

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

KR-Nr. 36/2009

Sitzung vom 18. März 2009

### **422. Dringliches Postulat (Änderung Verordnung über den Gemeindehaushalt: «Professionalisierung» der Rechnungsprüfungskommission)**

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Ernst Stocker, Wädenswil, haben am 9. Februar 2009 folgendes Postulat eingereicht:

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 Gemeindegesezt zu überarbeiten. Im Vordergrund steht die zwingende Forderung, dass die RPKs in den Gemeinden in der heutigen Form beibehalten werden können.

#### *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 Kannformulierung 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 formuliert 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 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 Verordnungs-

entwurf und vertreten die Auffassung, es dürften 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 Veränderungsänderung 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 Kreischreibens 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 Gemeinden 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 aufwendigeren und teureren Kontrollsystems rechtfertigen, das weder die Gemeindegrösse noch die Organisationsform (Parlaments- oder Versammlungsgemeinde) berücksichtigt. Einmal mehr wird das Milizsystem infrage 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, sodass in der Regel mindestens ein Teil auch über die notwendige Fachkunde verfügt. Dass auch Nichtfachleute 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, müssten 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.

Darüber hinaus wurde die Gratwanderung hinsichtlich des Gewaltentrennungsprinzips offensichtlich: Einerseits übernimmt das Gemeindeamt die Federführung bei der Vernehmlassung und der Gesetzgebung, um sich andererseits gleichzeitig die kostenpflichtigen Kontrollaufgaben zuzuschänzen.

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 aufgrund 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.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 23. Februar 2009 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Martin Farner, Oberstammheim, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Ernst Stocker, Wädenswil, wird wie folgt Stellung genommen.

### **A. Ausgangslage**

Die Finanzhaushalte der Zürcher Gemeinden sind durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten zu prüfen (§ 140 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Die Gemeinden können für die finanztechnische Prüfung des Kassen- und Rechnungswesens von jeher ein fachkundiges Prüfungsorgan beziehen (§ 140a GG). Die grosse Mehrheit der politischen Gemeinden macht von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Die RPK ist eine Milizbehörde und wird in der Versammlungsgemeinde wie der Gemeinderat von der Stimmbürgerschaft gewählt. In der Parlamentsgemeinde ist die RPK ein Ausschuss des Grossen Gemeinderats; die Ratsmitglieder wählen die Mitglieder der RPK aus ihrer Mitte. Massgebend für die Wahl als Mitglied der RPK ist oft die politische Ausrichtung. Fachkenntnisse sind rechtlich keine Wählbarkeitsvoraussetzung.

Im privatrechtlichen wie im öffentlich-rechtlichen Bereich stieg während der letzten Jahre der Stellenwert der Rechnungsprüfung. Der Qualitätsmassstab an die Prüfungen wurde erhöht. Im Gleichschritt stiegen die Erwartungen an die Prüfenden bezüglich Fachkunde und Unabhängigkeit. Kürzlich erlassene bundesrechtliche Bestimmungen erhöhten die diesbezüglichen Anforderungen an die Revisionsstellen von juristischen Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Stiftungen). Auch verschiedene Kantone (z. B. Bern, Freiburg und Wallis) erliessen neue gesetzliche Bestimmungen, um bei der Rechnungsprüfung kommunaler Haushalte die Unabhängigkeit und Fachkunde zu gewährleisten.

Im Einklang mit dieser allgemeinen Entwicklung setzte die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), inkraft seit Anfang 2006, neue Massstäbe für die Haushaltprüfung. Art. 129 Abs. 4 KV verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden. Fachkundig ist gemäss allgemeinem Sprachgebrauch eine Person, die sich auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung

auskennt, also Rechnungsprüfungsfachfrau oder -fachmann mit einer entsprechenden Ausbildung ist. Unabhängig ist die Prüfung, wenn das Ergebnis nicht durch Beziehungen der Prüfenden zu den Geprüften beeinflusst wird.

Die alte Ordnung genügte den Vorgaben der Verfassung nicht. Sie bot keine Gewähr, dass die Rechnungen aller Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen vor deren Veröffentlichung und deren Verabschiedung durch die Gemeindeversammlung fachkundig geprüft wurden. Die Unabhängigkeit der Prüfenden war ebenfalls nicht sichergestellt. So war es beispielsweise möglich, dass ein als Rechnungsprüfer tätiger Sohn die Rechnung seines als Rechnungsführer tätigen Vaters prüfte. Auch entschied allein die Gemeindevorsteherschaft über den Beizug aussen stehender Prüferinnen und Prüfer.

