

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 386/2008

Sitzung vom 17. Dezember 2008

2043. Dringliche Anfrage (Aushöhlung der Gemeindeautonomie, Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt)

Die Kantonsräte Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Bruno Walliser, Volketswil, haben am 24. November 2008 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

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 kantonale Verfassung (Art. 129 Abs. 4 KV). Diese Regelung stösst in verschiedenen Gemeinden auf grossen Widerstand. In einer Anfrage vom 22. Januar 2007 haben die Kantonsräte Bruno Walliser und Willy Haderer bereits darauf hingewiesen, dass damit die Rolle der Rechnungsprüfungskommissionen in den Gemeinden erheblich geschmälert wird. Zudem sind in der Vernehmlassung die Änderungen auf grosse Ablehnung gestossen. Es erstaunt, dass diesen Kritiken nicht stärker Rechnung getragen wurde.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche wirtschaftlichen Überlegungen sprechen für die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung? In welchen Gemeinden, Zweckverbänden oder Anstalten sind in den letzten fünf Jahren Vorfälle eingetreten, welche durch diese Neuregelung in Zukunft verhindert werden könnten? Um welche Ereignisse handelt es sich konkret? Wie hoch war der daraus entstandene Schaden?
2. Mit welchen zusätzlichen Kosten für die Gemeinden rechnet der Regierungsrat aufgrund der Änderung? Wurde eine entsprechende Kosten-Nutzen-Abwägung vorgenommen?
Falls keine entsprechenden Zahlen vorliegen: Weshalb hat es der Regierungsrat unterlassen, die entsprechenden Kosten abzuklären?
3. Weshalb wurde dem Ergebnis der Vernehmlassung, in der z. B. 82% der antwortenden Exekutiven die verschärften Vorschriften klar ablehnten, in keiner Weise Rechnung getragen? Wie wurden die entsprechenden Anliegen der Gemeinden in der Verordnung berücksichtigt?

4. Während Mitglieder der RPK in demokratischen Prozessen gewählt werden, wird dies bei aussenstehenden Experten nicht der Fall sein. Ist sich der Regierungsrat dieser Problematik bewusst? Wie lässt sich dies aus demokratischen Gesichtspunkten rechtfertigen? Bezweckt der Regierungsrat, innerhalb der RPK eine Zweiklassengesellschaft einzuführen? Möchte der Regierungsrat in Zukunft auch andere Organe den demokratischen Prozessen entziehen (z.B. Richterwahlen)?
5. Weshalb beruft sich die Verordnung auf einen «unbescholtenen Leumund»? Was ist darunter konkret zu verstehen? Wird hiermit ein Präjudiz für andere Organe geschaffen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Bruno Walliser, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Art. 129 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) setzt den Massstab für die Haushaltsprüfung; indem er verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden.

Die Zürcher Gemeindefinanzhaushalte sind von der Rechnungsprüfungskommission (RPK) nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten zu prüfen. Letzteres umfasst insbesondere die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung. Die RPK ist eine Milizbehörde. Massgebend für die Wahl ihrer Mitglieder ist nicht in erster Linie deren Fachkunde in Revisionsfragen. Deswegen fällt ihr die fachkundige Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung oft schwer.

Aus diesem Grund haben viele Gemeinden diese Aufgabe aussenstehenden Fachleuten übertragen oder die Unterstützung von Mitarbeitenden der Direktion der Justiz und des Innern in Anspruch genommen. Weil sich diese Praxis grundsätzlich als zweckmässig erwiesen hatte, wurde sie 1984 im Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) geregelt. Gemäss § 140a GG können die Gemeinden private Buchprüfer, die über einen anerkannten Fachausweis verfügen, oder die zuständigen Direktionen zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens beiziehen. Die grosse Mehrheit der politischen Gemeinden macht heute von diesen Möglichkeiten Gebrauch.

Diese gewachsene Ordnung vermag indessen die seit 1. Januar 2006 von Art. 129 Abs. 4 KV vorgeschriebene Prüfung der Gemeindehaushalte durch unabhängige und fachkundige Prüfungsorgane nicht mehr sicherzustellen. Insbesondere hat sie folgende Mängel:

- In vielen Gemeinden wird die Jahresrechnung nicht durch unabhängige Fachleute auf ihre Rechtmässigkeit und Richtigkeit geprüft, bevor sie der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt wird. Damit dient eine ungeprüfte Jahresrechnung als Grundlage für Entscheidungen der Gemeindeorgane und Dritter. Dies widerspricht den Interessen der Stimmberechtigten, der Steuerzahlenden und der Fremdkapitalgeber.
- Die Unabhängigkeit der technischen Prüfungsorgane ist nicht immer sichergestellt: Es ist derzeit etwa möglich, dass ein als Rechnungsprüfer tätiger Sohn die Rechnung seines als Rechnungsführer in der Gemeinde tätigen Vaters prüft.
- Allein die Gemeindevorsteherchaft entscheidet darüber, ob und in welchen Bereichen ein technisches Prüfungsorgan zum Einsatz kommt.

