

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 27. November 2019

### **1110. Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen; Genehmigung**

#### **I. Ausgangslage**

Der Regierungsrat beschloss am 13. Dezember 2017, die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) zu ändern und um einen neuen vierten Teil mit dem Titel «Aufsicht über die Bezirksverwaltung und die Gemeinden» mit den §§ 76a und 76b zu ergänzen (vgl. RRB Nr. 1202/2017). Am 31. Januar 2018 wurde gegen die Verordnungsänderung Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Mit Beschluss AN.2018.00001 vom 19. September 2018 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein. Nachdem der Nichteintretensbeschluss unangefochten in Rechtskraft erwachsen war, setzte der Regierungsrat die Verordnungsänderung auf den 1. Januar 2019 in Kraft (RRB Nr. 1140/2018).

Nach § 76b Abs. 1 VOG RR übt die Direktion der Justiz und des Innern die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus, soweit diese dem Regierungsrat zusteht. Dazu legt sie in einer Verwaltungsverordnung, die der Genehmigung des Regierungsrates bedarf, die Mittel der allgemeinen Aufsicht, die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt fest (vgl. § 76b Abs. 2 und 3 VOG RR). Der Regierungsrat begründete § 76b VOG RR im Wesentlichen mit der Notwendigkeit, im Bereich der präventiven allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden positive und negative Kompetenzkonflikte zwischen den dezentralen und den zentralen Aufsichtsbehörden zu vermeiden und dadurch eine wirksame Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Verbandsaufsicht zu ermöglichen (vgl. RRB Nr. 1202/2017, E. A.2, B.3).

Die Direktion der Justiz und des Innern beschloss Ende 2018, die (nach § 76b VOG RR geforderte) Verwaltungsverordnung gestützt auf einen Projektauftrag unter Einbezug der betroffenen Kreise zu erarbeiten. Sie setzte zu diesem Zweck eine Resonanzgruppe ein, in welche die Bezirksräte, das Gemeindeamt und die (von der Verwaltungsverordnung allerdings nur mittelbar betroffenen) Gemeinden ein bis zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter entsandten. Für die eher prozess- und ablaufbezogenen Aspekte der kantonalen Verbandsaufsicht wurde überdies eine Gruppe von kantonalen Fachverantwortlichen eingesetzt, in der die Bezirksbe-

hörden, das Gemeindeamt, das Statistische Amt und das Staatsarchiv mit ein bis zwei Personen vertreten waren. Im Projektauftrag wurde ferner festgelegt, dass die betroffenen Organisationen vor Verabschiedung der Verwaltungsverordnung schriftlich anzuhören sind.

## **2. Konsultation**

Vom 11. Juni bis 11. Oktober 2019 führte die Direktion der Justiz und des Innern eine Konsultation bei der Statthalterkonferenz, der Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich, dem Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber und dem (durch die Verwaltungsverordnung allerdings nur mittelbar betroffenen) Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) durch.

Die Bezirksbehörden bezeichneten den vorgeschlagenen Weisungsentwurf in ihrer konsolidierten Stellungnahme vom 8. Oktober 2019 als «gelungenes Resultat einer gemischten Arbeitsgruppe» und schlugen einzelne Änderungen vor, um die Aufsichtstätigkeit aus ihrer Sicht noch effizienter zu gestalten. Zum einen regten sie an, dass das Gemeindeamt, wenn es die Rechnungen der Gemeinden anstelle des Bezirksrates vertieft prüfe, diese Prüfung mit einer Verfügung abschliessen solle (Ziff. 9) und dass das Staatsarchiv, wenn es bei Gemeinden Visitationen durchführe, dem zuständigen Bezirksrat die Visitationstermine im Vorfeld mitteilen solle (Ziff. 14). Zum anderen schlugen sie vor, zur Vermeidung unnötigen Aufwands auf folgende Verpflichtungen zu verzichten: Verzicht auf die Pflicht der Bezirksräte, den konsolidierten Aufsichtsplan oder die ihren Bezirk betreffenden Teile davon zu veröffentlichen (Ziff. 8), sowie die Pflicht der Aufsichtsorgane, sich die Rechnungsdokumente der gemeinderechtlichen Organisationen (Ziff. 12) und die Jahresberichte der Aufsichtsorgane (Ziff. 18) gegenseitig elektronisch zur Verfügung zu stellen. Diesen Anregungen wurde mit Ausnahme der Anregung in Bezug auf Ziff. 12 entsprochen. Bei der in Ziff. 12 enthaltenen Pflicht der Aufsichtsorgane, sich die Rechnungsdokumente der gemeinderechtlichen Organisationen gegenseitig elektronisch zur Verfügung zu stellen, handelt es sich um einen unverzichtbaren Bestandteil einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsorganen und einer effizienteren und koordinierten Aufsichtstätigkeit über die gemeinderechtlichen Organisationen. Diese Pflicht ist deshalb beizubehalten.

