

P O S T U L A T von Martin Farner (FDP Oberstammheim), Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon) und Ernst Stocker (SVP, Wädenswil) sowie Mitunterzeichnenden

betreffend Änderung Verordnung über den Gemeindehaushalt («Professionalisierung» der Rechnungsprüfungskommission)

Der Regierungsrat wird eingeladen, die neue Verordnung über den Gemeindehaushalt bzw. das Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt vom 1. Januar 2009 nicht umzusetzen. Ebenso möchten wir darauf hinweisen, dass bereits in 12 Monaten Erneuerungswahlen durchzuführen sind und die Fristen für einen geordneten Systemwechsel zu kurz sind. Wir beantragen, die Verordnung im Sinne der Ergebnisse zur Vernehmlassung der Kantonsverfassung und der Diskussionen im Verfassungsrat, zurückzuziehen. Die Verordnung ist gemeinsam mit dem zu revidierenden Gemeindegesetz zu überarbeiten. Im Vordergrund steht die zwingende Forderung, dass die RPK's in den Gemeinden in der heutigen Form beibehalten werden können.

Martin Farner
Hans Heinrich Raths
Ernst Stocker

36/2009

Begründung:

Kürzlich hat der Regierungsrat in der Verordnung über den Gemeindehaushalt festgelegt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden durch unabhängige und fachkundige Organe zu prüfen seien. Dabei stützt er sich auf die Kantonsverfassung (Art.129 Abs. 4 KV). Diese Regelung stösst in verschiedenen Gemeinden auf grossen Widerstand und Unverständnis. Unverständnis deswegen, weil mit dieser Verordnungsänderung - wie nachfolgend aufgezeigt wird - genau das eintritt, was nicht die Absicht des Verfassungsgebers war.

Eine grosse Mehrheit der Gemeinden hat bereits in der Vernehmlassung vom 4. November 2003 an die Ratsdienste des Verfassungsrates zum damaligen Art. 141 Abs. 2 des Verfassungsentwurfes, Prüfung der Finanzhaushalte, gerade wegen des vorhandenen Interpretationsspielraumes folgendes festgehalten: «Es ist in den Erläuterungen klarzustellen, dass diese Aufgabe weiterhin auch von der örtlichen Rechnungsprüfungskommission wahrgenommen werden kann.» Wir halten an dieser Aussage nach wie vor fest.

Ausgangspunkt ist Art. 129 Abs. 4 KV, der die Gemeinden zur unabhängigen und fachkundigen Haushaltprüfung verpflichtet, sowie die §§ 140 und 140 a des Gemeindegesetzes. § 140 a Abs. 2 des Gemeindegesetzes lautet wie folgt: Die Gemeinde kann auch private Buchprüfer, die über einen anerkannten Fachausweis verfügen, oder die zuständigen Direktionen zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens beiziehen.

Diese Kann-Formulierung ist beizubehalten, denn sie gibt die nötige Flexibilität, um die Prüfung des Kassen- und Rechnungswesens in den Gemeinden den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen. Die Prüfung einer Gutsverwaltung/einer Jahresrechnung eines kleinen Zweckverbandes oder einer kleinen Schulgemeinde ist weit weniger anspruchsvoll als bei einer grossen Politischen Gemeinde. Gestützt auf diesen Paragraphen des Gemeindegesetzes ziehen bereits heute die meisten Politischen Gemeinden in unserem Kanton eine private Prüfungsfirma oder den Revisionsdienst im Gemeindeamt der Direktion des Innern bei. Bei einem derartigen Mandat kann heute der Revisionsauftrag situativ und verhältnismässig for-

muliert werden. Massgebend dabei sind die Gemeindegrösse, die Komplexität der Prüfungsarbeiten und das in der Rechnungsprüfungskommission vorhandene Fachwissen, welches bei Behördenwechseln schwanken kann.

Die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen haben zweifelsohne unterschiedliche Ausbildungen und einen unterschiedlichen Wissensstand bezüglich Haushaltprüfungen und des Rechnungswesens. Zum Teil verfügen sie über ein sehr grosses Wissen bezüglich des Rechnungswesens in der Privatwirtschaft. Es wird als beleidigend empfunden, wenn die Rechnungsprüfungskommissionsmitglieder zum Vornherein als nicht fachkundig bezeichnet werden, nur weil sie keinen Ausweis vorlegen können, den die neue Verordnung akzeptiert, um als fachkundig zu gelten. Zudem sind diese Änderungen für mögliche Kandidaten bei den Wahlen in die Rechnungsprüfungskommissionen nicht motivationsfördernd.

