelle eingesetzt werden, obwohl die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung nicht übernehmen kann, hat der Bezirksrat dafür zu sorgen, dass eine Prüfstelle tätig wird. Erweist sich der Prüfungsbericht einer Prüfstelle als unzureichend, hat der Bezirksrat zu veranlassen, dass der Prüfungsbericht und allenfalls auch die finanztechnische Prüfung selbst durch die eingesetzte Prüfstelle ergänzt oder durch eine andere, neu bestellte Prüfstelle vervollständigt wird.

Abs. 2

Der umfassende Prüfungsbericht (vgl. § 34 f Abs. 1) enthält die Ergebnisse der finanztechnischen Prüfung. Mit den erhöhten fachlichen Anforderungen, die insbesondere an die Leitung gestellt werden (vgl. § 34 b Abs. 2), besteht Gewähr, dass die finanztechnische Prüfung bei allen Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten durch hierfür qualifizierte Personen erfolgt. Mit dem umfassenden Prüfungsbericht liegt

dem Bezirksrat eine Grundlage vor (vgl. Erläuterungen zu § 34 f Abs. 4), die ihn in seiner Aufsichtstätigkeit entlastet. Doppelspurigkeiten ergeben sich nicht. Der Bezirksrat kann anhand des umfassenden Prüfungsberichts klären, ob die finanztechnische Prüfung ordnungsgemäss durchgeführt wurde. Er braucht grundsätzlich nicht ein zweites Mal eine finanztechnische Prüfung durchzuführen. Um zu prüfen, ob die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle ihre Aufgabe mit der notwendigen Fachkunde und Unabhängigkeit ausübt, kann er aber stichprobeweise eigene finanztechnische Prüfungen vornehmen.

§ 34 Prüfungsgegenstand und -massstab

Abs. 1 lit. a

Neu werden die Jahresrechnungen der Gemeinden entweder unter qualifizierter Leitung von der Rechnungsprüfungskommission oder von der Prüfstelle finanztechnisch geprüft. Diese Prüfung richtet sich unter anderem auf die Einhaltung von Gesetzen, Vorschriften und Verträgen, die ordnungsgemässe und zweckmässige Geschäfts- und Buchführung in Übereinstimmung mit den Rechnungslegungsrichtlinien sowie den Schutz des materiellen und immateriellen Vermögens. Das Ergebnis der finanztechnischen Prüfung wird in einem umfassenden Prüfungsbericht zuhanden der Vorsteherschaft festgehalten (vgl. § 34 f Abs. 1). Ein Kurzbericht über die finanztechnische Prüfung der Jahresrechnung bildet Bestandteil der Jahresrechnung (vgl. § 34 f Abs. 3). Er ist für die Rechnungsprüfungskommission, aber auch für die einzelnen Stimmberechtigten und die Mitglieder des Grossen Gemeinderats die Grundlage, um der Gemeindeversammlung oder dem Grossen Gemeinderat mit Bezug auf die Verabschiedung der Jahresrechnung Antrag zu stellen. In der politischen Prüfung und Bewertung der Jahresrechnung ist die Rechnungsprüfungskommission frei. Dies gilt unabhängig davon, ob sie selbst oder ob die Prüfstelle die finanztechnische Prüfung der Jahresrechnung vorgenommen hat. Allein die Rechnungsprüfungskommission beurteilt auch allfällige Abweichungen zum Voranschlag.

Abs. 1 lit. b

Die Prüfung des Geldverkehrs meint die Prüfung der flüssigen Mittel, d. h. insbesondere der Kassen sowie der Post- und Bankkonten. Diese Prüfung umfasst etwa den Kassensturz und den Abgleich der Kontensalden in der Buchhaltung mit Bank- und Computerausdrucken und richtet sich auch auf die Sicherheit der Kassensysteme.

Abs. 1 lit. c

Die Bücher ausgewählter Verwaltungsbereiche sind (Neben-)Buchhaltungen der separaten Abteilungen oder Ämter einer Ge-

meinde. Zu den ausgewählten Verwaltungsbereichen gehören z. B. Steuern, Gebühren, die wirtschaftliche (Sozial-)Hilfe, Schulen, Heime, Hoch- und Tiefbau oder die Liegenschaftenverwaltung. Die Buchführung dieser Verwaltungsbereiche wird vertieft geprüft. Anders als die Jahresrechnung werden die einzelnen Verwaltungsbereiche nicht jährlich, sondern in zeitlichen Abständen geprüft, die sich nach dem Risiko bemessen. Die mit der finanztechnischen Prüfung betraute Rechnungsprüfungskommission oder Prüfstelle legt den Prüfungsumfang und die Reihenfolge der Prüfung nach der Wesentlichkeit und dem Risikograd der Verwaltungsbereiche fest; die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle folgt dabei den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen (vgl. § 34 a Abs. 1). Im Rahmen der finanztechnischen Prüfung der Jahresrechnung kann die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle auf Auffälligkeiten stossen, die sie nach den allgemeinen Revisionsgrundsätzen zu einer vertieften Verwaltungsbereichsprüfung veranlassen, obwohl die Prüfung des betreffenden Verwaltungsbereichs erst kurze Zeit zurückliegt. Die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle führt einen Prüfungsplan für die zu prüfende Organisation, worin sie die Verwaltungsbereiche und den Zeitpunkt der Prüfungen festhält.