Der GPV hielt in seiner Stellungnahme vom 26. August 2019 im Wesentlichen fest, dass mit der Einführung der neuen Weisung für die Gemeinden keine Mehrbelastung resultieren und eine alternierende Aufsicht durch Bezirksrat und Gemeindeamt nicht zu unterschiedlichen Haltungen gegenüber den Gemeinden führen dürfe. Zudem schlug er zwei Änderungen vor: Aus Sicht des GPV gehören die Einholung von Auskünften

von Behördenmitgliedern und Mitarbeitenden sowie die Einsichtnahme in Unterlagen grundsätzlich zu den Mitteln der repressiven und nicht der präventiven Aufsicht, weshalb diese beiden Aufsichtsmittel entweder aus der Liste der präventiven Aufsichtsmittel zu streichen oder mit einer präzisierenden Ergänzung zu versehen seien (Ziff. 2). Sodann dürfe vom Gemeindevorstand nicht verlangt werden, je nach Jahr entweder dem Bezirksrat oder dem Gemeindeamt seine Rechnungsdokumente einreichen zu müssen (Ziff. 12). § 128 Abs. 3 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) verpflichte den Gemeindevorstand nur, dem Bezirksrat Rechnungsdokumente einzureichen. Diese Regelung sei als abschliessend zu verstehen. Eine entsprechende Abweichung vom Standardprozess sei zudem gar nicht nötig, weil die Weisung die Aufsichtsorgane ohnehin verpflichte, sich die Rechnungsdokumente gegenseitig elektronisch zur Verfügung zu stellen (vgl. Ziff. 12). Der Anregung in Bezug auf Ziff. 12 wird entsprochen. Der Anregung in Bezug auf Ziff. 2 wird insofern entsprochen, als Folgendes festgehalten wird: Informationelle Aufsichtsmittel, wie Auskünfte einholen oder Unterlagen einsehen, können je nach Auslöser sowohl der repressiven als auch der präventiven Aufsichtstätigkeit zugeordnet werden. Die vorliegend zu genehmigende Verwaltungsverordnung beschränkt sich auf die präventive Aufsichtstätigkeit. Davon erfasst werden demnach nur diejenigen Fälle, in denen Auskünfte eingeholt oder Unterlagen eingesehen werden, ohne dass ein konkreter Hinweis auf einen Missstand vorliegt. Dies dürfte – wie der GPV zurecht festhält – abgesehen von den gesetzlich geregelten Fällen (vgl. §§ 128 Abs. 3, 147 Abs. 1 und 180 Abs. 4 GG) eher die Ausnahme sein.

Eine (nicht gesondert zur Konsultation eingeladene) politische Gemeinde hielt in ihrer Stellungnahme vom 17. September 2019 im Wesentlichen fest, sie sei anders als der GPV der Ansicht, als Gemeinde von der Weisung direkt betroffen zu sein und es sei auf eine vertiefte Rechnungsprüfung durch das Gemeindeamt zu verzichten. Dieser Anregung wird aus den in den Erwägungen zu Ziff. 9 der Verwaltungsverordnung ausgeführten Gründen nicht entsprochen.