In den meisten Gemeinden werden heute die Jahresrechnungen durch die Gemeinderäte, Rechnungsprüfungskommissionen und die Bezirksräte unabhängig und fachkundig geprüft. Gemäss neuer Verordnung soll die Prüfung unter der Leitung einer Person erfolgen müssen, die über einen Ausbildungsabschluss verfügt, wie ihn das Bundesgesetz vom 16. November 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren für die Zulassung voraussetzt.

Die RPK soll ihre Stellung als vom Volk gewähltes politisches Prüfungsorgan behalten. In der Vernehmlassung äusserten sich die Gemeinde- und Stadträte sowie die Schulpflegen ablehnend zum Verordnungsentwurf und vertraten die Auffassung, es dürfen keine fachlichen Anforderungen an die Rechnungsprüfungskommissionen gestellt werden. Die Rechnungsprüfungskommissionen und die Bezirksräte lehnten den Verordnungsentwurf ebenfalls ab.

Ein weiterer Kritikpunkt ist der erhöhte Kostenaufwand, der mit dem Einsatz der Prüfstelle verbunden ist.

Ein grosser Mangel ist auch die Doppelspurigkeit, die sich mit der Prüfung der Jahresrechnung durch die Prüfstelle und den Bezirksrat ergäbe bzw. es stellt sich sogar die Frage, ob mit dieser Ordnungsänderung auch das Aufgabengebiet und die Prüfungshandlungen der Bezirksräte stark beschnitten werden. Eine Rechnungsprüfungskommission prüft eine Jahresrechnung mit andern Schwerpunkten als der Bezirksrat als Aufsichtsbehörde. Daher ist es ein Vorteil des bisherigen Systems, dass verschiedene Behörden Prüfungen vornehmen und sich ergänzen bzw. dass dadurch Synergien entstehen.

Im Weiteren möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die vorgeschlagenen Anforderungen an die Fachkunde der Prüfenden zu hoch eingestuft sind.

Es wird darauf hingewiesen, dass der Verordnungsentwurf gemeinsam mit den Vertretungen des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV), des Vereins Zürcher Gemeinderatschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie des Verbandes Zürcher Finanzfachleute überarbeitet wurde.

Leider wurde die letzte Fassung der Verordnung bzw. des Kreisschreibens nicht mehr den erwähnten fachlich kompetenten Organen zugestellt. Wäre dies erfolgt, hätten die Verbände nochmals auf die grösseren Mängel in der Verordnung über den Gemeindehaushalt hingewiesen.

Das Problem betr. Fachkundigkeit stellt sich in aller Regel bei Personen, die in eine RPK gewählt werden, nicht. Wenn es nicht explizit fachkundige Personen sind, sind es doch auch in kleineren Gemeinden Personen, die von einer Rechnungsführung etwas verstehen. Andere Personen lassen sich für dieses Amt gar nicht aufstellen. Dass absolut fachunkundige Personen in eine RPK gewählt werden, kann demnach praktisch ausgeschlossen werden. Je grösser die Gemeinde, desto grösser ist auch das Interesse der Parteien, fachlich ausgewiesene Personen zu präsentieren, ansonsten diese wohl kaum von der Bevölkerung gewählt würden.

Es ist weiter der Aspekt zu beachten, dass die Rechnungsprüfung der Gemeinden bei der vorgeschlagenen Fachkundigkeit massiv verteuert würde, da viele bzw. die meisten Ge-

meinden gezwungen wären, im selben engen Zeitraum spezialisierte Unternehmen für die Kontrolle des Rechnungswesens als unabhängige und fachkundige Prüfstelle zu engagieren.

Die Vorlage ist neben den bereits ausgeführten Argumenten ein Eingriff in die Gemeindeautonomie; diese wurde in der Kantonsverfassung in mehreren Artikeln festgeschrieben und ist gewichtsmässig wesentlich höher einzustufen, als die «Fachkundigkeit» einer einzelnen Behörde.

Aus Sicht der Gemeinde stellt sich die Frage, inwiefern Missstände bestehen, welche die Einführung eines viel aufwändigeren und teureren Kontrollsystems rechtfertigen, das weder die Gemeindegrösse noch die Organisationsform (Parlaments- oder Versammlungsgemeinde) berücksichtigt. Einmal mehr wird das Milizsystem in Frage gestellt und eine Professionalisierung gefordert. Dasselbe ist etwa auf Bundesebene mit der Änderung des ZGB (vgl. Protokolle vom 16.2.2007, Traktandum 1, Beschluss 8:07 sowie vom 16.3.2007, Traktandum 9, Beschluss 23:07) zu beobachten.