Die mangelnde Fachkunde und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung in den Gemeinden könnte durch einen Ausbau der hoheitlichen Kontrollen kantonaler Aufsichtsinstanzen aufgefangen werden. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie wird jedoch die Stärkung der Fachkunde und Unabhängigkeit der Gemeindeorgane selbst bevorzugt. Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten an.

Die Direktion der Justiz und des Innern wog zusammen mit Rechnungslegungsfachleuten und erfahrenen RPK-Mitgliedern die verschiedenen Lösungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit, ihrer Miliztauglichkeit sowie ihrer Verträglichkeit mit der Gemeindeautonomie gegeneinander ab. In der Folge erarbeitete sie einen Entwurf für eine Teilrevision der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (VGH, LS 133.1) und gab diesen 2007 in die Vernehmlassung. Kernpunkt des Entwurfs war, dass alle politischen Gemeinden und Schulgemeinden, die Zweckverbände und die Anstalten für die finanztechnische Prüfung des Rechnungswesens eine unabhängige und fachkundige Prüfstelle zu bestellen haben. Die Prüfung sollte unter Leitung einer Person erfolgen müssen, die über einen Ausbildungsabschluss verfügt, wie ihn das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG, SR 221.302) für die Zulassung als Revisorin oder Revisor voraussetzt. Die RPK sollte 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 dürften keine fachlichen Anforderungen an die Rechnungsprüfungsorgane gestellt werden. Die Rechnungsprüfungskommissionen und die Bezirksräte lehnten den Verordnungsentwurf ebenfalls ab. Sie beanstandeten, dass der RPK durch die Aufteilung in eine finanzpolitische und eine finanztechnische Prüfung ein wichtiger Teilbereich ihrer bisherigen Aufgabe entzogen werde. Die Rolle der RPK werde dadurch abgewertet.

Als weiterer Kritikpunkt wurde von den Antwortenden der erhöhte Kostenaufwand vorgebracht, der mit dem Einsatz der Prüfstelle verbunden sei. Bemängelt wurden auch die Doppelspurigkeiten, die sich mit der doppelten Prüfung der Jahresrechnung durch die Prüfstelle und den Bezirksrat ergäben. Die Mehrheit der Gemeindevertreterinnen und -vertreter war der Auffassung, die Jahresrechnung sollte weiterhin ausschliesslich durch die RPK geprüft werden. Im Übrigen wurden die vorgeschlagenen Anforderungen an die Fachkunde der Prüfenden mehrheitlich als zu hoch empfunden. Es wurde vorgebracht, der kantonale «Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern» würde den Anforderungen ebenfalls genügen.

Der Verordnungsentwurf wurde darauf gemeinsam mit Vertretungen des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV), des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute sowie des Verbands Zürcher Finanzfachleute überarbeitet. Den Anliegen der Gemeindebehörden wurde u. a. in folgenden Punkten Rechnung getragen:

- Die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung ist Aufgabe der RPK. Nur mindestens ein RPK-Mitglied, das die technische Prüfung leitet, muss über eine Berufsausbildung verfügen, die zur Rechnungsprüfung befähigt. Dies braucht nicht die RPK-Präsidentin oder der RPK-Präsident zu sein. Erst wenn kein Mitglied der RPK die Befähigung zur Prüfungsleitung mitbringt, ist eine Prüfstelle einzusetzen.
- Während aussenstehende leitende Prüferinnen und Prüfer Berufspraxis haben müssen, wird bei RPK-Mitgliedern auf entsprechende Anforderungen verzichtet.
- Der kantonale «Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern» genügt den Anforderungen an die Berufsausbildung.
- Die Anforderungen an die Fachkunde und Unabhängigkeit der RPK-Mitglieder gelten ab Beginn der nächsten Amtsperiode im Jahr 2010.

Mit diesen Änderungen konnte den Interessen der Gemeindebehörden so weit entgegengekommen werden, wie es mit den Vorgaben der Kantonsverfassung für eine fachkundige und unabhängige Prüfung der Finanzhaushalte der Gemeinden vereinbar ist.

Zu Frage 1:

Die beschriebene Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt setzt die Anforderungen von Art. 129 Abs. 4 KV um. Dabei wurde darauf geachtet, eine Regelung zu finden, die für die Steuerzahlenden möglichst kostengünstig ist und sowohl den Gemeinden als auch dem Kanton eine wirtschaftliche Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben erlaubt.

