



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**Staatsarchiv**  
Bereich Gemeindearchive

# **Bewertungskonzept für Unterla- gen des kommunalen Finanz- haushalts- und Rechnungswesens**

**28.01.2016 / aktualisiert 24.03.2020/ Jan Schneebeili**





## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zweck des Konzepts</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>4. Bewertungsempfehlungen zu einzelnen Aktengruppen</b>	<b>5</b>
<b>4.1 Bewertungsdiskussion und –empfehlungen</b>	<b>5</b>
4.1.1 Protokolle Finanzkommissionen bzw. –ausschüsse	5
4.1.2 Finanz- und Aufgabenpläne	5
4.1.3 Budgets	5
4.1.4 Jahresrechnungen	6
4.1.5 Bauabrechnungen	7
4.1.6 Wert- und Sachinventare	7
4.1.7 Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten	7
4.1.8 Buchhaltungsunterlagen	8
4.1.9 Mehrwertsteuerabrechnungen	9
4.1.10 Ressourcenausgleich	9
4.1.11 Stiftungen, Fonds, Legate	9
4.1.12 Protokolle, Berichte und Anträge der Rechnungsprüfungskommissionen und der Prüfstellen	9
<b>4.2 Tabelle Bewertungsentscheide</b>	<b>10</b>
<b>5. Zusammenfassende Bewertungsempfehlung</b>	<b>11</b>
<b>6. Rechtliche Grundlagen und Literatur</b>	<b>12</b>
<b>6.1 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>12</b>
<b>6.2 Literatur</b>	<b>12</b>



Der Autor bedankt sich beim Gemeindeamt des Kantons Zürich, dem Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF), den Finanzabteilungen der Gemeinden Opfikon, Dürnten und Lindau sowie beim Bereich Gemeindearchive des Staatsarchivs Zürich für die Unterstützung beim Erstellen des Bewertungskonzepts.

## **1 Zweck des Konzepts**

Für die einheitliche Bewertung kantonaler Unterlagen aus den Bereichen Rechnungswesen und Controlling sind dank dem Bewertungsmodell von Annatina Tam detaillierte Empfehlungen vorhanden.<sup>1</sup> Für die kommunale Ebene fehlt bisher eine ähnliche Grundlage. Vorliegendes Bewertungskonzept gibt einen Überblick über die einzelnen Aktengruppen aus dem kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen sowie aus der Rechnungsprüfung und macht Empfehlungen bezüglich möglicher Bewertungsentscheide mit der entsprechenden Begründung. Es soll insbesondere jenen Personen als Unterstützung dienen, die in Gemeinden die Aufgabe der Überlieferungsbildung bei Finanzhaushalts- und Rechnungslegungsunterlagen übernehmen. Das Konzept befasst sich mit der spezifischen Situation im Kanton Zürich. Für die Anwendung in anderen Kantonen müsste es an die dortigen Verhältnisse und rechtlichen Grundlagen angepasst werden. Die Bewertung von Unterlagen kommunaler Steuerämter wird in einem separaten Konzept behandelt.

## **2 Ausgangslage**

Die kommunalen Finanzverwaltungen nehmen innerhalb der Gemeinden im Kanton Zürich zentrale Aufgaben wie die Finanzplanung, das Erstellen von Budget und Jahresrechnung, die Vermögensverwaltung und das Führen der gesamten Buchhaltung der Gemeinde wahr. Kontrolliert und geprüft wird ihre Arbeit in der Regel durch unabhängig agierende kommunale Rechnungsprüfungskommissionen (RPK), externe Prüfstellen und die zuständigen Bezirksräte.<sup>2</sup> Bei der Ausübung ihrer Aufgaben fallen in den Finanzverwaltungen verschiedene Gruppen von Unterlagen an, die von den Gemeinden aufbewahrt, nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen bewertet und in den Gemeindearchiven archiviert bzw. vernichtet werden. Mengenmässig gehören die Unterlagen aus den Bereichen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen zu den umfangreichsten Aktengruppen.<sup>3</sup> Zur Dokumentation des staatlichen Handelns in diesen Bereichen ist keine integrale Übernahme der Unterlagen notwendig. Trotzdem sollte eine aussagekräftige Auswahl ins Gemeindearchiv übernommen werden, da sie wichtige Informationen bezüglich der finanziellen Lage der Gemeinde und bezüglich der Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb der Strukturen der Gemeinde enthalten. Die Auswahl soll dokumentieren, über welche Einnahmequellen und Vermögenswerte die Gemeinde verfügte und wie sich die Einnahmen und das Vermögen im Lauf der Zeit entwickelt haben. Durch sie wird auch ersichtlich, welche Ausgaben in den jeweiligen Verwaltungsbereichen anfielen und wie sich diese historisch verändert haben.