### **3. Inhalt der Verwaltungsverordnung**

#### Titel

Für Verwaltungsverordnungen haben sich in der Praxis unterschiedliche Begriffe eingebürgert (z. B. Weisung, Kreisschreiben usw.). Verwaltungsverordnungen sind generelle Dienstanweisungen einer Behörde an die ihr untergeordneten Behörden mit vollzugslenkendem oder organisatorischem Charakter. Im Gegensatz zu einem Rechtserlass (wie einer *Rechtsverordnung*) ist eine *Verwaltungsverordnung* nur ein verwaltungsinternes Führungs- und Aufsichtsinstrument, das keine Wirkung für

ausserhalb der kantonalen Verwaltung stehende natürliche oder juristische Personen entfaltet. Entsprechend werden mit der Verwaltungsverordnung auch keine neuen Rechte oder Pflichten für Private oder Gemeinden begründet, die sich nicht bereits aus dem übergeordneten Recht ergeben. Die Verwaltungsverordnung richtet sich einzig an die darin erwähnten weisungsgebundenen kantonalen Verwaltungseinheiten. Aufgrund der terminologischen Nähe zum Begriff der «Verordnung» (bzw. der «Rechtsverordnung») kann der Ausdruck «Verwaltungsverordnung» missverständlich sein. Um Verwechslungen mit einem Rechtserlass vorzubeugen, wird die nach § 76b VOG RR zu erarbeitende Verwaltungsverordnung vorliegend deshalb als «Weisung» bezeichnet.

Hauptgegenstand der vorliegenden Weisung ist die *Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen*. Mit dem Ausdruck der «gemeinderechtlichen Organisationen» (vgl. dazu auch Ziff. 2 der Weisung) wird bereits im Titel der Weisung zum Ausdruck gebracht, dass nicht nur «Gemeinden» (bzw. politische Gemeinden oder Schulgemeinden) der kantonalen Aufsicht unterstehen, sondern alle Träger kommunaler Aufgaben nach Art. 94 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101).

#### A. Allgemeines

##### Ziff. 1:

Die nach § 76b VOG RR zu erarbeitende Weisung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Aufgabenteilung im Bereich der *präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen*.

Zu der in § 164 Abs. 1 GG verankerten *allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden* gehört die Aufsicht über alle im Gemeindegesetz geregelten Bereiche, namentlich über die Organisation, die damit verbundenen Verfahren und die Finanzen der Gemeinden (vgl. Mischa Morgenbesser / Lorenzo Marazzotta, in: Tobias Jaag / Markus Rüssli / Vittorio Jenni [Hrsg.], GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich/Basel/Genf 2017 [Kommentar GG], § 163 N. 5). Die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden ist abzugrenzen von der *Fachaufsicht*, die sich nach spezialgesetzlichen Regelungen richtet (vgl. § 164 Abs. 2 GG). Von der Beschränkung der Weisung auf die *allgemeine Aufsicht nach dem Gemeindegesetz* gibt es eine Ausnahme: Die (in der Archivgesetzgebung und der Gesetzgebung über die Information und den Datenschutz geregelte) Aufsicht über die Gemeindearchive und die kommunale Informationsverwaltung weist einen engen Bezug zur Aufsicht über die Gemeindeorganisation auf, weshalb sie in dem (am 1. Januar 2018 ausser Kraft getretenen) alten Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (aGG) noch ausdrücklich geregelt war (vgl. § 143

aGG) und dementsprechend noch zur *allgemeinen* Aufsicht zählte. Die bewährte Aufgabenteilung zwischen den Bezirksräten und dem Staatsarchiv in diesem – weiterhin eng mit der allgemeinen Aufsicht zusammenhängenden – (Fach-)Aufsichtsbereich soll in der vorliegenden Weisung deshalb ebenfalls abgebildet werden. Von der Archivaufsicht abgesehen beschränkt sich die vorliegende Weisung aber auf die allgemeine Aufsicht nach dem Gemeindegesetz.

