

Verordnung über den Gemeindehaushalt

(Änderung vom 10. Juli 2013)

Der Regierungsrat beschliesst:

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

II. Die Verordnung tritt am 1. Oktober 2013 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung und Dispositiv II kann innert 20 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Heiniger Husi

Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH)

(Änderung vom 10. Juli 2013)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 wird wie folgt geändert:

Marginale zu § 11:

Buchführung a. Grundsatz

b. Zu führende Bücher

§ 11 a. ¹ Die Gemeinden führen ein Hauptbuch und die entsprechenden Hilfsbücher (Bücher).

² Das Hauptbuch besteht aus:

- den Konten aller verbuchten Geschäfts- und Finanzvorfälle, mit Bezug auf die Verwaltungsrechnung und die Bilanz,
- dem Journal.

³ Die Hilfsbücher ergänzen das Hauptbuch. Sie enthalten die Angaben, die zur Feststellung der Vermögenslage, der Schuld- und Forderungsverhältnisse sowie des Ergebnisses eines Rechnungsjahres nötig sind.

c. Unveränderlichkeit der Bücher

§ 11 b. Die Bücher und Buchungsbelege werden so erfasst, geführt und aufbewahrt, dass sich jede Änderung feststellen lässt.

d. Dokumentation

§ 11 c. ¹ Die Gemeinden erlassen Arbeitsanweisungen, welche die Organisation, die Zuständigkeiten, die Abläufe und die Infrastruktur (Maschinen und Programme) dokumentieren, die bei der Führung und Aufbewahrung der Bücher angewendet werden.

² Sie passen die Arbeitsanweisungen an geänderte Verhältnisse an und bewahren sie nach den gleichen Grundsätzen und gleich lang auf wie die Bücher, die geführt werden.

e. Aufbewahrung

§ 11 d. ¹ Bücher, Buchungsbelege und damit zusammenhängende Geschäftskorrespondenz sind sorgfältig, geordnet und vor schädlichen Einwirkungen geschützt aufzubewahren.

² Bücher und Buchungsbelege abgeschlossener Jahresrechnungen sind von der Rechnung des laufenden Jahres zu trennen. Die Verantwortung für die aufbewahrten Daten abgeschlossener Rechnungen ist klar zu regeln und zu dokumentieren.

§ 11 e. ¹ Die Gemeinden stellen sicher, dass Bücher, Buchungsbelege und Geschäftskorrespondenz innert angemessener Frist eingesehen und geprüft werden können. f. Einsichtsmöglichkeit

² Sie stellen das zur Ausübung des Einsichts- oder Prüfungsrechts notwendige Personal sowie die notwendigen Geräte und Hilfsmittel zur Verfügung.

§ 11 f. Zur Aufbewahrung von Büchern, Buchungsbelegen und Geschäftskorrespondenz sind folgende Informationsträger zulässig: g. Zulässige Informationsträger

- a. unveränderbare Informationsträger, namentlich Papier, Bildträger und unveränderbare Datenträger,

b. veränderbare Informationsträger, wenn:

1. technische Verfahren eingesetzt werden, welche die Unverfälschbarkeit und Echtheit der gespeicherten Informationen gewährleisten,
2. der Zeitpunkt der Speicherung der Informationen unverfälschbar nachweisbar ist.

§ 11 g. ¹ Die Informationsträger sind regelmässig auf ihre Unverfälschbarkeit und Lesbarkeit zu prüfen. h. Überprüfung und Datenübertragung

² Die Daten können in andere Formate oder auf andere Informationsträger übertragen werden, wenn sichergestellt wird, dass

- a. die Vollständigkeit und die Richtigkeit der Informationen gewährleistet bleiben und
- b. die Verfügbarkeit und die Lesbarkeit den gesetzlichen Anforderungen weiterhin genügen.

³ Die Übertragung von Daten von einem Informationsträger auf einen anderen ist zu protokollieren. Das Protokoll ist zusammen mit den Informationen aufzubewahren.

§ 17. Abs. 1 und 2 unverändert.

Verwaltungsvermögen

³ Nicht abgeschrieben werden Darlehen mit einer kürzeren Laufzeit sowie andere Beteiligungen. Sie werden zum Anschaffungswert oder wenn tiefer liegend zum Verkehrswert bewertet. Aufwertungen sind unzulässig.