Der Vergleich mit den für die Privatwirtschaft geltenden Normen zeigte zudem, dass unter der alten Ordnung in jeder kleineren und mittleren Unternehmung (KMU) höhere Anforderungen an die Rechnungsprüfung gestellt wurden als in den Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen. Dies lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Privatwirtschaftliche Unternehmungen arbeiten mit den Mitteln der Eigentümerschaft und der Gläubiger, die diese freiwillig zur Verfügung stellen. Zudem müssen sie in der Regel einen Gewinn erwirtschaften. Gemeinden und gemeinderechtliche Organisationen hingegen arbeiten mit hoheitlich erhobenen Steuern und Gebühren. Der Nutzen ihrer Tätigkeit ist in der Regel die Verbesserung des Gemeinwohls und lässt sich schwer messen. Deshalb muss im öffentlichen Bereich umso sorgfältiger über die gesetzeskonforme, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gewacht werden. Voraussetzung dafür sind eine ordentliche Rechnungslegung sowie eine unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung.

## **B. Verordnungsentwurf**

Es gibt grundsätzlich zwei Wege, um zu gewährleisten, dass die Rechnungen aller Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen vor deren Veröffentlichung und deren Verabschiedung durch die Gemeindeversammlung fachkundig geprüft werden: Entweder werden fehlende Fachkunde und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung in den Gemeinden durch einen Ausbau der hoheitlichen Kontrollen kantonaler Aufsichtsinstanzen wettgemacht oder die Fachkunde und Unabhängigkeit der Gemeindeorgane wird gestärkt. Für beide Wege bieten sich wiederum 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 und ihrer Verträglichkeit mit der Gemeindeautonomie gegeneinander ab. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte wurde der Gewährleistung der Fachkunde und der Unabhängigkeit durch gemeindeeigene Organe der Vorzug gegeben. Es wurde ein entsprechender Entwurf für eine Teilrevision der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH, LS 133.1) ausgearbeitet und 2007 in die Vernehmlassung gegeben. 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.

### **C. Vernehmlassung des Verordnungsentwurfs**

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 wurden von den Antwortenden die höheren Kosten vorgebracht, die mit dem Einsatz der Prüfstelle verbunden seien. 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.



## **D. Inhalt der überarbeiteten Verordnung**

Der Verordnungsentwurf wurde darauf gemeinsam mit Vertretern des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV), des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie des Verbandes Zürcher Finanzfachleute (VZF) überarbeitet. Dabei einigte man sich, den Verordnungsentwurf wie folgt zu ändern:

- Die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung bleibt Aufgabe der RPK. Mindestens ein RPK-Mitglied, das die technische Prüfung leitet, muss über eine Berufsausbildung verfügen, die zur Rechnungsprüfung befähigt. Dies muss nicht die RPK-Präsidentin oder der RPK-Präsident sein. Bringt kein Mitglied der RPK die Befähigung zur Prüfungsleitung mit, ist eine Prüfstelle einzusetzen.
- Während aussen stehende leitende Prüferinnen und Prüfer Berufspraxis haben müssen, wird bei RPK-Mitgliedern, welche die Rechnungsprüfung leiten, auf entsprechende Vorgaben verzichtet.
- Auch der kantonale «Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern» genügt den Anforderungen an die Berufsausbildung der Person, welche die Rechnungsprüfung leitet.
- Die Vorgaben bezüglich Fachkunde und Unabhängigkeit gelten für RPK-Mitglieder, welche die Prüfung leiten, erst ab Beginn der nächsten Amtsperiode im Jahr 2010.
- Der Verordnungsentwurf sah eine Änderung der Termine und Fristen zur Prüfung und Verabschiedung der Jahresrechnung durch Gemeindevorstanderschaft, RPK und Gemeindeversammlung vor (§ 37 Abs. 1 lit. b VGH). Da sich die Gemeinden anlässlich der Vernehmlassung und die Verbandsvertreter gegen diese Änderung wehrten, wurde darauf verzichtet, und es bleibt diesbezüglich alles beim Alten.

Im Rahmen der Überarbeitung wurden die Wünsche der Gemeindebehörden so weit berücksichtigt, als es mit dem Auftrag der Verfassung vereinbar war, für eine fachkundige und unabhängige Prüfung der Finanzhaushalte der Gemeinden zu sorgen.