Abs. 2

Die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle prüft, ob die geprüfte Organisation die Rechnungsführung und Rechnungslegung entsprechend den kantonalen Gesetzesbestimmungen über das kommunale Haushaltsrecht und den eigenen haushaltrechtlichen Regelungen vornimmt. Als massgebende Regelungen der geprüften Organisationen kommen etwa die Unterschriftenregelungen oder Buchführungsregeln der geprüften Organisation infrage. Ist die Jahresrechnung Prüfungsgegenstand, bilden die Anforderungen, die bei der Rechnungslegung an den Jahresabschluss gestellt werden, Massstab der Prüfung.

§ 34 a Prüfungsverfahren

Abs. 1

Die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle führt die finanztechnische Prüfung nach den in der Praxis anerkannten Revisionsgrundsätzen durch. Sie orientiert sich dabei an den privatrechtlichen Bestimmungen über die ordentliche Revision. Diese Revisionsgrundsätze finden sich in den Schweizer Prüfungsstandards der Treuhandkammer, Schweizerischen Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten. Danach ist eine Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Fehlaussagen mit ange-

messener Sicherheit erkannt werden können. Abs. 1 verweist dynamisch auf die anerkannten Prüfungsstandards und verzichtet auf eine statische Detailregelung.

Abs. 2

Die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle legen für die finanztechnische Prüfung ein Prüfungsprogramm fest. In welchem Umfang, in welcher Tiefe und mit welchen Schwerpunkten welche Elemente der Rechnungsführung und der Rechnungslegung geprüft werden, hängt davon ab, wie die geprüften Gemeinden, Zweckverbände oder Anstalten strukturiert sind, wie sie ihre Verwaltungen organisiert haben, welchen Risiken sie ausgesetzt sind und wie sie diese Risiken kontrollieren. Das Prüfungsprogramm ist auf die konkrete Situation der geprüften Organisation abzustimmen. Je nachdem, ob ein internes Kontrollsystem besteht, ob es mehr oder weniger geeignet ist, die bestehenden Risiken zu kontrollieren, und mit welcher Zuverlässigkeit es tatsächlich gehandhabt wird, werden die verschiedenen Elemente der Rechnungsführung und der Rechnungslegung mehr oder weniger detailliert geprüft. Je nach der Qualität des internen Kontrollsystems werden z. B. die Prüfungsbereiche oder die Anzahl der Stichproben angepasst.

§ 34 b Fachkunde

Abs. 1

Alle Personen, die an der finanztechnischen Prüfung mitwirken, müssen über einen unbescholtenen Leumund und über die für diese Tätigkeit notwendige Fachkunde verfügen. Diese Vorgaben gelten sowohl für die Personen, welche die Prüfung leiten, als auch für Hilfspersonen und unabhängig davon, ob diese Personen der Rechnungsprüfungskommission oder der Prüfstelle angehören. Wie qualifiziert die Fachkunde sein muss, die eine Person mitzubringen hat, um an der finanztechnischen Prüfung mitwirken zu können, hängt von der Funktion ab, die sie bei der technischen Prüfungstätigkeit übernimmt. Die Anforderungen an die notwendige Fachkunde werden nur für die Personen, welche die finanztechnische Prüfung leiten, konkretisiert (vgl. Abs. 2), während Hilfspersonen entsprechend ihrer Kenntnisse und Erfahrung von der prüfungsleitenden Person zweckmässig eingesetzt werden können.

Abs. 2

Die finanztechnische Prüfung leiten kann nur, wer entweder eine Ausbildung abgeschlossen hat, die gemäss Art. 4 Abs. 2 RAG zur Zulassung als Revisorin oder Revisor berechtigt, oder den Kantonalen Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern vorweisen kann. Das

Revisionsaufsichtsgesetz lässt als Revisorin oder Revisor natürliche Personen zu mit Ausbildungsabschlüssen als eidgenössisch diplomierte Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer, als eidgenössisch diplomierte Treuhanderexpertinnen und Treuhanderexperten, Steuerexpertinnen und Steuerexperten sowie Expertinnen und Experten in Rechnungslegung und Controlling, weiter Absolventinnen und Absolventen eines Universitäts- oder Fachhochschulstudiums in Betriebs-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften an einer schweizerischen Hochschule, Fachleute im Finanz- und Rechnungswesen mit eidgenössischem Fachausweis und Treuhänderinnen und Treuhänder mit eidgenössischem Fachausweis sowie schliesslich Personen, die eine vergleichbare ausländische Ausbildung abgeschlossen haben und die notwendigen Kenntnisse des schweizerischen Rechts nachweisen, sofern ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat dies so vorsieht oder der Herkunftsstaat Gegenrecht hält (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 RAG).