Die allgemeine Aufsicht wird – wie jede Aufsichtstätigkeit – sowohl präventiv als auch repressiv ausgeübt. Die *präventive* Aufsicht bezweckt die vorausschauende Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und Missständen. Sie erfolgt routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Die *repressive* Aufsicht knüpft demgegenüber an einen bereits eingetretenen aufsichtsrechtlichen Sachverhalt an und bezweckt die Beseitigung und Sanktionierung eines rechts- oder ordnungswidrigen Zustands. Je verbindlicher, verpflichtender und einschneidender sich aufsichtsrechtliche Massnahmen erweisen, desto eher ist dafür eine besondere gesetzliche Grundlage erforderlich. Repressive aufsichtsrechtliche Massnahmen der Verbandsaufsicht sind daher grundsätzlich gesetzlich zu regeln, während Mittel der präventiven Aufsicht oftmals auch ohne besondere gesetzliche Grundlage zulässig sind (vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichts AN.2018.00001 vom 19. September 2018, E. 3.1, 3.3). Die repressiven Massnahmen der Gemeindeaufsicht sind deshalb im Gemeindegesetz geregelt (vgl. § 168 GG). Auch ergibt sich für den Bereich der repressiven Aufsicht aus dem Gemeindegesetz (zumindest sinngemäss), dass der Bezirksrat erste aufsichtsrechtliche Instanz ist, während dem Regierungsrat die Funktion als übergeordnete Aufsichtsbehörde zukommt (vgl. §§ 166 Abs. 3 und 168 Abs. 2 GG; Beschluss des Verwaltungsgerichts AN.2018.00001, E. 3.3; Mischa Morgenbesser / Lorenzo Marazotta: in: Kommentar GG, § 164 N. 8 ff.; vgl. auch § 10 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz [LS 173.1]). Im Gegensatz zu den repressiven Aufsichtsmassnahmen sind die präventiven Aufsichtsmittel – abgesehen von wenigen Ausnahmen wie z. B. den Genehmigungspflichten (nach §§ 4 Abs. 1, 70 Abs. 1 und 80 Abs. 1 GG) – im Gemeindegesetz nicht geregelt. Vielmehr fehlt im Bereich der präventiven Aufsicht über die Gemeinden eine allgemeine Grundordnung zur Aufgabenteilung zwischen den dezentralen und den zentralen kantonalen Aufsichtsbehörden im kantonalen Recht. Deshalb besteht in diesem Bereich nicht nur die Gefahr von positiven oder negativen Kompetenzkonflikten zwischen den zentralen und den dezentralen kantonalen Aufsichtsbehörden, sondern auch die Gefahr von widersprüchlichem staatlichem Handeln. Aus diesen Gründen bezieht (und beschränkt) sich die vorliegende Weisung auf die Aufgabenteilung im Bereich der *präventiven* Gemeindeaufsicht.

Ziff. 2–4:

In diesen Ziffern werden die wichtigsten Begriffe, präventiven Aufsichtsmittel, Abkürzungen und Aufsichtsgrundsätze erläutert.

Ziff. 5:

Grundsätzlich können alle Aufsichtsbehörden alle ihnen sinnvoll erscheinenden präventiven Aufsichtsmittel einsetzen. Bestimmte Aufsichtsmittel, wie z. B. die Prüfung der Jahresrechnungen, sind aber zu koordinieren, damit ihr Einsatz effizient erfolgt und nicht zu einer übermässigen Belastung der beaufsichtigten gemeinderechtlichen Organisationen führt.

#### B. Wichtigste Aufsichtsbereiche und verwendete Aufsichtsmittel

Ziff. 6 und 7:

Diese Ziffern sollen den beaufsichtigten Organisationen und der interessierten Öffentlichkeit einerseits einen Überblick über die von den kantonalen Aufsichtsorganen hauptsächlich zur Anwendung gebrachten Aufsichtsmittel und der von ihnen verwendeten Hilfsmittel verschaffen. Andererseits wird in diesen Ziffern auch eine gewisse Aufgabenverteilung zwischen den kantonalen Aufsichtsorganen vorgenommen.