Der Kantonsrat hat am 20. April 2015 ein neues Gemeindegesetz beschlossen (GG). Am 1. Januar 2018 trat das neue Gesetz zusammen mit der ebenfalls erlassenen Gemeindever-

---

<sup>1</sup> Vgl. Tam: Bewertungsmodell Rechnungswesen und Controlling, 2011.

<sup>2</sup> Vgl. Gemeindegesetz (GG) vom 20.04.2015, § 59, § 142 und § 164 und Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt (KSGH) vom 10.10.1984, § 124 und § 126.

<sup>3</sup> Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 3.



ordnung (VGG) in Kraft. Das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung regeln den Finanzhaushalt der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden. Sie bilden für das vorliegende Bewertungskonzept und die darin formulierten Bewertungsempfehlungen die wichtigste Grundlage.

### **3 Aufgaben im kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen und ihre gesetzlichen Grundlagen**

Das vom Kantonsrat im April 2015 beschlossene neue Gemeindegesetz regelt die Grundzüge der Organisation und den Finanzhaushalt der Gemeinden.<sup>4</sup> Es löste das alte Gemeindegesetz von 1926 ab, das bis 2017 den Gemeindehaushalt reglementierte. Als zentrale Bestandteile der Haushalts- und Rechnungsführung fungieren das Budget, früher auch Voranschlag genannt, und die Jahresrechnung. Nach neuem und altem Gemeindegesetz gilt bzw. galt, dass das Budget und die Jahresrechnung nach einem einheitlichen Kontenrahmen dargestellt werden müssen.<sup>5</sup> Die Rechnungsprüfungskommissionen prüfen den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen nach finanzpolitischen Gesichtspunkten.<sup>6</sup> 1979 wurde dem Gemeindegesetz von 1926 das kantonale Finanzhaushaltsgesetz zur Seite gestellt, das auch für die kommunale Ebene Gültigkeit besass.<sup>7</sup> Im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz wurden nicht nur Grundsätze zur allgemeinen Haushaltsführung festgehalten, sondern auch finanztechnische Begriffe wie Aktiven und Passiven und Finanz- und Verwaltungsvermögen erläutert.<sup>8</sup>

In der Verordnung über den Gemeindehaushalt von 1984, welche mit gleichzeitiger Änderung des Gemeindegesetzes erlassen wurde, wurde die Kassen- und Buchführung der Gemeinden detailliert geregelt.<sup>9</sup> Die verschiedenen Aufgaben und dabei anfallenden Aktengruppen wurden darin explizit genannt und beschrieben. Für die Haushaltsführung schrieb die Verordnung vor, dass die Gemeinden ein Hauptbuch und entsprechende Hilfsbücher zu führen haben.<sup>10</sup> Im zugehörigen Kreisschreiben wurden für diese geltende Aufbewahrungsfristen festgehalten.<sup>11</sup> Die Bücher und Belege waren zusammen mit der Geschäftskorrespondenz „sorgfältig, geordnet und vor schädlichen Einwirkungen geschützt aufzubewahren“.<sup>12</sup> Viele dieser Regelungen wurden ins neue Gemeindegesetz und die neue Gemeindeverordnung übernommen und aktualisiert. In § 32 der Gemeindeverordnung heisst es: "Unabhängig vom Informationsträger sind bei der Führung der Bücher und der Erfassung der Buchungsbelege die Grundsätze der ordnungsgemässen Buchführung und Aufbewahrung einzuhalten." Nach neuer Gesetzgebung können alle Dokumente auch elektronisch aufbewahrt werden.<sup>13</sup> Zulässig sind unveränderbare Informationsträger oder veränderbare

---

<sup>4</sup> Vgl. Gemeindegesetz (GG) vom 20.04.2015, § 1.