Mit den neuen Ordnungsbestimmungen im Bereich der Haushalts- und Rechnungsprüfung wurde grundsätzlich am Milizsystem festgehalten. Entgegen den Befürchtungen einiger Gemeindevertreterinnen und -vertreter wurden die Aufgaben und Kompetenzen der RPK nicht in Richtung Geschäftsprüfung erweitert. Die RPK hat wie bis anhin alle Anträge von finanzieller Tragweite an die Gemeindeversammlung oder den Grossen Gemeinderat, insbesondere Voranschlag, Jahresrechnung und Spezialbeschlüsse, zu prüfen und deren finanzrechtliche Zulässigkeit, finanzielle Angemessenheit und rechnerische Richtigkeit zu klären (§ 140 Abs. 1 GG). Auch das Kassen- und Rech-

nungswesen (§ 140 Abs. 2 GG) kann sie weiterhin kontrollieren. Letzteres kann sie ab Beginn der Amtsdauer 2010–2014 aber nur noch unter der Voraussetzung, dass eines ihrer Mitglieder im Sinne der VGH fachkundig ist. Soweit dies nicht bereits heute der Fall ist, besteht mit den Wahlen 2010 Gelegenheit, dafür besorgt zu sein.

Sofern die RPK das Kassen- und Rechnungswesen nicht prüfen will oder mangels eines fachkundigen Mitglieds nicht prüfen kann, besteht wie bis anhin die Möglichkeit, gestützt auf § 140a GG externe fachkundige Prüferinnen und Prüfer beizuziehen.

Am 22. Oktober 2008 verabschiedete der Regierungsrat die neuen Verordnungsbestimmungen bezüglich Haushalts- und Rechnungsprüfung in den Gemeinden und setzte sie auf den 1. Januar 2009 in Kraft.

### **E. Auswirkungen in den Gemeinden**

Die neue Regelung bietet Gewähr, dass das Rechnungswesen und die Jahresrechnungen aller Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen fachkundig und unabhängig geprüft werden. Den Entscheid darüber, ob dies durch die RPK geschieht oder ob aussen stehende Prüferinnen und Prüfer beigezogen werden, überlässt der Kanton den Gemeinden.

Eine bessere Prüfungsqualität ist in der Regel mit Mehrkosten verbunden. Mit der Beibehaltung des Milizsystems wird allerdings eine auch für die Steuerzahlenden kleiner Gemeinden kostengünstige Lösung ermöglicht. In welchem Ausmass die Verordnungsänderung einer Gemeinde gegenüber der Vergangenheit zusätzlichen Aufwand beschert, hängt insbesondere von der Qualität ihrer Rechnungsprüfung in der Vergangenheit sowie vom Ausmass ab, in dem künftig aussen stehende Prüferinnen und Prüfer zugezogen werden.

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 eines Leiters der technischen Rechnungsprüfung erfüllt.

In allen übrigen Gemeinden bringt eine Erhöhung der Prüfungsqualität und des Prüfungsumfangs zusätzliche Kosten mit sich. Der Aufwand hängt von mehreren Rahmenbedingungen ab, die sich bei verschiedenen Arten von Gemeinden 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 die Revisionsdienste der Direktion der Justiz und des Innern für finanztechnische Prüfungstätigkeiten beigezogen haben, die Jahresrechnung aber ausschliesslich durch die RPK prüfen liessen, ist die folgende Kostenentwicklung absehbar: In kleinen Gemeinden (< 1000 Einw.) wird der Aufwand für die technische Rechnungsprüfung um 10–20% von bisher rund 6–10 Franken auf rund 8–12 Franken pro Einwohnerin und Einwohner steigen. In mittleren Gemeinden (2000–4000 Einw.) ist ebenfalls mit einer Aufwandsteigerung von rund 10–20% von bisher rund 3–6 Franken auf rund 4–7 Franken pro Einwohnerin und Einwohner auszugehen. In grossen Gemeinden (12000–20000 Einw.) wird sich der Aufwand für die technische Prüfung voraussichtlich kaum verändern und sich auf rund 1–2 Franken pro Einwohnerin und Einwohner belaufen. Die Aufwandsteigerung beträgt in den untersuchten Gemeinden 0–2 Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Die Aufwendungen für die technische Rechnungsprüfung sind ins Verhältnis zum jährlichen Gesamtaufwand der Gemeinden zu setzen, der sich in einer Grössenordnung von rund 3000–8000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner bewegt.