Ziff. 8:

Visitationen und Rechnungsprüfungen gehören zu den (nicht nur für die Aufsichtsorgane, sondern auch für die beaufsichtigten Organisationen) aufwendigeren präventiven Aufsichtsmittel und bedürfen einer sorgfältigen Vorbereitung. Damit die beaufsichtigten Organisationen, die interessierte Öffentlichkeit und vor allem auch die kantonalen Aufsichtsorgane (voneinander) wissen, wer zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Schwerpunkt bei welcher gemeinderechtlichen Organisation eine Visitation oder eine Rechnungsprüfung durchführen wird, ist über diese beiden Aufsichtsmittel jährlich ein konsolidierter Aufsichtsplan zu erstellen, der elektronisch veröffentlicht wird. Der frühzeitige Informationsfluss zwischen den kantonalen Aufsichtsorganen in Bezug auf vorgesehene Visitationen und Rechnungsprüfungen verhindert positive und negative Kompetenzkonflikte.

#### C. Finanzaufsicht im Besonderen

Der kantonale Verfassungsgeber verpflichtet die Gemeinden, für einen gesunden Finanzhaushalt zu sorgen, ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen, ihn auszugleichen sowie Finanzen und Aufgaben umsich-

tig zu planen (vgl. Art. 122–124 KV; vgl. auch Art. 129 Abs. 4 KV). Zur Umsetzung und Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben enthalten das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG, LS 131.11) zahlreiche detaillierte Vorschriften zum kommunalen Finanzhaushaltsrecht, namentlich zur Steuerung des Finanzhaushalts, zur Bewilligung von Ausgaben, zur Vornahme von Anlagen, zur Rechnungslegung, Berichterstattung sowie Rechnungs- und Buchprüfung der gemeinderechtlichen Organisationen (vgl. §§ 84–150 GG, §§ 5–40 VGG; vgl. auch August Mächler, in: Kommentar GG, Vorbemerkungen zu §§ 84–150, N. 1 ff.). Die kantonalen Aufsichtsorgane über die Gemeinden haben im Rahmen ihrer Verbandsaufsicht insbesondere auch über die Einhaltung dieser Bestimmungen zu wachen. Die Bezirksräte, das Gemeindeamt und das Statistische Amt nehmen deshalb bereits heute verschiedenste Aufgaben im Bereich der präventiven allgemeinen Aufsicht über die Gemeindefinanzen wahr. Die Bezirksräte führen jährlich eine Prüfung der Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Organisationen durch (vgl. §§ 128 Abs. 3 und 147 Abs. 1 GG). Das Gemeindeamt schult und berät die Gemeinden bei der Einführung des – durch das neue Gemeindegesetz zu wesentlichen Teilen übernommenen – Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2). Auch stellt das Gemeindeamt Handbücher, Leitfäden und Vorlagen zum Umgang der Gemeinden mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Verfügung. Die Bezirksräte und das Gemeindeamt überprüfen den von den Gemeinden erstellten Bilanzanpassungsbericht (vgl. § 180 Abs. 4 GG). Das Statistische Amt und das Gemeindeamt erheben und veröffentlichen jährlich statistische Daten zur Finanzlage der Gemeinden (vgl. § 141 Abs. 1 GG).

Um eine wirksame, fachkundige und wirtschaftliche Aufsicht über den Finanzhaushalt der gemeinderechtlichen Organisationen sicherzustellen sowie negative oder positive Kompetenzkonflikte, widersprüchliche Auskünfte durch die Aufsichtsorgane und eine übermässige Belastung der beaufsichtigten gemeinderechtlichen Organisationen durch die kantonalen Aufsichtsorgane zu verhindern, ist die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsorgane besser aufeinander abzustimmen. Dieser Abstimmung der Aufsichtstätigkeit ist der Abschnitt «C. Finanzaufsicht im Besonderen» gewidmet.

Ziff. 9:

Die Bezirksräte führen jährlich eine Prüfung der Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Organisationen durch (vgl. §§ 128 Abs. 3 und 147 Abs. 1 GG). Die Bezirksräte sind aber nur für die gemeinderechtlichen

Organisationen in ihrem Bezirk zuständig und verfügen deshalb nicht über einen Gesamtüberblick über die Rechnungslegungsqualität und die finanzielle Situation aller gemeinderechtlichen Organisationen im Kanton. Dies begünstigt die Entstehung von uneinheitlichen kommunalen Rechnungslegungspraktiken und unterschiedlichen Qualitätsanforderungen, was nicht nur die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen und die Aussagekraft der kantonalen Finanzstatistik beeinträchtigt, sondern auch für die Wahrnehmung anderer kantonalen Aufgaben, wie z. B. den rechtskonformen Vollzug des Finanzausgleichs, problematisch ist. Zur Sicherstellung einer kantonsweit einheitlichen Rechnungslegungspraxis ist in der Weisung deshalb neu vorgesehen, dass alle vier bis sechs Jahre anstelle der bezirksrätlichen Prüfung der Jahresrechnung eine vertiefte Rechnungsprüfung durch das Gemeindeamt vorgenommen wird. Im Jahr, in dem das Gemeindeamt die Jahresrechnung einer gemeinderechtlichen Organisation prüft, findet bei derselben Gemeinde keine Prüfung durch den Bezirksrat statt. Dadurch wird sichergestellt, dass die gemeinderechtlichen Organisationen durch die Prüftätigkeit der kantonalen Aufsichtsorgane nicht übermässig belastet werden. Die Koordination der Rechnungsprüfungen zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt erfolgt über einen Prüfplan, den das Gemeindeamt unter Einbezug der Bezirksräte erstellt und der den gemeinderechtlichen Organisationen frühzeitig zur Kenntnis gebracht wird (vgl. Ziff. 11 der Weisung). Sowohl die Bezirksräte als auch das Gemeindeamt sind gemäss Weisung gehalten, sich gegenseitig über ihre Prüfergebnisse auf dem Laufenden zu halten, was zur gezielteren Vorbereitung und Wahrnehmung der eigenen Aufsichtstätigkeit beiträgt.

Das Statistische Amt erhebt die Daten für die Gemeindefinanzstatistik (vgl. § 141 GG sowie Ziff. 13 der Weisung). Für die Plausibilisierung dieser Daten ist das Statistische Amt auf die Fachkunde des Gemeindeamtes angewiesen. Durch die Plausibilisierung der Gemeindefinanzstatistikdaten erkennt das Gemeindeamt frühzeitig Unregelmässigkeiten in der Rechnungslegung einer gemeinderechtlichen Organisation sowie mögliche Risiken für den kommunalen Finanzhaushalt. Sollte das Gemeindeamt bei der Plausibilisierung der Daten für die Gemeindefinanzstatistik wiederholt kleinere Auffälligkeiten (wie z. B. fehlende Funktionsbezeichnungen bei der funktionalen Gliederung oder falsche Sachkonten im Kontenrahmen) feststellen, teilt es diese dem zuständigen Bezirksrat für dessen Aufsichtstätigkeit mit. Bei Verdacht auf grössere Unregelmässigkeiten (wie z. B. auf eine nicht korrekte Verbuchung des Jahresergebnisses, einen fehlenden Ausgleich der Bilanz, der Erfolgsrechnung oder der Investitionsrechnungen des Verwaltungs- und Finanzvermögens oder der



Eigenwirtschaftsbetriebe gemäss § 88 Abs. 3 GG) nimmt das Gemeindeamt selbst eine Überprüfung der Jahresrechnungen der betroffenen gemeinderechtlichen Organisation vor.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es in Ausnahmefällen aus aktuellem Anlass notwendig war, die Einhaltung bestimmter (für alle Gemeinden zwingend einheitlich anzuwendender) finanzrechtlicher Bestimmungen innerhalb einer (verhältnismässig) kurzen Zeitspanne gesamtkantonal einheitlich zu prüfen. Beispiele waren etwa die Prüfung der Einhaltung der Vorschriften zu den Grundstückgewinnsteuerveranlagungen, den BVK-Rückstellungen oder der Abgrenzung des Ressourcenausgleichs nach § 119 GG (in der Fassung vom 20. April 2015). Solche (gesamtkantonal einheitlich durchzuführenden und in der Regel keinen Aufschub duldenden) themenbezogenen Sonderprüfungen, die alle oder zumindest einen Grossteil der gemeinderechtlichen Organisationen betreffen, sollen künftig durch das Gemeindeamt durchgeführt werden. Aufgrund ihrer Tragweite werden solche Sonderprüfungen in der Regel durch einen Beschluss der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers aufgelöst.

