

Sitzung vom 23. Dezember 2009

**2140. Dringliche Anfrage (Geänderte Zuständigkeit /
Anforderungsprofil der RPK)**

Die Kantonsräte Patrick Hächler, Gossau, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Martin Farner, Oberstammheim, haben am 30. November 2009 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat kürzlich die Verordnung über den Gemeindehaushalt geändert und die Zuständigkeiten und das Anforderungsprofil der RPK neu definiert. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Der Kantonsrat hat sich jüngst mit komfortabler Mehrheit gegen die Änderung von § 33a Abs. 1 der Verordnung über den Gemeindehaushalt geäussert. Hält der Regierungsrat dennoch an der Umsetzung per 1. Januar 2010 fest oder ist er bereit, damit zuzuwarten, bis die Parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 95/2009 und 151/2009 durch das Parlament beraten sind?
2. Falls die Umsetzung auf den 1. Januar 2010 erfolgt und das Parlament die Verordnung in dieser Form nicht genehmigen sollte, so ergäbe sich innert kurzer Zeit eine erneute Änderung für die RPK's. Wie stellt sich die Regierung zu diesem Zickzackkurs?
3. Warum verschliesst sich der Regierungsrat der Forderung, dass die Verordnung über den Finanzhaushalt der unterschiedlichen Komplexität von Kleinstgemeinden und z. B. der Stadt Zürich Rechnung tragen soll?
4. Nach § 34f Abs. 2 erhält die RPK lediglich einen Kurzbericht der externen Prüfstelle, sie trägt aber die Gesamtverantwortung. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass dies wirklich genügt?
5. Gemäss § 34g Abs. 1 meldet das Prüfungsgremium allfällige Fehler der Vorsteherschaft. Warum nicht der RPK?
6. Darf die RPK, die selber fachkundige Mitarbeiter in ihren Reihen hat, externe Fachspezialisten für gewisse Kontrollarbeiten einsetzen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Patrick Hächler, Gossau, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Martin Farner, Oberstammheim, wird wie folgt beantwortet:

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) setzt den Massstab für die Haushaltsprüfung. 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.

Diese verfassungsrechtliche Forderung stimmt mit der Rechtsrealität sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Recht überein. Bei juristischen Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften, Stiftungen), die mit privaten Mitteln haushalten, ist die Notwendigkeit einer unabhängigen und fachkundigen Rechnungsprüfung unbestritten. Ebenso notwendig ist sie in öffentlich-rechtlichen Organisationen, in denen Milizpolitikerinnen und -politiker mit Steuer- und Gebührengeldern wirtschaften. Sie deckt sich im Übrigen auch mit der Empfehlung der Groupe d'Etat contre la corruption (GRECO) des Europarates, in allen Gemeindeverwaltungen in ausreichendem Masse unabhängige Finanzkontrollen zu schaffen, denen in Bezug auf die Befugnisse sowie die personellen und materiellen Ressourcen angemessene Mittel zur Verfügung stehen.

Die Zürcher Gemeindefinanzhaushalte werden nach finanzpolitischen und nach finanztechnischen Gesichtspunkten geprüft. Letzteres umfasst insbesondere die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung. Für die finanzpolitische sowie die finanztechnische Prüfung ist grundsätzlich die Rechnungsprüfungskommission zuständig (§ 140 Gemeindegesetz vom 26. Juni 1926, GG, LS 131.1). Sie ist eine Milizbehörde. Massgebend für die Wahl ihrer Mitglieder ist mehr deren politische Ausrichtung als deren Fachkunde. Dadurch fällt ihr die fachkundige Prüfung der Rechnungsführung und der Rechnungslegung oft schwer.

§ 140a GG gibt den Gemeinden deshalb die Möglichkeit, private Buchprüferinnen und Buchprüfer, die über einen anerkannten Fachausweis verfügen, oder die zuständigen Direktionen zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens beizuziehen. Die grosse Mehrheit der politischen Gemeinden lässt heute ihr Rechnungswesen durch aussenstehende Revisionsfachleute prüfen.