Die Hilfspersonen müssen sich die für ihre Funktion notwendige Fachkunde erworben haben. Vorgaben bezüglich ihrer Ausbildung bestehen nicht. Um als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung leiten zu können, genügt es, eine Ausbildung gemäss Art. 4 Abs. 2 RAG oder den Kantonalen Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern vorweisen zu können und im Sinn von Abs. 1 über praktische Fachkunde zu verfügen. Berufserfahrung in der finanztechnischen Prüfung privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Haushalte muss das Kommissionsmitglied nicht mitbringen. Anders verhält es sich, wenn die Gemeinde oder der Zweckverband eine Prüfstelle einsetzt. Die Prüfstelle muss unter Leitung einer Person stehen, die sowohl einen Ausbildungsabschluss gemäss Art. 4 Abs. 2 RAG oder den Kantonalen Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern erworben hat als auch eine zweijährige Berufspraxis in der Prüfung des Rechnungswesens von juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts mitbringt (vgl. Erläuterungen zu § 35 Abs. 2).

§ 34 c Unabhängigkeit

Abs. 1

Die Unabhängigkeit der finanztechnischen Prüfung lässt sich dadurch gewährleisten, dass weder die an der Prüfung beteiligten Personen noch die ihnen vorgesetzten oder nahe stehenden Personen durch anderweitige Interessen an die zu prüfende Organisation, d. h. an die Gemeinde, den Zweckverband oder die Anstalt, gebunden sind. Persönliche Unabhängigkeit wird von allen an der Prüfung mitwirkenden Personen gefordert, seien sie nun Mitglieder der Rechnungsprüfungs-

kommission oder für die eingesetzte Prüfstelle tätig. Dies gilt gleichermaßen für die Leiterinnen und Leiter der Prüfung wie auch für Hilfspersonen.

Abs. 2

Die an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen sowie die ihnen vorgesetzten oder nahe stehenden Personen müssen persönlich unabhängig sein. Die persönliche Unabhängigkeit dieses Kreises von Personen ist in der Regel gewährleistet, wenn sie weder einem Exekutivorgan noch einem beratenden Organ der geprüften Organisation angehören (lit. a), noch in einem andern dienst- oder vertragsrechtlichen Verhältnis zur geprüften Organisation stehen (lit. b). Eine an der Prüfung beteiligte Person, gehöre sie nun der Rechnungsprüfungskommission oder der Prüfstelle an, darf also z. B. weder der Gemeindevorstehererschaft noch der Vormundschaftsbehörde oder einer beratenden Kommission der zu prüfenden Gemeinde angehören. Dasselbe gilt für ihre Vorgesetzten sowie für ihren Ehegatten oder Lebenspartner oder für ihre Eltern, Kinder oder Geschwister (vgl. lit. a).

Die an der Prüfung beteiligten Personen sowie die ihnen vorgesetzten oder nahe stehenden Personen dürfen auch nicht in der zu prüfenden Organisation angestellt sein. Weiter dürfen diese Personen nicht in einem vertraglichen Verhältnis zur geprüften Gemeinde stehen oder gestanden haben, das Auswirkungen auf den Gegenstand der Prüfung oder das Prüfungsverfahren haben könnte (vgl. lit. b).

§ 34 c Abs. 2 umschreibt in Anlehnung an die Vorgaben des Aktienrechts (vgl. Art. 728 OR) die Sachverhalte, welche die Unabhängigkeit der prüfenden Personen beeinträchtigen, wesentlich weiter, als § 5 a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) die Ausstandstatbestände fasst. Für finanzpolitische Prüfungen der Rechnungsprüfungskommission gelten ausschliesslich die Bestimmungen, wie sie im Verwaltungsrechtspflegegesetz und im Gesetz über die politischen Rechte zu Unabhängigkeit und Ausstand festgelegt sind.

Abs. 3

Die finanztechnische Prüfung erfolgt nur unabhängig, wenn die an der Prüfung beteiligten Personen nicht dem Weisungsrecht der zu prüfenden Organisation unterworfen sind. Eine gemeindeeigene Finanzkontrolle kann deshalb nur die Aufgabe der Prüfstelle übernehmen (vgl. Erläuterungen zu § 35 Abs. 1), wenn sie weisungsunabhängig arbeitet.