- Verwaltungs-
vermögen § 20. ¹ Die Abschreibungen werden auf dem Restbuchwert des
a. Obligatorische Verwaltungsvermögens (Buchwert am 1. Januar des Rechnungsjahres
zuzüglich Nettoinvestition des Rechnungsjahres) vorgenommen und
betrugen jährlich:
lit. a–e unverändert;
f. bei Darlehen und Beteiligungen gemäss § 17 Abs. 3 die tatsächliche
Wertminderung,
lit. f wird zu lit. g.
Abs. 2 unverändert.
-

Begründung

I. Ausgangslage

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) konkretisiert die Vorgaben des Gemeindegesetzes (GG) hinsichtlich Kreditbewilligung, Haushaltführung, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Finanzstatistik der Gemeinden. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2011 ersuchte der Verband der Zürcher Finanzfachleute (VZF) das Gemeindeamt, die Voraussetzungen für eine elektronische Ablage von Belegen und Korrespondenzen zu schaffen. Er begründet sein Anliegen u. a. wie folgt:

- Die Prozesse können mit der elektronischen Aufbewahrung von Belegen wesentlich vereinfacht werden. Insbesondere entfällt die in grossen Organisationen aufwendige Beleglogistik.
- Das Cash Management kann durch die frühzeitige Erfassung der Kreditorenbelege verbessert werden.
- Die in grossen Verwaltungen benötigten erheblichen Kapazitäten für Lagerräume zur Aufbewahrung der Belege können vermindert werden, womit Kosten gespart werden können.

Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) trat auf den 1. Januar 2012 in Kraft. Es regelt u. a. den Umgang mit früheren Investitionsbeiträgen des Kantons und der Gemeinden an die Spitäler und löst damit einen Anpassungsbedarf in der Verordnung über den Gemeindehaushalt aus.

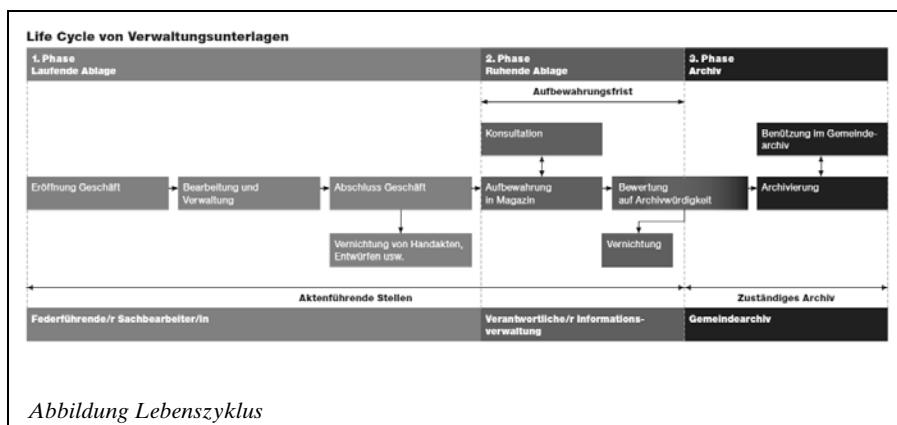
II. Vernehmlassung

Die Direktion der Justiz und des Innern arbeitete einen Entwurf für die Änderung der VGH im Bereich der elektronischen Aufbewahrung aus und stellte ihn Mitte Juni 2012 den betroffenen Verbänden, den Städten Zürich und Winterthur, dem Datenschutzbeauftragten sowie der Finanzdirektion zu. Die Stellungnahmen fielen, teilweise mit kleineren Ergänzungen, durchwegs positiv aus. Allgemein wurde bemerkt, dass bei der beträchtlichen Anzahl von Staatsbeiträgen, welche die Gemeinden bei kantonalen Amtsstellen einfordern können, erwartet werde, dass diese Stellen elektronische Belege annehmen würden und die entsprechenden Bestimmungen gegebenenfalls anzupassen seien. Außerdem wurde gefordert, dass für die elektronische Aufbewahrung weiterer zur Beurteilung der finanziellen Vorgänge notwendiger Dokumente (Geschäftskorrespondenzen) die Möglichkeit zur elektronischen Aufbewahrung ebenfalls bestehen müsse.

III. Die Änderungen im Einzelnen

A. Elektronische Aufbewahrung von Belegen und Korrespondenzen

Bei der Verwaltung von Dokumenten gilt es drei Phasen zu unterscheiden. Eine erste Phase der laufenden Ablage, eine zweite Phase der ruhenden Ablage (abgeschlossene Geschäfte während einer bestimmten Aufbewahrungsfrist) sowie eine dritte Phase mit archivierten Geschäften (Archiv gemäss § 4 Archivgesetz). Die VGH bezieht sich lediglich auf die Phasen 1 und 2. Die Phase 3 wird vom Archivgesetz geregelt.



Das geltende Gemeindegesetz sowie die Verordnung über den Gemeindehaushalt enthalten keine Bestimmungen über die Aufbewahrung von Geschäftsbüchern, von Buchungsbelegen, der Geschäftskorrespondenz und der übrigen Dokumente. Nur das Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern regelt in § 120 die Aufzeichnung der Buchhaltung auf Bild- oder Datenträgern.

Der Verband Zürcher Finanzfachleute, der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute, die Interessengemeinschaft ICT Zürcher Gemeinden sowie die Stadt Zürich ersuchen in dieser für sie wichtigen Angelegenheit, die Voraussetzungen für die elektronische Aufbewahrung umgehend zu schaffen und damit nicht bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes zuzuwarten. Damit dem Anliegen entsprochen werden kann, wird eine entsprechende Regelung in der VGH geschaffen.

Die Ergänzung der Verordnung soll es ermöglichen, Bücher, Buchhaltungsbelege und die in diesem Zusammenhang vorhandene Geschäftskorrespondenz unter gewissen Voraussetzungen elektronisch aufzubewahren. Dabei soll nur das Wesentliche geregelt werden und die Offenheit gegenüber künftigen Technologien bewahrt bleiben. Die Ergänzung lehnt sich an die Geschäftsbücherverordnung des Bundes an.

Die Buchungstatsachen der Gemeinden gliedern sich in Geschäfts- und Finanzvorfälle. Geschäftsvorfälle sind die typischen Geschäfte, wie sie auch bei einem privaten Unternehmen anfallen. Unter Finanzvorfälle fallen die für öffentliche Gemeinwesen typischen Handlungen wie solche des Kreditrechts, soweit sie einen buchhalterischen Niederschlag in den Büchern und der Jahresrechnung finden, wie z. B. Nachtragskredite usw.

Akten müssen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem zuständigen Archiv angeboten und bei Nichtübernahme vernichtet werden können. Das bedeutet, dass aus dem Buchführungssystem die Bücher- und Buchungsbelege nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist exportiert und in die Infrastruktur des zuständigen Archivs integriert werden müssen.

B. Bewertung von Beteiligungen

Mit dem Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz wurde gleichzeitig im Gemeindegesetz die Vermögensfähigkeit von Zweckverbänden ermöglicht, die ein Spital im Sinne des SPFG oder ein Pflegeheim betreiben. Die Vermögensfähigkeit führt dazu, dass die Trägergemeinden die Beteiligungen gegenüber den Zweckverbänden ausweisen. Gemäss Schreiben der Direktion der Justiz und des Innern und der Gesundheitsdirektion vom 17. November 2011 sind die Beteiligungen nicht abzuschreiben. Hingegen sind Wertverminderungen buchhalterisch in der Rechnung zu berücksichtigen, damit in der Bilanz nicht überbewertetes Vermögen geführt wird.

IV. Inkrafttreten

Der Forderung nach einer elektronischen Aufbewahrung soll möglichst rasch entsprochen werden. Die Verordnungsänderung soll daher am 1. Oktober 2013 in Kraft treten. Damit die Publikation der Verordnungsänderung in der Gesetzesammlung rechtzeitig vor dem Inkrafttreten erfolgen kann (vgl. § 10 Abs. 1 Publikationsgesetz), ist die

Rechtsmittelfrist auf 20 Tage zu verkürzen (§ 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz).

V. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 11a. Zu führende Bücher

Neben den Gemeinden fallen auch Zweckverbände und Anstalten unter den Geltungsbereich dieser Bestimmung.

Die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung (Rechnungsführung) für die Gemeinden sind im geltenden Gemeindegesetz in § 165 in Verbindung mit § 9 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) festgehalten. Die Rechnungsführung vermittelt eine klare, vollständige und wahrheitgetreue Übersicht über den Haushalt, das Vermögen und die Schulden. Weiter folgt die Rechnungsführung unter anderem dem Grundsatz der Vollständigkeit und Klarheit. Diese Grundsätze werden auch angewendet auf die Führung und Aufbewahrung der Bücher. Zusätzlich zu den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung (GoB) sind jedoch auch die Grundsätze ordnungsmässiger Datenverarbeitung im Rechnungswesen (GoDV) zu beachten (Art. 2 Verordnung vom 24. April 2002 über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher, Geschäftsbücherverordnung, SR 221.431). Auf dieser Verordnung des Bundesrates beruht die vorliegende Änderung mit terminologischen Anpassungen.