<sup>5</sup> Vgl. ebd., § 85 und Gemeindegesetz vom 06.06.1926, § 125.

<sup>6</sup> Vgl. GG, § 59.

<sup>7</sup> Vgl. Handbuch des Gemeindeamts. Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, 1984, Zweites Kapitel Rechtsgrundlagen.

<sup>8</sup> Vgl. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz FHG) vom 02.09.1979.

<sup>9</sup> Vgl. Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26.09.1984.

<sup>10</sup> Vgl. VGH, § 11.

<sup>11</sup> Vgl. KSGH, § 119.

<sup>12</sup> Vgl. VGH, § 11d.

<sup>13</sup> Vgl. GG, § 139.



Informationsträger, wenn sie gewisse Kriterien erfüllen.<sup>14</sup> Zudem müssen die Informationsträger regelmässig auf ihre Unverfälschbarkeit und Lesbarkeit geprüft werden.<sup>15</sup> Das neue Gemeindegesetz regelt alle Bereiche und Aufgaben des kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesens: Die Steuerung des Finanzhaushalts und der Festsetzung des Steuerfusses, den Finanz- und Aufgabenplan, die Budgetierung und die Bewilligung von Ausgaben, die Rechnungslegung und Berichterstattung, die Erstellung der Jahresrechnung und die Rechnungs- und Buchprüfung durch interne und externe Prüfstellen.

## **4 Bewertungsempfehlungen zu einzelnen Aktengruppen**

### **4.1 Bewertungsdiskussion und -empfehlungen**

#### **4.1.1 Protokolle Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse**

In vielen Gemeinden werden zur Behandlung und Beratung betreffend Angelegenheiten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Finanzkommissionen besetzt bzw. Ausschüsse aus dem Gemeinderat gebildet. Sie erhalten vom Gemeinderat Geschäfte zugewiesen und verfügen teilweise über selbstständige Entscheidungsbefugnisse. Als wichtige kommunale Behörden sollten ihre Entscheide protokolliert werden. Es wird empfohlen die Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse vollständig ins Gemeindearchiv zu übernehmen.

#### **4.1.2 Finanz- und Aufgabenpläne**

§ 95 des neuen Gemeindegesetzes regelt den Inhalt und die Struktur von kommunalen Finanz- und Aufgabenplänen, mit welchen Gemeinden ihre Finanzen über mindestens vier Jahre einschätzen sollen.<sup>16</sup> Gemäss dem neuem Gemeindegesetz beinhalten die Finanz- und Aufgabenpläne die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, die Investitionsplanung, die Planerfolgsrechnung, die Planbilanz und die Plangeldflussrechnung.<sup>17</sup> Sie verfügen über einen hohen Informationswert betreffend die Finanz- und Aufgabenplanung der jeweiligen Gemeinden. Die Finanz- und Aufgabenpläne sollten deshalb vollständig archiviert werden.

#### **4.1.3 Budgets**

Das Budget (früher Voranschlag) stellt den Haushalts- bzw. Finanzplan einer Gemeinde für ein Jahr dar.<sup>18</sup> Gemäss dem Gemeindegesetz von 1926 musste der Voranschlag zusammen mit dem Steuerfuss jeweils vor dem Beginn des Rechnungsjahrs festgesetzt werden.<sup>19</sup> Er wurde nach den Aufgaben und den Kontenrahmen gegliedert.<sup>20</sup> Der jährliche Voranschlag umfasste nicht nur Zusammenzüge von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, den Detailvoranschlag der Laufenden und der Investitionsrechnung sowie eine Ab-

---

<sup>14</sup> Vgl. VGG, § 33. Zulässig sind veränderbare Informationsträger, wenn a. technische Verfahren eingesetzt werden, welche die Unverfälschbarkeit und Echtheit der gespeicherten Informationen gewährleisten, und b. der Zeitpunkt der Speicherung der Informationen unverfälschbar nachweisbar ist.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., § 34.

<sup>16</sup> Vgl. GG, § 95.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., § 95.

<sup>18</sup> Vgl. Handbuch des Gemeindeamts, Kapitel 3.