§ 34 d Datenzugriff und Dokumentation

Abs. 1

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) trat am 1. Oktober 2008 in Kraft und löste das Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993 (DSG) ab. Die finanztechnische Prüfung kann die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle nur vornehmen, wenn sie die für die Prüfung erforderlichen Daten, worunter insbesondere auch Personendaten, aus den Datensammlungen der zu prüfenden Organisation abrufen kann. Zudem kann die Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle die Verwaltungsbeurteilung (vgl. § 34 Abs. 2 lit. c) namentlich im Sozial- und im Gesundheitsbereich nur nach den anerkannten Revisionsgrundsätzen durchführen, wenn ihr der Zugriff auf Daten, die beispielsweise die Gesundheit oder Massnahmen der sozialen Hilfe betreffen, nicht grundsätzlich verwehrt ist.

Gemäss § 8 Abs. 1 IDG dürfen Personendaten von öffentlichen Organen nur bearbeitet werden, soweit dies zur Erfüllung ihrer gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist. § 8 Abs. 2 IDG besagt, dass das Bearbeiten besonderer Personendaten einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz bedarf. Die Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens von Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten ist eine gesetzlich umschriebene Aufgabe (vgl. Art. 129 Abs. 4 KV, §§ 140 und 140 a GG); sie lässt sich nur erfüllen, wenn das Prüfungsorgan aussagekräftige und somit geeignete Personendaten bearbeiten kann (vgl. § 8 Abs. 1 IDG). Dies gilt für die Rechnungsprüfungskommission wie für die Prüfstelle.

Abs. 2

Dass die mit der finanztechnischen Prüfung betrauten Personen die Zugriffe auf die Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke zu dokumentieren haben, ist schon deshalb ein Erfordernis, weil die öffentlichen Organe über die Bearbeitung von Daten Rechenschaft ablegen können müssen (vgl. § 5 IDG). Nur die Dokumentierung der mit der Datenbearbeitung verfolgten Zwecke ermöglicht die Prüfung, ob die Datenbearbeitung geeignet und erforderlich war (vgl. § 8 Abs. 1 IDG). Mit der Pflicht zur Dokumentierung der Datenbearbeitungen und der damit verfolgten Zwecke kann auch dem Einwand begegnet werden, es bestehe die Gefahr, dass auf Personendaten aus reiner Neugier zugegriffen werden könnte.

Abs. 3

Revisionsberichte und -unterlagen sind mindestens zehn Jahre aufzubewahren (vgl. Art. 730 c Abs. 1 OR). Zu Prüfungszwecken erhobene Informationen und Personendaten andererseits dürfen höchstens

zehn Jahre lang aufbewahrt werden und sind danach zu vernichten (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 IDG). Je nach Prüfung können in den Prüfungsunterlagen Personendaten enthalten sein; diese Personendaten sind Bestandteil der Prüfungsdokumentation und müssen bei einem Nachvollzug der Prüfung verfügbar sein. Die Unterlagen müssen es ermöglichen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in effizienter Weise zu prüfen (vgl. Art. 730 c Abs. 2 OR).

§ 34 e Mitwirkungspflicht

Damit die mit der finanztechnischen Prüfung betraute Rechnungsprüfungskommission oder die Prüfstelle zu den nötigen Informationen kommt, um ihre Prüfungsaufgaben erfüllen zu können, muss ihr Recht auf Datenzugriff (vgl. § 34 d) ergänzt werden durch die Mitwirkungspflichten der geprüften Organisationen bzw. ihrer Organe. Im Zusammenhang mit der Prüfungstätigkeit der kantonalen Finanzkontrolle und der Finanzkontrollen der Städte Zürich und Winterthur sind die Mitwirkungspflichten der geprüften Organisationen ähnlich geregelt.

§ 34 f Prüfungsbericht

Abs. 1

Die Leiterin oder der Leiter der finanztechnischen Prüfung erstattet der Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands bzw. der Anstaltsleitung einen umfassenden Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der Prüfung. Der umfassende Prüfungsbericht beleuchtet die Finanzhaushalt- und Rechnungsführung detailliert, zeigt alle festgestellten Mängel auf und enthält Anregungen und Verbesserungsvorschläge. Der umfassende Bericht verschafft dem operativ tätigen Führungsorgan der geprüften Organisation einen Überblick, wie sich der Finanzhaushalt im Spiegel der Rechnungslegung darstellt, ob die Rechnungsführung ordnungsgemäss erfolgt und ob zweckmässige Kontrollmechanismen bestehen. Damit kann der umfassende Prüfungsbericht dem operativ tätigen Führungsorgan Unterstützung in der Führungsaufgabe bieten. Aus diesem Grund geht der umfassende Bericht in Gemeinden an den Gemeinderat oder den Stadtrat, in Zweckverbänden an den Vorstand und in Anstalten an die Anstaltsleitung. Ist die anstaltsinterne Führung zweistufig, mit einem strategisch entscheidenden Verwaltungsrat und mit einer operativ tätigen Geschäftsleitung ausgestaltet, wird der umfassende Bericht der operativ tätigen Geschäftsleitung erstattet. Bedingt durch seine Detailliertheit eignet sich der umfassende Bericht hingegen nicht als Grundlage für eine finanzpolitische Beurteilung. Aus diesem Grund wird er weder der Rechnungsprüfungskommission oder dem Gemeindeorgan, das