Zu Frage 2:

Gemeinden, die ihre Rechnungsführung und Rechnungslegung bereits heute fachkundig und unabhängig prüfen lassen, entstehen durch die Verordnungsänderungen keine zusätzlichen Kosten. Dasselbe gilt für alle Gemeinden, in denen anlässlich der nächsten Wahlen mindestens ein RPK-Mitglied gewählt wird, das die Anforderungen an die Fachlichkeit und die Unabhängigkeit einer Leiterin oder eines Leiters der technischen Rechnungsprüfung erfüllt.

In den übrigen Gemeinden bringt eine Erhöhung der Prüfungsqualität und des Prüfungsumfangs zusätzliche Kosten mit sich. Die Kosten hängen von mehreren Rahmenbedingungen ab, die sich je nach Art der Gemeinde unterscheiden. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören insbesondere die Grösse und Komplexität des zu prüfenden Haushalts, die Art der Haushaltsführung, die interne Organisation der Gemeinde und die Bewirtschaftung der Informationen.

Bei den politischen Gemeinden, die bis anhin grundsätzlich die Revisionsdienste der Direktion der Justiz und des Innern für finanztechnische Prüfungstätigkeiten beigezogen haben, die Jahresrechnung aber ausschliesslich durch die RPK prüfen liessen, dürfte sich der Aufwand wie folgt entwickeln: In mittleren politischen Gemeinden mit rund 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern und in grösseren politischen Gemeinden ab rund 10000 Einwohnerinnen und Einwohnern dürfte der Prüfungsaufwand nur geringfügig steigen. In kleinen politischen Gemeinden mit zwischen 1000 und 2500 Einwohnerinnen und Einwohnern ist mit Mehrkosten von zwischen etwa 15 und 20% zu rechnen. In politischen Kleinstgemeinden mit bis zu etwa 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern dürften die Kosten um etwa 25% steigen. Zu diesem Anstieg kommt es bei den kleinen politischen Gemeinden, weil der Aufwand für die Prüfung der Jahresrechnung durch die Prüfstelle höher ist als die Kostenersparnis, die sich dadurch ergibt, dass neu nur noch einmal statt zweimal jährlich eine Kassensturzurevision durchzuführen ist.

Zu Frage 3:

Wie eingangs dargelegt, wurde der Verordnungsentwurf nach der Vernehmlassung zusammen mit Vertretungen des GPV und von Gemeindefachverbänden überarbeitet. Den Anliegen der Gemeindebehörden wurde dabei so weit wie möglich Rechnung getragen. Die Grenze für die Aufnahme von Gemeindefachangelegenheiten bildet der verfassungsrechtliche Rahmen von Art. 129 Abs. 4 KV.

Zu Frage 4:

Die Möglichkeit zum Beizug aussenstehender Prüfungsfachleute wird durch § 140a GG eingeräumt. Diese gesetzliche Grundlage wurde im ordentlichen, von der Rechtsordnung vorgegebenen demokratischen Rechtsetzungsverfahren erlassen. Gerade die demokratische Besetzung der Rechnungsprüfungskommissionen führt im Übrigen dazu, dass deren Mitglieder über unterschiedliche Kenntnisse im Bereich der Rechnungsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung verfügen. Es bleibt der RPK aber weiterhin unbenommen, alle Mitglieder an der Rechnungsprüfung zu beteiligen.

Zu Frage 5:

Die neuen Ordnungsbestimmungen bezüglich Fachkunde und Unabhängigkeit der Rechnungsprüferinnen und -prüfer orientieren sich an den in der Privatwirtschaft diesbezüglich gängigen Anforderungen. Art. 5 Abs. 1 RAG schreibt vor, dass eine natürliche Person als Revisorin oder Revisor zugelassen wird, wenn sie über einen unbescholtenen Leumund verfügt. Der Leumund «stellt einen Sammelbegriff dar für die Einschätzung eines Menschen, wie er seine rechtlichen, sozialen und ethischen Verpflichtungen erfüllt» (Thomas Faust, Der Leumundsbericht im schweizerischen Erwachsenenstrafrecht, Basel 1986, S. 21). Das Erfordernis eines guten Leumunds für Leiterinnen und Leiter der technischen Rechnungsprüfung ist kein Präjudiz für die Anforderungen an andere Organe, denn es ist bereits für eine Vielzahl von anderen kantonrechtlich geregelten amtlichen Funktionen vorgesehen, so beispielsweise für Dolmetscherinnen und Dolmetscher, Notarinnen und Notare, psychiatrische Gutachterinnen und Gutachter, Lehrerinnen und Lehrer, Polizistinnen und Polizisten, Baukontrolleurinnen und Baukontrolleure und Pflegeeltern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi