

Gemeindeverordnung

(Änderung vom 21. August 2024)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt unter Vorbehalt der Genehmigung der Änderung durch den Kantonsrat am 1. Januar 2025 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen oder genehmigt der Kantonsrat die Verordnungsänderung nach dem 1. Januar 2025, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnungsänderung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 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

Die Präsidentin:
Natalie Rickli

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

Gemeindeverordnung (VGG)
(Änderung vom 21. August 2024)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird wie folgt geändert:

Anwendbare
Normen

§ 39. ¹ Die finanztechnische Prüfung richtet sich nach den Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH) von EXPERTsuisse*.

² Sie erfolgt nach den massgeblichen beruflichen Standards für Abschlussprüfungen von Gemeinderechnungen.

Anhang 1

1. Funktionale Gliederung

Funktion	Bezeichnung
211	Primarstufe 1–2 (Kindergarten)
212	Primarstufe 3–8
213	Sekundarstufe I

2. Kontenrahmen

Ersatz von Bezeichnungen

In folgenden Sachgruppen wird die Bezeichnung «Unternehmungen» durch «Unternehmen» ersetzt: 1444, 1445, 1454, 1455, 1464, 1465, 3604, 3614, 3634, 3635, 3635.1, 3640.4, 3640.5, 3650.4, 3650.5, 3660.4, 3660.5, 3661.4, 3661.5, 3704, 3705, 4451, 446, 4468, 4469, 4604, 4614, 4634, 4635, 4704, 4705, 544, 5440, 545, 5450, 554, 5540, 555, 5550, 564, 5640, 565, 5650, 574, 5740, 575, 5750, 634, 6340, 635, 6350, 644, 6440, 645, 6450, 654, 6540, 655, 6550, 664, 6640, 665, 6650, 674, 6740, 675 und 6750.

Begründung

A. Ausgangslage

Die Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) soll mit der vorliegenden Teilrevision präzisiert und angepasst werden. Die Teilrevision bezieht sich auf die anwendbare Norm für die Prüfstelle bei der finanztechnischen Prüfung des Finanzhaushalts der Gemeinden und den Kontenrahmen im Anhang 1. Hierbei werden Änderungen des offiziellen HRM2-Kontenrahmens übernommen.

Gemäss § 181 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) ist die vom Regierungsrat zu beschliessende Teilrevision vom Kantonsrat zu genehmigen.

B. Ziele und Umsetzung

1. Anwendbare Norm bei der Rechnungs- und Buchprüfung

Die Prüfstellen (Revisionsstellen) der Gemeinden prüfen gemäss § 143 GG, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften sowie den Gemeinderegelungen entsprechen. Die finanztechnische Prüfung hat dabei nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen zu erfolgen (§ 143 Abs. 4 GG). Mit den Revisionsgrundsätzen werden den Prüfenden Normen vorgegeben, nach denen sie die Prüfungsarbeiten planen, durchführen und auswerten. Die Prüfung nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen erfüllt den höchstmöglichen Anspruch. Gemäss § 39 VGG müssen sich die Prüfstellen am Standard des Schweizer Expertenverbandes für Wirtschaftsprüfung (EXPERTsuisse) orientieren.

2022 hat EXPERTsuisse diesen Schweizer Prüfungsstandard umbenannt in Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH). In diesem Zusammenhang wurden auch der Schweizer Prüfungshinweis 60 (PH 60) und die Berichterstattung für die Abschlussprüfung zur Jahresrechnung überarbeitet. Neu bilden somit SA-CH die Grundlage der finanztechnischen Prüfung. Sie werden gemäss PH 60 konkretisiert.

Die Prüfung einer Gemeinderechnung entspricht nach Art und Umfang grundsätzlich einer Abschlussprüfung gemäss SA-CH. Sie weist diesbezüglich allerdings verschiedene Besonderheiten auf. Die Besonderheiten beziehen sich dabei auf die gegenüber der Prüfung in der Privatwirtschaft unterschiedlichen Gegebenheiten einer Gemeinderechnung. Sie bestehen aufgrund der Komplexität und der teilweise hohen

Vertraulichkeit von einzelnen durch die Gemeinde zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (z.B. Sozial- und Steuerbereich) bei der Erlangung von Prüfungsnachweisen. Der PH 60 präzisiert den Umgang mit diesen Besonderheiten in Gemeinderechnungen und legt die massgeblichen beruflichen Verhaltensanforderungen für Abschlussprüfende von Gemeinderechnungen dar. Er findet Anwendung auf die Prüfung von Jahresrechnungen von Gemeinden, die nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 erstellt werden.

Mit der Anwendung des PH 60 soll hinreichend sichergestellt werden, dass die Jahresrechnung einer Gemeinde in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen erstellt wurde. Überdies soll über diesen Befund ein Prüfungsurteil abgegeben werden können. Entsprechend wird im «Formulierungsbeispiel für den Bericht des Abschlussprüfers» (Revisionsbericht; Kurzbericht) von EXPERTsuisse Bezug auf den PH 60 genommen.

Die Konkretisierung der Prüfung durch den PH 60 findet in § 39 VGG jedoch keine Erwähnung. Aufgrund des Wortlauts der Bestimmung könnte angenommen werden, dass die Prüfung und damit auch das Prüfungsurteil (Prüfungstestat) allein auf der Grundlage der SA-CH zu erfolgen hat. Dies führt zu Unsicherheiten bei den Prüfstellen, ob der PH 60 im Prüfungsurteil für Zürcher Gemeinden verwendet werden darf.

Indem § 39 VGG sprachlich angepasst und inhaltlich ergänzt wird, soll Klarheit geschaffen werden. Durch die Ergänzung, dass die finanztechnische Prüfung nach den massgeblichen beruflichen Standards für Abschlussprüfungen von Gemeinderechnungen erfolgt, wird klargestellt, dass diese Prüfung durch die Prüfstelle auf der Grundlage der SA-CH und unter Anwendung des PH 60 erfolgt. Damit kann die Prüfstelle in ihrem Bericht bei den Grundlagen für das Prüfungsurteil auf den PH 60 Bezug nehmen. Gemäss PH 60 lautet die Grundlage für das Prüfungsurteil im «Formulierungsbeispiel für den Bericht des Abschlussprüfers» zur Jahresrechnung: *Wir haben unsere Abschlussprüfung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Schweizer Prüfungshinweis 60 «Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeinderechnung» durchgeführt.*

2. Änderungen harmonisierte Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Die Funktionale Gliederung und der Kontenrahmen tragen die offiziellen Bezeichnungen des schweizweit harmonisierten HRM2-Kontenrahmens. Anpassungen des HRM2-Kontenrahmens beschliesst das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) in Vertretung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren. Diese werden anschliessend für den Kontenrahmen der Zürcher Gemeinden übernommen.

Das SRS beschloss 2023 eine Anpassung der Funktionalen Gliederung im Aufgabenbereich 2 «Bildung». Die Bezeichnungen der alten Internationalen Standardklassifikation für Bildung («International Standard Classification of Education», ISCED 97) wurden durch die Terminologie des Schweizer Bildungssystems ersetzt. Diese werden vom Bundesamt für Statistik, von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren und vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation verwendet. Die Änderung strebt ein Gleichgewicht zwischen der Terminologie auf schweizerischer Ebene und den Bezeichnungen in der Praxis der Verwaltungsstellen der Kantone und Gemeinden an. Die Anpassung ist mit der Bildungsdirektion abgesprochen.

Zudem beschloss das SRS, im HRM2-Kontenrahmen den Begriff «Unternehmung» durch den korrekten Begriff «Unternehmen» zu ersetzen. Von dieser sprachlichen Präzisierung sind verschiedene Konten betroffen.

Inhaltlich ändert sich aufgrund der sprachlichen Anpassungen nichts.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Direktion der Justiz und des Innern eröffnete das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung der Gemeindeverordnung am 29. März 2024 und schloss es am 31. Mai 2024 ab.

Sie stellte den Entwurf für die Änderung der Gemeindeverordnung dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dem Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, dem Verband der Zürcher Finanzfachleute, dem Verband Zürcher Schulpräsidenten, dem Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen, den Städten Zürich und Winterthur, der Statthalterkonferenz, der Vereinigung der Bezirksrätinnen und Bezirksräte, dem Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber sowie der Bildungsdirektion zu.

Sämtliche zur Vernehmlassung eingeladenen Adressatinnen und Adressaten reichten eine Vernehmlassungsantwort ein. Die Vorlage wird durchwegs ohne Änderungsanträge unterstützt, insbesondere auch, da keine inhaltlichen Anpassungen vorgenommen werden.

D. Verordnungsänderung

§ 39. Anwendbare Normen

Bei § 39 VGG wird die Verweisung auf die Schweizerischen Prüfungsstandards durch die aktuelle Version der «Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH)» ersetzt. Zudem wird die Bestimmung mit einem neuen Abs. 2 ergänzt, wonach die finanztechnische Prüfung nach den massgeblichen beruflichen Standards für Abschlussprüfungen von Gemeinderechnungen erfolgt.

Anhang 1: Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Aufgrund des Nachvollzugs der Anpassungen der Funktionalen Gliederung und des harmonisierten Kontenrahmens werden folgende Änderungen vorgenommen:

In der Funktionalen Gliederung werden im Hauptaufgabenbereich «Bildung» der Aufgabenbereich 211 «Eingangsstufe» in «Primarstufe 1–2 (Kindergarten)», der Aufgabenbereich 212 «Primarstufe» in «Primarstufe 3–8» und der Aufgabenbereich 213 «Sekundarstufe» in «Sekundarstufe I» umbenannt.

In der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen wird der Begriff «Unternehmung» einheitlich durch den Begriff «Unternehmen» ersetzt. Davon sind in der Bilanz die Sachkonten 1444, 1445, 1454, 1455, 1464 und 1465, in der Erfolgsrechnung die Sachkonten 3604, 3614, 3634, 3635, 3635.1, 3640.4, 3640.5, 3650.4, 3650.5, 3660.4, 3660.5, 3661.4, 3661.5, 3704, 3705, 4451, 446, 4468, 4469, 4604, 4614, 4634, 4635, 4704 und 4705 und in der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen die Sachkonten 544, 5440, 545, 5450, 554, 5540, 555, 5550, 564, 5640, 565, 5650, 574, 5740, 575, 5750, 634, 6340, 635, 6350, 644, 6440, 645, 6450, 654, 6540, 655, 6550, 664, 6640, 665, 6650, 674, 6740, 675 und 6750 betroffen.

E. Auswirkungen

Die Verordnungsänderung führt im Allgemeinen zu keinem nennenswerten Mehraufwand. Die Gemeinden haben die Kontenbezeichnungen in ihren individuellen Kontenplänen anzupassen.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Verordnungsänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

G. Inkraftsetzung

Die Verordnungsänderung soll am 1. Januar 2025 in Kraft treten. Wird ein Rechtsmittel ergriffen oder genehmigt der Kantonsrat die Verordnungsänderung nach dem 1. Januar 2025, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.