die Anstalt beaufsichtigt (vgl. Erläuterungen zu § 35 a Abs. 3), noch der Gemeindeversammlung oder dem Grossen Gemeinderat erstattet; diese Gemeindeorgane werden aber durch den Kurzbericht über das Ergebnis der Prüfung in Kenntnis gesetzt (vgl. Abs. 2). Die Rechnungsprüfungskommission ist indessen berechtigt, den umfassenden Bericht einzusehen, um sich ein Bild von der Arbeitsqualität der Prüfungsstelle zu machen.

Abs. 2

Der Kurzbericht beschreibt zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse der finanztechnischen Prüfung (Ziffer 1). Er zieht in einer Stellungnahme wertende Schlüsse aus den dargestellten Prüfungsergebnissen (Ziffer 2). Die Leiterin oder der Leiter der finanztechnischen Prüfung stellt den Kurzbericht der Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde oder des Zweckverbands bzw. dem Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt, zu. Der Kurzbericht liefert der Rechnungsprüfungskommission die finanztechnischen Grundlagen für ihre finanzpolitische Prüfung. Die finanzpolitische Prüfung äussert sich schliesslich in den Anträgen, welche die Rechnungsprüfungskommission dem Organ, das in der Gemeinde oder im Zweckverband die Jahresrechnung bzw. Verbandsrechnung abnimmt, zu unterbreiten hat. Entsprechend enthält auch der Kurzbericht eine Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung (vgl. Ziffer 2). Im Hinblick auf die Antragstellung bei der Rechnungsabnahme kann der Kurzbericht für die Rechnungsprüfungskommission auch Anlass sein, selbst gewisse finanztechnische Gesichtspunkte zu prüfen. Selbst in Fällen, in denen die Prüfungsstelle eingesetzt wurde, weil keines der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission zur Leitung der finanztechnischen Prüfung befähigt ist, bleibt es der Rechnungsprüfungskommission unbenommen, auch finanztechnische Belange zu prüfen. Schliesslich enthält der Kurzbericht Angaben, die der Rechnungsprüfungskommission die Prüfung ermöglichen, ob die finanztechnische Prüfung durch Stellen bzw. Personen erfolgt ist, welche die erforderlichen Voraussetzungen bezüglich Fachkunde (vgl. Ziffer 3), Unabhängigkeit (vgl. Ziffer 4) und Leumund mitbringen. Wird die finanztechnische Prüfung von einem Mitglied oder einem Teil der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission vorgenommen, so werden die übrigen Kommissionsmitglieder vom Ergebnis dieser Prüfung mittels Kurzbericht in Kenntnis gesetzt. Diese Bestimmung über den Inhalt des Kurzberichts lehnt sich an das Vorbild von Art. 728 b Abs. 2 OR an. Die Rechnungsprüfungskommission trägt keine Verantwortung für den Inhalt des Kurzberichts oder für Fehler der Leiterin oder des Leiters der finanztechnischen Prüfung.

Abs. 3

Der Kurzbericht über die Prüfung der Jahresrechnung bildet Bestandteil der Jahresrechnung. Damit ist er im Vorfeld zur Abnahme der Jahresrechnung auch für die Stimmberechtigten und für die Mitglieder des Parlaments (bzw. der Delegiertenversammlung eines Zweckverbands) zugänglich und liefert ihnen die finanztechnischen Grundlagen, um in der Gemeindeversammlung oder im Grossen Gemeinderat (bzw. in der Delegiertenversammlung) Anträge zur Jahresrechnung zu stellen. Einzig der Rechnungsprüfungskommission stellt die Leiterin oder der Leiter der finanztechnischen Prüfung den Kurzbericht schon früher zu (vgl. Abs. 2), weil der Antrag der Rechnungsprüfungskommission zur Jahresrechnung zusammen mit dem Antrag der Vorsteherschaft bereits in die Weisung zur Vorlage über die Rechnungsabnahme aufzunehmen ist.

Abs. 4

Die Vorsteherschaft der Gemeinde, des Zweckverbands oder das operative Führungsorgan der Anstalt leitet den umfassenden Bericht über die finanztechnische Prüfung an den Bezirksrat weiter. Die Vorsteherschaft oder das operative Führungsorgan informiert den Bezirksrat gleichzeitig darüber, welche Massnahmen getroffen worden sind, um Mängeln oder Fehlentwicklungen, auf die der umfassende Prüfungsbericht hinweist, wirksam begegnen zu können.