Ziff. 10–12:

Durch die Koordination der Rechnungsprüfungen zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt über eine rollende Planung und einen jährlichen Prüfplan wird sichergestellt, dass die kantonale Aufsichtstätigkeit für die zu prüfende gemeinderechtliche Organisation nicht zu einem übermässigen administrativen Aufwand führt. Die Erstellung des Prüfplans durch das Gemeindeamt erfolgt unter Einbezug der Bezirksbehörden. Der Prüfplan ist im Rahmen des konsolidierten Aufsichtsplans (nach Ziff. 8) zu veröffentlichen. Die Aufsichtsorgane stellen sich die Rechnungsdokumente gegenseitig elektronisch zur Verfügung.

Ziff. 13:

Diese Ziffer bildet das Zusammenwirken des Statistischen Amtes und des Gemeindeamtes bei der Erstellung der Gemeindefinanzstatistik ab.

D. Aufsicht über die Gemeindearchive im Besonderen

Ziff. 14:

Diese Ziffer bildet das Zusammenwirken der Bezirksräte und des Staatsarchivs bei der Aufsicht über die Archivierung und die Informationsverwaltung der gemeinderechtlichen Organisationen ab.

#### E. Berichterstattung

Ziff. 15–17:

Diese Ziffern konkretisieren die Rechenschaftsablage der kantonalen Aufsichtsorgane über die Ausübung der Gemeindeaufsicht. Die Weisung legt für alle kantonalen Aufsichtsorgane die Schwerpunkte ihrer Berichterstattung fest. Die Berichterstattung der Bezirksräte in Bezug auf die Ausübung der Aufsicht richtet sich nach § 165 GG. Die Bezirksräte legen gegenüber dem Regierungsrat künftig nach einem einheitlich aufgebauten Raster Rechenschaft über ihre Aufsichtstätigkeit ab. Die Vereinheitlichung der Berichterstattung vereinfacht die Erstellung eines konsolidierten Tätigkeitsberichts und verbessert die Vergleichbarkeit zwischen den zwölf Bezirken. Das Gemeindeamt, das Statistische Amt und das Staatsarchiv legen gegenüber der Direktion der Justiz und des Innern Rechenschaft über ihre Aufsichtstätigkeit ab, während die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher dem Regierungsrat Bericht erstattet (vgl. §§ 8 und 32 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1]).

#### F. Verabschiedung und Genehmigung

Im Bereich der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen hat der Regierungsrat seine Kompetenz zum Erlass einer an die kantonalen Aufsichtsbehörden gerichteten Verwaltungsverordnung an die Direktion der Justiz und des Innern delegiert, sich die Genehmigung der Verwaltungsverordnung aber vorbehalten (vgl. § 76b VOG RR).

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Die Verwaltungsverordnung dient der Klärung der Aufgabenverteilung zwischen den kantonalen Aufsichtsorganen und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Dieser Zielsetzung entsprechend wird sie kostenneutral umgesetzt. Im Kanton Zürich gibt es rund 430 gemeinderechtliche Organisationen (politische Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbände und Anstalten). Wenn alle politischen Gemeinden und Schulgemeinden (rund 250 Organisationen) rund einmal alle vier Jahre und die Zweckverbände und Anstalten rund einmal alle sechs Jahre (rund 180 Organisationen) durch das Gemeindeamt geprüft werden, wird dies für das Gemeindeamt jährlich rund 90 Rechnungsprüfungen ergeben. Diese kann das Gemeindeamt mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden personellen Mitteln bewältigen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019 wird genehmigt.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**