<sup>19</sup> Vgl. GG (1926), § 134.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., § 132.

schreibungstabelle, sondern auch die Voranschläge von Gemeindebetrieben mit besonderer Betriebsrechnung und von Einrichtungen mit selbständiger Sonderrechnung.<sup>21</sup> Gemäss dem neuen Gemeindegesetz umfasst das Budget die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung.<sup>22</sup> 1997 legte der Regierungsrat eine Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vor, welche die Haushaltsführung mit Globalbudgets regelte.<sup>23</sup> Die Voranschläge von Verwaltungszweigen mit Globalbudget wurden mit dem Voranschlag der Gemeinde konsolidiert.<sup>24</sup> Auch nach neuem Gemeindegesetz kann die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament für einen Verwaltungsbereich ein Globalbudget beschliessen.<sup>25</sup>

Das Budget legt die Finanzierung der Aufgaben für das nächste Rechnungsjahr fest.<sup>26</sup> Es gehört zu den zentralen Dokumenten der Haushalts- und Rechnungsplanung der Gemeinde und muss während 50 Jahren aufbewahrt werden.<sup>27</sup> In den Gemeindearchiven geht die Serie der Budgets meist weit zurück. Aufgrund ihres hohen Informationswertes betreffend die kommunale Finanzplanung wird eine vollständige Archivierung des genehmigten Endproduktes empfohlen. Teilweise sind in den Gemeindeablagen relativ umfangreiche Projektunterlagen zur Globalbudgetierung gemäss der Verordnung von 1997 vorhanden. Die Pilotprojekte betreffend global budgetierende Verwaltungszweige sollten aufgrund ihres innovativen Charakters auch im Gemeindearchiv ausreichend dokumentiert sein.

#### 4.1.4 Jahresrechnungen

Die Jahresrechnung ist das zentrale Dokument der Rechnungslegung in den Gemeinden. Sie zeigt die finanzielle Lage der Gemeinde sowie die finanzielle Entwicklung im Vergleich zu vorangehenden Jahren.<sup>28</sup> Das Gemeindegesetz von 1926 schrieb bereits vor, dass die Rechnung über den gesamten Haushalt als Einheit zu führen war.<sup>29</sup> Die Jahresrechnung enthielt die wie der Voranschlag aufgebaute Verwaltungsrechnung, die Bilanz, besondere Betriebsrechnungen der Gemeindebetriebe und Angaben zum Gegenstand und den Modalitäten der internen Verzinsung.<sup>30</sup> Diverse Unterlagen wurden ihr beigelegt, wie die Übersicht über Inventarveränderungen, ein Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel und die Rechnungen zu Globalbudgets gemäss der Verordnung des Regierungsrates.<sup>31</sup> Überschreitungen des Budgets mussten begründet werden (Differenzbegründungen).<sup>32</sup> Die Jahresrechnung gab zudem Aufschluss über die Besorgung wesentlicher Gemeindeaufgaben durch andere Gemeinden und Zweckverbände mit den entsprechenden Abrechnungen.<sup>33</sup> Gemäss neuem Gemeindegesetz umfasst die Jahresrechnung die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und einen Anhang.<sup>34</sup> Sie muss während 50

---

<sup>21</sup> Vgl. KSGH, § 87.

<sup>22</sup> Vgl. GG, § 99.

<sup>23</sup> Vgl. Verordnung über die Globalbudgets in den Gemeinden vom 22.01.1997.

<sup>24</sup> Vgl. KSGH, § 87g.

<sup>25</sup> Vgl. GG, § 100.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., § 97.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., § 139.

<sup>28</sup> Vgl. GG, § 120.

<sup>29</sup> Vgl. GG (1926), § 125.

<sup>30</sup> Vgl. KSGH, § 92.

<sup>31</sup> Vgl. ebd. und Verordnung über Globalbudgets in den Gemeinden vom 22.01.1997.

<sup>32</sup> Vgl. KSGH, § 24.

<sup>33</sup> Vgl. GG (1926), § 135.

<sup>34</sup> Vgl. GG, § 120.



Jahren aufbewahrt werden.<sup>35</sup> Wie die Budgets sind die Jahresrechnungen in den Gemein-  
dearchiven meistens kontinuierlich bis ins 19. Jahrhundert zurück überliefert. Es wird emp-  
fohlen die genehmigten Jahresrechnungen inklusive aller Beilagen vollständig ins Gemein-  
dearchiv zu übernehmen.

#### **4.1.5 Bauabrechnungen**

Die Abrechnungen betreffend die Erstellung und Instandhaltung öffentlicher Liegenschaften  
und Bauten wie Strassen, Kanalisationen und Wasserleitungen bilden eine mengenmässig  
umfangreiche Aktengruppe im kommunalen Rechnungswesen. In der Regel erstellt die Fi-  
nanzverwaltung pro Bauvorhaben eine detaillierte Bauabrechnung zu Ausgaben und  
Staatsbeiträgen inklusive den zugehörigen Rechnungsbelegen. Aufgrund ihres hohen In-  
formationsgehalts sollte die Schlussrechnung zumindest solange aufbewahrt werden, wie  
das erstellte Gebäude bzw. die errichtete Anlage besteht. Oft bleibt sie deshalb über Jahr-  
zehnte relevant. Wegen der langen Aufbewahrungsfristen ist eine vorzeitige Aufnahme der  
Schlussrechnungen ins Gemeindearchiv möglich. Die Rechnungsbelege können jedoch  
nach zehn Jahren Aufbewahrungsfrist vollumfänglich vernichtet werden, da sie über keinen  
zusätzlichen Informationswert verfügen. Häufig sind in der Gemeindeverwaltung zudem  
mehrere Exemplare der Bauabrechnungen vorhanden. Es ist deshalb darauf zu achten,  
dass nur das Exemplar der federführenden Stelle ins Archiv übernommen wird.

#### **4.1.6 Wert- und Sachinventare**

Die kommunalen Finanzverwaltungen sind seit 1986 verpflichtet, über Sachwertanlagen des  
Finanzvermögens und das Verwaltungsvermögen ein Inventar zu führen.<sup>36</sup> Das Inventar  
sollte mindestens alle fünf Jahre mit dem Bestand verglichen werden; Veränderungen wer-  
den in der Jahresrechnung aufgeführt.<sup>37</sup> Das Inventar konnte die Form von Listen, einer  
Anlagekartei, loser Inventarblätter o. a. haben.<sup>38</sup> Es enthielt Informationen über die Vermö-  
gensverhältnisse der Gemeinde und ihren Besitz, z. B. Liegenschaften, Tiefbauten und Mo-  
bilien.<sup>39</sup> Das neue Gemeindegesetz schreibt vor, jährlich ein Wert- und Sachinventar zu  
erstellen.<sup>40</sup> Die Inventare müssen neu während 30 Jahren aufbewahrt werden.<sup>41</sup> Da die  
Veränderungen in der Jahresrechnung dokumentiert werden, reicht es, danach eine syste-  
matische Auswahl der Inventare ins Endarchiv zu übernehmen. Diese kann in der Auswahl  
aller Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs bestehen.

#### **4.1.7 Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten**

Bei der Pflege von Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten in Sachen Finanzanlagen oder  
der Beschaffung von liquiden Mitteln fallen in den kommunalen Finanzverwaltungen diverse  
Geschäftsunterlagen an. Sie bestehen etwa in Geschäftskorrespondenz, Übersichten über  
Anlagen, Verträgen und Informationsdokumenten der Geldinstitute zur Kenntnisnahme.  
Letztere können vollumfänglich vernichtet werden. Von den übrigen Unterlagen kann eine  
systematische Auswahl, d. h. beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahr-

---

<sup>35</sup> Vgl. ebd., § 139.

<sup>36</sup> Vgl. VGH, § 31.

<sup>37</sup> Vgl. ebd., § 31.

<sup>38</sup> Vgl. KSGH, § 99.

<sup>39</sup> Vgl. ebd., § 101–110.

<sup>40</sup> Vgl. GG, § 138.

<sup>41</sup> Vgl. ebd., § 139.



gangs, zur Dokumentation der Geschäftsbeziehungen ins Gemeindearchiv übernommen werden.<sup>42</sup>

#### 4.1.8 Buchhaltungsunterlagen

Die Rechnungsführung einer Gemeinde umfasst die Buchführung, die Anlagenbuchhaltung, die internen Verrechnungen, die Inventarführung und die Aufbewahrung.<sup>43</sup> Gemäss § 135 des neuen Gemeindegesetzes hat sich die Buchführung nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit zu richten.<sup>44</sup> Die Finanzbuchhaltung ist dabei das eigentliche Hauptbuch der Gemeindebuchhaltung. Es umfasst sämtliche Buchungen aus allen Neben- und Hilfsbüchern.<sup>45</sup> Zu den Nebenbüchern werden die Debitorenbuchhaltung, die Kreditorenbuchhaltung, die Lohnbuchhaltung, die Anlagenbuchhaltung und die Steuerbuchhaltung gezählt.<sup>46</sup> Hilfsbücher dienen der Kontrolle und der Übersichtlichkeit komplexer Sachverhalte einzelner Aufgabegebiete. Jede Buchung erfordert einen Buchungsbeleg in analoger oder elektronischer Form.<sup>47</sup> Die Belege sind chronologisch abzulegen. Die chronologische Aufzeichnung der Geschäftsfälle hat weiter in einem Buchungsjournal, die sachlogische Aufzeichnung mittels der Kontenführung zu erfolgen.<sup>48</sup> Alle Verwaltungsstellen mit Bargeldverkehr führen zudem Kassenrapporte oder gleichwertige Hilfsmittel, in denen die Einzelbeträge zu erfassen sind.

Als Informationsträger sind neben Papier und Bildträger auch unveränderbare und veränderbare elektronische Datenträger zulässig.<sup>49</sup> Bei letzteren sind zusätzliche Anforderungen zu erfüllen. Die Aufbewahrungsfrist beträgt für die Haupt- und Nebenbuchhaltung 30 Jahre (inklusive Buchungsjournale und Kontoblätter), für die Buchungsbelege 10 Jahre ab Abschlussdatum.<sup>50</sup> Für die Unterlagen der Lohnbuchhaltung gelten dieselben Aufbewahrungsfristen (Kontoblätter 30 Jahre; Lohnbelege, Lohnabrechnungen und Lohnausweise 10 Jahre). Buchungsbelege aus der Sozialhilfe sollten gemäss § 30 des Sozialhilfegesetzes 15 Jahre aufbewahrt werden, um allfällige Rückforderungen stellen zu können.<sup>51</sup>

Bei den Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen handelt es sich um Akten, die bei einer primär administrativen Verwaltungsaufgabe anfallen, deren Vollzug nicht bis ins Detail überliefert werden muss.<sup>52</sup> Der Informationswert wird durch die Übernahme der Jahresrechnung abgedeckt. Sämtliche Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen können nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet werden. Allenfalls bietet sich die Übernahme von einzelnen Mustern an oder es kann eine Auswahl ins Archiv übernommen werden, mit welchen die Überlieferung des Evidenzwertes der Unterlagen gewährleistet wird.

---

<sup>42</sup> Vgl. für die kantonale Ebene Tam: Bewertungsmodell, S. 32.

<sup>43</sup> Vgl. Handbuch GAZ, Kapitel Rechnungsführung, S. 3.

<sup>44</sup> Vgl. GG, § 135.

<sup>45</sup> Vgl. Handbuch GAZ, Kapitel Rechnungsführung S. 4

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>47</sup> Vgl. ebd.

<sup>48</sup> Vgl. ebd., S. 6

<sup>49</sup> Vgl. VGG, § 33.

<sup>50</sup> Vgl. GG, § 139.

<sup>51</sup> Vgl. Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14.06.1981.

<sup>52</sup> Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 26.





#### **4.1.9 Mehrwertsteuerabrechnungen**

Gemäss dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer von 2009 besteuert der Bund den nicht unternehmerischen Endverbrauch im Inland mit einer Mehrwertsteuer.<sup>53</sup> Als Steuersubjekte sind die Gemeinden, wie die übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts, ab gewissen Umsatzschwellen steuerpflichtig.<sup>54</sup> Die Federführung bei der Erhebung der Mehrwertsteuer liegt vollumfänglich beim Bund. Von den kommunalen Finanzverwaltungen erstellte Mehrwertsteuerabrechnungen können deshalb am Ende der zehnjährigen Aufbewahrungsfrist vollständig vernichtet werden. Geschäftsunterlagen, die im Zusammenhang mit der Berechnung der Einlageentsteuerung und des Eigenverbrauchs von unbeweglichen Gegenständen benötigt werden, können nach 20 Jahren vollständig vernichtet werden.<sup>55</sup>

#### **4.1.10 Ressourcenausgleich**

Im Kanton Zürich regelt das Finanzausgleichsgesetz von 2010 den finanziellen Ausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton.<sup>56</sup> Der Ausgleich soll die Unterschiede im Finanzhaushalt der Gemeinden vermindern, welche diese nicht beeinflussen können.<sup>57</sup> Er wird vom Kanton, den finanzstarken Gemeinden und mit Mitteln des Strassenfonds finanziert. Als zentrales Instrument des Finanzausgleichs soll der Ressourcenausgleich eine Minderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden bezwecken. Unterlagen zum Ressourcenausgleich enthalten Informationen zur Finanzlage und der Steuerfussfestsetzung der Gemeinden und geben Auskunft über ihre diesbezügliche Interaktion mit dem Kanton. Es wird deshalb empfohlen eine systematische Auswahl der Unterlagen zum Ressourcenausgleich zu archivieren, beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs.

#### **4.1.11 Stiftungen, Fonds, Legate**

Eine Aufgabe der kommunalen Finanzverwaltungen ist es, das Vermögen in Stiftungen, Fonds und Legaten der Gemeinde zu verwalten. Bei der Verwaltung fallen Unterlagen wie jährliche Abrechnungen an. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wird empfohlen, die Jahresabrechnungen vollständig ins Gemeindearchiv zu übernehmen. In der Regel geschieht dies im Rahmen der Jahresrechnung der Gemeinde. Bei der Vermögensverwaltung für Stiftungen, Fonds und Legate entstehende über die jährliche Abrechnung hinausführende Unterlagen können nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist in Auswahl im Gemeindearchiv archiviert werden.

#### **4.1.12 Protokolle, Berichte und Anträge der Rechnungsprüfungskommissionen und der Prüfstellen**

Für die Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung in den Gemeinden nach finanzpolitischen Gesichtspunkten sind die Rechnungsprüfungskommissionen (RPK) zuständig.<sup>58</sup> Sie prüfen Budgets und Jahresrechnungen sowie weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite und erstellen dazu einen Bericht und Antrag.<sup>59</sup> Dafür müssen die RPK über spezielles

---

<sup>53</sup> Vgl. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12.06.2009, Art. 1.

<sup>54</sup> Vgl. ebd., Art. 12.

<sup>55</sup> Vgl. ebd., Art. 70.

<sup>56</sup> Vgl. Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12.07.2010.

<sup>57</sup> Vgl. ebd., § 2.

<sup>58</sup> Vgl. GG, § 59.

<sup>59</sup> Vgl. ebd.



Know-How verfügen und unabhängig sein. Die RPK müssen aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen, die in Parlamentsgemeinden aus dem Parlament stammen.<sup>60</sup> Die finanztechnische Prüfung des Finanzhaushalt übernehmen externe Prüfstellen.<sup>61</sup> Sie prüfen die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und den Geldverkehr.<sup>62</sup> Zur Dokumentation der Rechnungsprüfung in den Gemeinden ist es wichtig, die Protokolle und Berichte der RPK und jene der Prüfstellen vollständig zu archivieren. Die Anträge der RPK werden in den Protokollen des Gemeinderats bzw. der Gemeindeversammlung überliefert.

## 4.2 Tabelle Bewertungsentscheide

### Vollständige Übernahme

Aktengruppe	Aufbewahrungsfrist und gesetzliche Grundlage
Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse	10 Jahre gemäss IDG § 5
Finanz- und Aufgabenpläne	50 Jahre gemäss internen Regelungen
Budgets (Voranschläge)	50 Jahre gemäss GG § 139
Jahresrechnungen	50 Jahre gemäss GG § 139
Bauabrechnungen (Schlussrechnungen; je nach Gebrauch)	10 Jahre gemäss IDG § 5
Jährliche Abrechnungen Vermögensverwaltung Stiftungen, Fonds und Legate	10 Jahre gemäss IDG § 5
Protokolle und Berichte der Rechnungsprüfungskommissionen und der finanztechnischen Prüfstellen	10 Jahre gemäss IDG § 5

### Übernahme in Auswahl

Wert- und Sachinventare	30 Jahre gemäss GG § 139
Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten	10 Jahre gemäss IDG § 5
Unterlagen zum Ressourcenausgleich	10 Jahre gemäss IDG § 5

### Kassieren (Vernichten)

Buchhaltungssunterlagen wie Haupt- und Nebenbücher, Buchungsjournale, Kontoblätter (auch Lohnbuchhaltung)	30 Jahre gemäss GG § 139
---	--------------------------

<sup>60</sup> Vgl. ebd., § 58.

<sup>61</sup> Vgl. ebd., § 142.

<sup>62</sup> Vgl. ebd., § 143.



Buchungsbelege inkl. Kreditorenzahlungslisten und Zahlungsbestätigungen, Lohnbelege, Lohnabrechnungen und Lohnausweise, AHV-Abrechnungen, Versicherungsmeldungen, Debitorenfakturierungen, Grundlagen für Verrechnungen	10 Jahre gemäss GG § 139, 15 Jahre bei der Sozialhilfe gemäss SHG § 30.
Rechnungsbelege Bauabrechnungen	10 Jahre gemäss GG § 139
Mehrwertsteuerabrechnungen und -belege	10 Jahre gemäss Mehrwertsteuergesetz Art. 91 (Ausnahme 20 Jahre gemäss Art. 70)

## 5 Zusammenfassende Bewertungsempfehlung

Mit einer durchdachten und konsistenten Überlieferungsbildung für die Gemeindearchive können die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Zürich und ihre historische Entwicklung dokumentiert werden. Die Überlieferung von Unterlagen aus dem Finanzhaushalts- und Rechnungswesen sowie der Rechnungsprüfung der Gemeinden gibt Aufschluss über ihren budgetierten sowie tatsächlichen Mitteleinsatz und ihre Vermögensverhältnisse.<sup>63</sup> Zur Dokumentation der kommunalen Haushaltsführung und Rechnungslegung und ihrer Kontrolle durch Rechnungsprüfungskommissionen und Prüfstellen wird empfohlen, eine Auswahl der mengenmässig umfangreichen Unterlagen aus diesen Bereichen im Gemeindearchiv zu überliefern. Aufgrund ihres hohen Informationswertes sollen die Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse, die Planungsunterlagen (Finanzpläne und Budgets) und Finanzberichterstattungsunterlagen (Jahresrechnung, Bauabrechnungen und Abrechnungen zur Vermögensverwaltung von Stiftungen, Fonds und Legaten) vollständig ins Archiv übernommen werden. Im Bereich Rechnungsprüfung wird eine vollständige Übernahme der Protokolle und Berichte der RPK und der finanztechnischen Prüfstellen empfohlen. Bei den Wert- und Sachinventaren sowie Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten oder dem Ressourcenausgleich reicht es, eine systematische Auswahl, d. h. beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs, zu archivieren. Unterlagen aus den Bereichen Buchhaltung und Kassenführung können aufgrund ihrer Herkunft aus primär administrativen Verwaltungstätigkeiten und ihres geringen Informationswerts nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet werden

---

<sup>63</sup> Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 4-5.



## **6 Rechtliche Grundlagen und Literatur**

### **6.1 Rechtliche Grundlagen**

Gemeindegesezt (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1).

Gemeindegesezt vom 06. Juni 1926.

Gemeindevorordnung (VGG) vom 29. Juni 2016 (LS 131.11)

Finanzhaushaltsgesezt (FHG) vom 02.09.1979 (LS 611).

Sozialhilfegesezt (SHG) vom 14.06.1981.

Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26.09.1984 (LS 133.1).

Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt der DJI (KSGH) vom 10.10.1984 (Stand 1. Oktober 2013).

Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vom 22.01.1997 (LS 133.3).

Bundesezt über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesezt, MWSTG) vom 12.07.2009 (Stand 01.01.2014, SR 641.20).

Finanzhaushaltsgesezt (FAG) vom 12.07.2010 (LS 132.1).

### **6.2 Literatur**

Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, hg. vom Gemeindeamt des Kantons Zürich (Version 2018).

Tam, Annatina: Bewertungsmodell Rechnungswesen und Controlling, Zürich 2011.