§ 34 g Anzeigepflicht

Abs. 1

§ 34 g ist der Regelung von Art. 728 c OR nachgebildet. Stellen die Leiterinnen oder Leiter der finanztechnischen Prüfung Verstösse gegen gesetzliche Vorschriften oder gegen Regelungen der geprüften Organisation fest, haben sie dies schriftlich der Vorsteherschaft der Gemeinde oder des Zweckverbands oder der operativ tätigen Anstaltsleitung zu melden. Unter die gesetzlichen Vorschriften fallen neben den kantonalen Gesetzeserlassen auch die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen tieferer Erlassstufe, wie namentlich Verordnungen. Zu den gesetzlichen Vorschriften gehören weiter die Gemeindeordnungen, die unter anderem die Finanzkompetenzen der verschiedenen Gemeindeorgane regeln, aber auch die Zweckverbandsstatuten oder die Anstaltsordnung (vgl. Erläuterungen zu § 33 a Abs. 3). Mit den Regelungen der geprüften Organisationen sind etwa Organisationsreglemente gemeint, die z. B. Finanzkompetenzen von Organen regeln oder Visumsregelungen enthalten können. Die Pflicht des Leiters oder der Leiterin der finanztechnischen Prüfung, die Vorsteherschaft oder die Anstaltsleitung über Gesetzes- oder andere Re-

gelverstösse schriftlich zu informieren, bezweckt, dass das operativ tätige Führungsorgan möglichst frühzeitig die nötigen Massnahmen ergreifen kann, um die festgestellten Mängel zu beheben. Mit Bezug auf Mängel, die nicht schwerwiegend sind und behoben werden können, besteht keine Notwendigkeit, sie der Rechnungsprüfungskommission beziehungsweise dem Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt (vgl. Erläuterungen zu § 35 a Abs. 3), sowie dem Bezirksrat anzuzeigen. Letzterer wird allerdings im Rahmen der umfassenden Berichterstattung (vgl. § 34 f Abs. 4) davon Kenntnis nehmen können.

Abs. 2

Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besteht eine Anzeigepflicht gegenüber der Rechnungsprüfungskommission oder dem Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt, und dem Bezirksrat nur in Fällen, in denen das Einschreiten eines dieser Aufsichtsorgane angezeigt ist, weil die Regelverstösse schwerwiegend sind oder das operative Führungsorgan der geprüften Organisation trotz Meldung (Abs. 1) untätig bleibt.

§ 35 Prüfstelle

Abs. 1

Die Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten können private Buchprüfer oder Revisionsgesellschaften als Prüfstelle einsetzen. Unter den Verwaltungseinheiten des öffentlichen Rechts können z. B. die Revisionsdienste des Gemeindeamts oder die Finanzkontrolle einer Parlamentsgemeinde als Prüfstelle in Betracht kommen. Die Finanzkontrolle einer Parlamentsgemeinde kann die Aufgaben der Prüfstelle allerdings nur übernehmen, wenn sie die Anforderungen an die Unabhängigkeit erfüllt (vgl. § 34 c). Dies bedingt, dass die Leitung der Finanzkontrolle nicht allein vom Stadtrat gewählt worden ist; ihre Wahl durch den Stadtrat muss unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Gemeinderat stehen. Die Finanzkontrolle kann unter diesen Voraussetzungen als Prüfstelle in der eigenen Gemeinde tätig werden und von anderen Gemeinden Prüfungsaufträge übernehmen.

Abs. 2

Muss eine Prüfstelle eingesetzt werden, weil die Rechnungsprüfungskommission die finanztechnische Prüfung nicht übernimmt (vgl. Erläuterungen zu § 33 a Abs. 2), so soll es eine professionelle Prüfstelle sein. Die Person, die eingesetzt als Prüfstelle die finanztechnische Prüfung leitet, muss nicht nur einen Ausbildungsabschluss oder einen Fachausweis im Sinn von § 34 b Abs. 2 erworben haben, sondern auch über Berufserfahrung und einen guten Leumund verfügen. Die nötige Berufserfahrung bringt mit, wer während mindestens zwei Jahren un-

ter fachkundiger Aufsicht das Rechnungswesen von juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts berufsmässig geprüft hat. Fachpraxis während der Ausbildung wird angerechnet, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind. Abs. 2 lehnt sich mit dem Erfordernis der Berufspraxis an Art. 5 Abs. 1 lit. c RAG an, der für die Zulassung als Revisorin oder Revisor eine Fachpraxis von einem Jahr verlangt.

Abs. 3

Die Prüfstelle muss institutionell unabhängig sein. Sie darf neben dem Prüfungsauftrag keinen anderen Auftrag von der zu prüfenden Organisation annehmen. Ebenso wenig darf sie von der zu prüfenden Organisation wirtschaftlich abhängig sein. Allenfalls könnte ein privater Buchprüfer allein schon durch den Auftrag, als Prüfstelle tätig zu werden, in die wirtschaftliche Abhängigkeit von der zu prüfenden Organisation geraten, wenn der Prüfungsauftrag einen allzu grossen Teil seines Auftragsvolumens ausmacht.