Unter Hilfsbücher fallen beispielsweise die Lohnbuchhaltung, die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung, die Anlagenbuchhaltung sowie die fortlaufende Führung der Warenbestände.

§ 11b. Unveränderlichkeit der Bücher

§ 11c. Dokumentation

§ 11d. Aufbewahrung

Der Unveränderlichkeit der Bücher und Buchungsbelege kommt allgemein bei der Buchführung ein hoher Stellenwert zu. Es gilt, die Echtheit der Buchungsbelege als Grundlage der Buchhaltung sicherzustellen und jede Änderung der Bücher und Belege nachweisbar machen zu können. Dafür sind die Arbeitsabläufe der Erfassung, Führung und Aufbewahrung der Bücher aufzuzeichnen und Kontrollen vorzusehen. Mittels Arbeitsanweisungen sollen die Zuständigkeiten, die Organisation sowie die Abläufe offengelegt und dokumentiert werden.

§ 11e. Einsichtsmöglichkeit

Der technische Fortschritt macht es notwendig, dass periodisch eine Überprüfung der gespeicherten Daten vorzunehmen ist. Dabei gilt es insbesondere zu prüfen, ob die Einsichtsmöglichkeiten weiterhin uneingeschränkt vorhanden sind.

§ 11f. Zulässige Informationsträger

Die Verordnung geht von unveränderbaren und veränderbaren Informationsträgern aus. Als unveränderbare Informationsträger gelten alle Medien, welche die ordnungsgemäße Aufbewahrung gewährleisten (namentlich Papier, Bildträger, unveränderbare Datenträger). Als Bildträger gelten entwickelte Filme, auf denen stark verkleinerte Abbildungen von Schriftstücken festgehalten werden und die für das menschliche Auge mittels optischer Geräte auf dem Wege der Vergrößerung wieder lesbar gemacht werden können (z. B. Microfilm). Als Datenträger gelten magnetisierbare Medien, die Informationen speichern. Zum Sichtbarmachen dieser Informationen sind elektronische Geräte (Computer) erforderlich. Beispiele: CD-R, DVD-R.

Informationsträger gelten als veränderbar, wenn die auf ihnen gespeicherten Informationen geändert oder gelöscht werden können, ohne dass die Änderung oder Löschung auf dem Datenträger nachweisbar ist. Als Beispiele gelten Magnetbänder, Fest- oder Wechselseitplatten. Bei veränderbaren Informationsträgern haben technische Verfahren, z. B. digitale Signaturverfahren, sicherzustellen, dass die Integrität der gespeicherten Information gewährleistet und der Zeitpunkt der Speicherung der Information z. B. durch einen «Zeitstempel» nachweisbar sind. Die Abläufe und Verfahren der Aufbewahrung der Informationsträger sind festzuhalten und zu dokumentieren, damit eine Prüfung stattfinden kann. Die Abläufe sollen eine Antwort auf die Frage «Was wird aufbewahrt?» und das Verfahren eine Antwort auf die Frage «Wie findet die Aufbewahrung statt?» geben. Hilfsinformationen wie Protokolle und Logfiles sind aufzubewahren.

§ 11g. Überprüfung und Datenübertragung

Bei der elektronischen Aufbewahrung kommt der Integrität (Unveränderlichkeit) des Dokuments und jederzeitigen Lesbarkeit eine besondere Bedeutung zu. Die Gemeinden haben durch ihre Organisation z. B. mittels eines internen Kontrollsystems sicherzustellen, dass die Dokumente ihrem Ursprung entsprechen und dass allfällige Änderungen einfach nachvollziehbar sind. Zudem stellen Sie sicher, dass die Lesbarkeit unter Berücksichtigung des technischen Fortschrittes jederzeit gewährleistet ist.

§ 17. Verwaltungsvermögen

§ 20. Verwaltungsvermögen a. Obligatorische

Bei Beteiligungen, die nicht abgeschrieben werden, soll neu eine Wertanpassung auf den Verkehrswert vorgeschrieben werden, wenn dieser unter den Anschaffungswert gefallen ist. Damit wird verhindert, dass Werte in der Bilanz ausgewiesen werden, die keinen realen Gegenwert haben. Steigt in der Folge der Verkehrswert wieder an, wird auf eine Wertaufholung auf den Anschaffungswert oder den Verkehrswert unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips und der Stetigkeit verzichtet.