Zum 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 Kassensturzrevision durchzuführen ist.

## **F. Antrag**

Die Postulanten laden den Regierungsrat ein zu prüfen, die neuen Verordnungsbestimmungen unmittelbar nach deren Erlass wieder aufzuheben. Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen vorgebracht:

- die vom Regierungsrat gewählte Lesart des Begriffs «fachkundig» stehe im Widerspruch zum Willen und zur Absicht des Verfassers,
- die kantonalen Anforderungen an die Fachkunde und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung in den Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen verletzen die Gemeindeautonomie grundlos und nachhaltig,
- eine fachkundige und unabhängige Rechnungsprüfung im Sinne der neuen Verordnungsbestimmungen verursache den Gemeinden enorme Kosten, ohne Vorteile erkennen zu lassen,
- die Frist zur Umsetzung der Anforderungen an die Fachkunde und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung sei zu kurz.

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich haben einem Verfassungsartikel zugestimmt, der die Prüfung der Gemeindehaushalte durch «fachkundige» Organe fordert. Wie bereits oben ausgeführt wurde, ist gemäss allgemeinem Sprachgebrauch eine Person fachkundig, wenn sie sich auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung auskennt, also Rechnungsprüfungsfachfrau oder -fachmann mit einer entsprechenden Ausbildung ist. Es würde weder dem Willen noch der Absicht des Verfassungsgebers entsprechen, wenn auf fachliche Anforderungen an die Rechnungsprüferinnen und -prüfer verzichtet würde. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten aufgrund der eigenen beruflichen Tätigkeit sowie der jüngst erfolgten politischen Diskussion im Zusammenhang mit der Änderung des Obligationenrechts die Bedeutung einer «fachkundigen und unabhängigen Rechnungsprüfung» im privatwirtschaftlichen Bereich kennen. Es entspricht deshalb der Ratio Legis, wenn sich das Verständnis dieser Begriffe an deren Bedeutung in der Privatwirtschaft orientiert.

Die Vorschriften in der VGH haben ihre Grundlage ebenso wie die Gemeindeautonomie in der Kantonsverfassung. Die Gemeindeautonomie geniesst entgegen der Auffassung der Postulanten keinen Vorrang gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen. Es trifft auch nicht zu, dass die fraglichen Verordnungsbestimmungen mit einer unverhältnismässigen Gewichtung der Anforderungen an eine unabhängige und fachkundige Haushaltsprüfung in den verfassungsrechtlichen Kernbereich der Gemeindeautonomie eingreifen und diese in ihrem Bestand gefährden würden. Die am 1. Januar 2009 in Kraft gesetzten Verordnungsbestimmungen stellen vielmehr die nach intensiven Abklärungen und Vorarbeiten gefundene Kompromisslösung dar, die für die Fachkunde und die Unabhängigkeit in den Gemeinden bei der Rechnungsprüfung das Mindestmass verlangt, das mit den von Art. 129 Abs. 4 KV geforderten Voraussetzungen vereinbar ist. Die Gemeinden erhalten bei möglichst geringem finanziellem Mehraufwand einen möglichst weiten Handlungsspielraum.

Da für die Rechnungsprüfungskommissionen die Anforderungen an die Fachkunde nach § 34b VGH und die Unabhängigkeit nach § 34c VGH erst ab Beginn der nächsten Amtsdauer 2010–2014 gelten, haben die Gemeinden sodann ausreichend Gelegenheit, ihre RPK mit geeigneten Personen zu ergänzen, soweit es ihnen notwendig und wünschbar erscheint. Sollte es in einer Gemeinde wider Erwarten nicht gelingen, eine im Sinne der VGH fachkundige und unabhängige Person in die RPK zu wählen, so kann zur technischen Prüfung des Rechnungswesens eine aussen stehende Prüfstelle zugezogen werden.

Es besteht deshalb kein Anlass, die eben erst verabschiedeten Verordnungsbestimmungen auf ihre mögliche Aufhebung hin zu prüfen.

In Gegenteil ist darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen an die Fachkunde der Rechnungsprüfung in den Gemeinden und gemeindefreie Organisationen auch mit der geltenden Verordnung weiterhin deutlich tiefer als bei privatrechtlichen juristischen Personen sind.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 36/2009 nicht zu überweisen.

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**