§ 35 a Entscheid

Betrauen die Gemeinden einen privaten Buchprüfer oder die Revisionsdienste des Gemeindeamts mit der finanztechnischen Prüfung, erteilt bislang die Gemeindevorsteherchaft den Prüfungsauftrag. Die Gemeindevorsteherchaft gerät dadurch in eine Doppelrolle als Auftraggeberin der Prüfung und als Geprüfte. Diese Doppelrolle der Gemeindevorsteherchaft steht im Widerspruch zu einer unabhängigen Prüfung des Finanzhaushalts und des Rechnungswesens.

Abs. 1

Damit die Unabhängigkeit der Prüfstelle gesichert ist, bestellen in Gemeinden und Zweckverbänden die Vorsteherchaft und die Rechnungsprüfungskommission die Prüfstelle gemeinsam. Die Prüfstelle wird auf der Grundlage eines Auftrags eingesetzt. Damit der Prüfungsauftrag erteilt werden kann, müssen übereinstimmende Beschlüsse der Vorsteherchaft und der Rechnungsprüfungskommission vorliegen. Diese Beschlüsse müssen darin übereinstimmen, wer als Prüfstelle eingesetzt wird (vgl. Erläuterungen zu § 35 Abs. 1) und was Inhalt des Prüfungsauftrags ist. Denkbar ist, dass der Auftrag inhaltlich über die von § 34 Abs. 1 vorgegebenen Prüfungsgegenstände hinausgeht, weil z. B. bestimmte Verwaltungsbereiche jährlich zu prüfen sind (vgl. Erläuterungen zu § 34 Abs. 1 lit. c). Andererseits kann der Auftrag an die Prüfstelle auch nur einen Teil der notwendigen Prüfungsgegenstände gemäss § 34 Abs. 1 erfassen, weil die Rechnungsprüfungskommission einen Teil der finanztechnischen Prüfung selbst übernimmt. Auch der Entscheid, eine bestimmte Prüfstelle zu entlassen und durch eine andere zu ersetzen, erfordert übereinstimmende Beschlüsse der Vorsteherchaft und der Rechnungsprüfungskommission.

Abs. 2

Die Gemeinden können in einem formellen Gesetzeserlass und die Zweckverbände in den Statuten vorsehen, dass allein die Rechnungskommission darüber beschliesst, wer als Prüfstelle einzusetzen ist und welchen Inhalt der Prüfungsauftrag hat (lit. b). Parlagemeinden haben überdies die Möglichkeit, gesetzlich die Regelung zu treffen, dass der Entscheid, wer als Prüfstelle welchen Prüfungsauftrag übernimmt, vom Stadtrat und vom Grossen Gemeinderat gemeinsam getroffen wird (lit. a) oder allein dem Grossen Gemeinderat zukommt (lit. c).

Abs. 3

Bei der selbstständigen Anstalt kann die Exekutive zweistufig ausgestaltet sein und aus einem strategisch entscheidenden Verwaltungsrat als oberstem Exekutivorgan und einer operativ tätigen Anstaltsleitung bzw. Geschäftsleitung bestehen. Bei der Gemeindeanstalt wird der Verwaltungsrat von einem Gemeindeorgan gewählt. Das ist in der Regel dasselbe Gemeindeorgan, das die Gemeindeanstalt beaufsichtigt; praktisch wird das meistens die Gemeindevorsteherchaft sein. Bei einer gemeinsamen Anstalt mehrerer Trägergemeinden bestimmt in der Regel jede Gemeinde eines oder mehrere Mitglieder des Verwaltungsrats. Die gemeinsame Anstalt wird entweder von den Gemeindevorsteherchaften aller Trägergemeinden gemeinsam beaufsichtigt oder die Gemeinden schaffen ein gemeinsames Aufsichtsorgan, das sich aus Mitgliedern der Gemeindevorsteherchaften aller Trägergemeinden zusammensetzt. Bei Gemeindeanstalten haben der Verwaltungsrat als das oberste Exekutivorgan und das Gemeindeorgan, das die Anstalt beaufsichtigt, in übereinstimmenden Beschlüssen festzulegen, wer als Prüfstelle eingesetzt wird, welchen Inhalt der Prüfungsauftrag hat oder ob die Prüfstelle entlassen und durch eine andere ersetzt wird. Bei gemeinsamen Anstalten müssen entweder der Verwaltungsrat und das von den Trägergemeinden geschaffene Aufsichtsorgan oder der Verwaltungsrat und die Vorsteherchaften aller Trägergemeinden in ihren Beschlüssen, an wen sie welchen Prüfungsauftrag erteilen, übereinstimmen. Bei Gemeindeanstalten und bei gemeinsamen Anstalten kann die Anstaltsordnung (vgl. Erläuterungen zu § 33 a Abs. 3) regeln, dass die Gemeindeorgane, welche die Anstalt beaufsichtigen, die Prüfstelle einsetzen, den Prüfungsauftrag bestimmen und die Prüfstelle entlassen können.