Der Aussage der Direktion der Justiz und des Innern, dass die Mitglieder der RPKs in den Gemeinden in der Regel über keine Rechnungsprüfungskennnisse verfügen, wird seitens der Gemeinden entgegengehalten, dass sich die Parteien im eigenen Interesse bemühen, fachlich ausgewiesene Personen zu nominieren, so dass in der Regel mindestens ein Teil auch über die notwendige Fachkunde verfügt. Dass auch Nicht-Fachleute mit einem Flair für Zahlen in eine RPK gewählt werden können, muss nicht zum Nachteil des Ganzen sein, vielmehr kann der Blick von aussen auch neue Gesichtspunkte aufzeigen. Insbesondere in mittleren und kleineren Gemeinden wird dies praktiziert.

Es sollte weiterhin an der engagierten Behördentätigkeit auf der Basis des Milizsystems auch im Bereich der RPK festgehalten werden.

Wenn nicht, müsste eine Abstufung bei den Anforderungen etwa nach Gemeindeorganisation (Parlament oder Versammlung) und eine Unterscheidung zwischen Städten sowie mittleren und kleineren Gemeinden vorgenommen werden.

Auch die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission (GPK) anstelle einer RPK ist in den Versammlungsgemeinden abzulehnen, da dadurch die Funktion der Gemeindeversammlung abgewertet wird. Alle wichtigen politischen Ämter in Kanton oder Gemeinden sehen keine spezielle oder prüfbare Befähigung vor. Dies jetzt bei der RPK zu verlangen, ist einseitig.

Wie die Vergangenheit zeigt, sind die Wählerinnen und Wähler, ebenso wie die gewählten Behörden, durchaus in der Lage, über den Beizug von «Befähigten» zu beschliessen.

Darüberhinaus wurde die Gratwanderung hinsichtlich des Gewaltentrennungs-Prinzips offensichtlich: Einerseits übernimmt das Gemeindeamt die Federführung bei der Vernehmlassung und der Gesetzgebung, um sich andererseits gleichzeitig die kostenpflichtigen Kontrollaufgaben zuzuschancen.

Wir zweifeln in keiner Weise an der Integrität des Personals des Gemeindeamtes. Trotzdem fragen wir uns, ob das Gemeindeamt, das über die Finanzausgleichszahlungen an Dutzende von Gemeinden entscheidet, systembedingt überhaupt bei der Auswertung der Vernehmlassung und bei der Antragstellung an den Regierungsrat sowie bei einer späteren Fachprüfung «unabhängig» im Sinne der Forderung des Verordnungsentwurfes sein kann und in der Vergangenheit war.

Ebenfalls kann ein neuer Terminkalender, der den Zeitrahmen für die Gemeindeexekutive derart einengt und dafür Gemeindeversammlungen bis Mitte Juli vorsieht, nicht akzeptiert werden. Die Durchführung einer Gemeindeversammlung Mitte Juli, also während der Sommerferien, ist schlicht nicht vorstellbar und wäre für die Stimmberechtigten eine Zumutung. Zudem sind die Fristen für die sogenannt «fachkundige und unabhängige» Prüfung nicht realistisch. Es muss darauf hingewiesen werden, dass sehr viele Jahresrechnungen innert sehr kurzer Zeit geprüft werden müssten.

Zusammenfassend muss die Verordnung über den Gemeindehaushalt auf Grund der sehr einengenden Bestimmungen zur Fachkundigkeit überarbeitet werden. Es muss sogar die Frage in den Raum gestellt werden, ob eine derartige Änderung,

- die den Begriff «fachkundig» anders definiert als dies der Verfassungsgeber tat
- welche die Gemeindeautonomie grundlos und nachhaltig verletzt
- welche enorme Kosten für die Gemeinden verursacht, ohne dass ein Vorteil zu erkennen ist

aus juristischer Sicht überhaupt in Form einer Verordnung (vom Regierungsrat und nicht im Gesetzgebungsverfahren erlassen) zulässig ist.

Ebenso möchten wir darauf hinweisen, dass bereits in 12 Monaten Erneuerungswahlen durchzuführen sind und die Fristen für einen geordneten Systemwechsel zu kurz sind.

Wir beantragen, die Verordnung, im Sinne der Ergebnisse der Vernehmlassung zur Kantonsverfassung und zur Diskussionen im Verfassungsrat, zurückzuziehen.

Begründung der Dringlichkeit:

(siehe Begründung)