Abs. 4

Bei Gemeinden, Zweckverbänden oder Anstalten, bei denen zwei Organe gemeinsam die Prüfstelle und den Inhalt des Prüfungsauftrags bestimmen, kann sich die Situation ergeben, dass keine übereinstimmenden Beschlüsse zustande kommen. Die zuständigen Organe

können sich nicht auf einen bestimmten Buchprüfer oder auf eine bestimmte Revisionsgesellschaft einigen. Die Rechnungsprüfungskommission, die über ein zur Prüfungsleitung befähigtes Kommissionsmitglied verfügt, beantragt der Vorsteherschaft erfolglos, dennoch eine Revisionsstelle einzusetzen (vgl. Erläuterungen zu § 33 a Abs. 2). Oder die zuständigen Organe sind sich nicht einig, welche Prüfungsgegenstände im Rahmen der finanztechnischen Prüfung von der Rechnungsprüfungskommission geprüft und welche Prüfungsgegenstände der Prüfungsstelle zur Prüfung übertragen werden sollen. In solchen Fällen müssen beide Organe oder zumindest die Vorsteherschaft an den Bezirksrat gelangen, der einen aufsichtsrechtlichen Beschluss fasst.

§ 36 Ausführungsbestimmungen

Mit dieser Delegationsnorm wird die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, die fachkundige und unabhängige Rechnungsprüfung durch weitere Ausführungsbestimmungen zu regeln (z. B. in Kreisschreiben oder in einem Handbuch). Für die finanztechnische Prüfung, die entweder durch die Rechnungsprüfungskommission oder durch die Prüfungsstelle erfolgt, können Prüfungsgegenstand und Prüfungsverfahren in Abgrenzung zur finanzpolitischen Prüfung, die allein in der Kompetenz der Rechnungsprüfungskommission liegt, weiter konkretisiert werden (vgl. lit. a). Mit Bezug auf den Prüfungsbericht wird die Direktion ein Testat-Formular festlegen (vgl. lit. b). Im Hinblick auf die Empfehlung zur Genehmigung der Jahresrechnung aus finanztechnischer Sicht können Richtlinien bezüglich der Ordnungsmässigkeit aufgestellt werden (lit. c).

II. Übergangsbestimmungen

Abs. 1

Für die Rechnungsprüfungskommission gelten die Anforderungen an die Fachkunde (§ 34 b) und an die Unabhängigkeit (§ 34 c) erst ab Beginn der Amtsdauer 2010–2014. Dies führt zu einer gestaffelten Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen über die Haushaltkontrolle. Faktisch hat dies zur Folge, dass die Rechnungsprüfungskommission bis zum Ende der laufenden Amtsdauer die finanztechnische Prüfung auch dann durchführen kann, wenn keines ihrer Mitglieder über einen Ausbildungsabschluss oder einen Fachausweis im Sinn von § 34 b Abs. 2 verfügt, der zur Prüfungsleitung befähigt. Sollte diese Situation auch nach Beginn der Amtsdauer 2010 fortauern, weil das Wahlrecht für die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission auch künftig nicht eingeschränkt wird, kann die Rechnungsprüfungskommission

die finanztechnische Prüfung nicht mehr selbst vornehmen; in diesem Fall muss nach Beginn der Amtsdauer 2010 eine Prüfstelle eingesetzt werden.

Abs. 2

Der Kurzbericht, der die Angaben gemäss § 34 f Abs. 2 Ziffern 1–4 zu enthalten hat, bildet erstmals zwingenden Bestandteil der Jahresrechnung 2010, die im ersten Halbjahr des Jahrs 2011 geprüft wird. Vorher darf ein Kurzbericht erstellt werden, muss aber nicht.

Abs. 3

Natürliche Personen, die über keinen Abschluss oder Fachausweis gemäss § 34 b Abs. 2 verfügen, aber spätestens seit dem 1. Januar 2007 im Bereich der Prüfung von Gemeinderechnungen beruflich tätig sind, können in einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2009 beim Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern eine Bewilligung für die Prüfungsleitung beantragen. Mit Blick auf die Anforderungen, die bei einer Prüfstelle an die Prüfungsleitung gestellt werden (vgl. § 34 b Abs. 2 und § 35 Abs. 2), fehlt diesen Personen zwar der verlangte Ausbildungsabschluss oder Fachausweis, sie verfügen aber über eine zweijährige Berufspraxis; ihre praktische Erfahrung haben sie sich zudem in jenem Bereich erworben, in dem sie als Leiterin oder Leiter der finanztechnischen Prüfung tätig werden. Diese Bewilligung ist auf höchstens zehn Jahre befristet.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Notter	Hösli