Die bis anhin geltende Ordnung vermochte die von Art. 129 Abs. 4 KV vorgeschriebene Unabhängigkeit und Fachkunde der Prüfungsorgane nicht vollumfänglich sicherzustellen. Sie hatte folgende Mängel:

- In den meisten Gemeinden wurde bis heute die Jahresrechnung nicht durch Fachleute auf ihre Rechtmässigkeit und Richtigkeit geprüft, bevor sie der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt wurde. Bis anhin bildete somit eine ungeprüfte Jahresrechnung den Gemeindehaushalt öffentlich ab und diente als Grundlage für Entscheidungen der Gemeindeorgane und Dritter. Dies widerspricht den Interessen der Stimmberechtigten, der Steuerzahlenden und der Fremdkapitalgeber.
- Die Unabhängigkeit der technischen Prüfungsorgane war nicht gewährleistet: Ob und in welchen Bereichen ein technisches Prüfungsorgan eingesetzt wurde, entschied allein die Gemeindevorsteherchaft. So kam es etwa vor, dass die Rechnung einer Gemeinde durch enge Verwandte des Rechnungsführers geprüft wurde.

Eine fachkundige und unabhängige Prüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden lässt sich grundsätzlich auf unterschiedliche Weise gewährleisten. Sie kann durch die kantonalen Aufsichtsinstanzen hoheitlich oder auf kommunaler Ebene durch Gemeindeorgane erfolgen. Für Letzteres bieten sich wiederum verschiedene Möglichkeiten an: Für Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission könnten bestimmte Ausbildungsabschlüsse als Wählbarkeitsvoraussetzung verlangt werden oder die Haushaltsprüfung könnte vollumfänglich einer externen Prüfstelle zugewiesen werden.

Mit der Änderung vom 22. Oktober 2008 der Verordnung über den Gemeindehaushalt wurde zur Sicherung der Fachkunde und der Unabhängigkeit der Haushaltsprüfung eine Lösung gewählt, die auf der gängigen Praxis der Gemeinden beruht. Die Haushaltsprüfung ist grundsätzlich Aufgabe der Rechnungsprüfungskommission. Die Gemeinde kann eine externe Prüfstelle mit der Haushaltsprüfung nach finanztechnischen Gesichtspunkten beauftragen. Sie ist zu dieser Massnahme verpflichtet, wenn der Rechnungsprüfungskommission die gebotene Fachkunde oder Unabhängigkeit fehlt.

Diese Lösung stellt eine fachkundige und unabhängige Haushaltsprüfung in den Gemeinden sicher und bietet gleichzeitig Gewähr, dass jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission wählbar ist.

Die Zuständigkeiten der Rechnungsprüfungskommission wurden damit nicht grundsätzlich neu geregelt. Sie ist vielmehr nach wie vor für die technische und die politische Haushalts- und Rechnungsprüfung zuständig.

Die Regelung wurde denn auch mit Rücksicht auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, ihre Miliztauglichkeit und ihre Gemeindeverträglichkeit gemeinsam mit Vertretern des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV), des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie des Verbandes Zürcher Finanzfachleute (VZF) erarbeitet.

Zu Frage 1:

Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 95/2009 wollen die Kantonsräte Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Martin Farner, Oberstammheim, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, § 83a des Gemeindegesetzes mit einem Abs. 5 wie folgt ergänzen:

«Stellung, Aufgaben und Anforderungen an die Fachkunde der Rechnungsprüfungskommission sind in der Verordnung über den Gemeindehaushalt geregelt. Die Verordnung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.»

Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 151/2009 beabsichtigen die gleichen Kantonsräte, Art. 129 der Kantonsverfassung einen Abs. 4 beizufügen, der lautet:

«Die Finanzhaushalte der Gemeinden und anderer Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige Organe geprüft. In den Gemeinden und weiteren öffentlichen Organisationen erfolgt die Rechnungsprüfung in der Regel durch die Rechnungsprüfungskommission mit vom Volk gewählten Mitgliedern.»

Beide Initiativen zielen im Wesentlichen darauf ab, dass die von Stimmberechtigten aus ihren Reihen gewählte Rechnungsprüfungskommission in der Regel die Rechnungsführung und die Rechnungslegung der Gemeinde prüft. Diese Prüfungen soll die Rechnungsprüfungskommission vornehmen, ohne über entsprechende Fachkenntnisse verfügen zu müssen. Beide Initiativen münden allenfalls in ein Gesetzgebungsverfahren, in dessen Rahmen dann auch der Regierungsrat dazu Stellung nehmen kann. Sie können jedoch keine Vorwirkung auf das geltende Recht entfalten und dessen Anwendung aussetzen. Gegenwärtig besteht daher kein Anlass, die erst kürzlich verabschiedeten Bestimmungen zur Haushalts- und Rechnungsprüfung in der Verordnung über den Gemeindehaushalt zu ändern.

Zu Frage 2:

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt ist bisher nicht der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt und gilt in der gegenwärtigen Fassung. Eine allenfalls neu eingeführte Pflicht, die Verordnung durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen, würde auch den Kantonsrat nicht davon entbinden, die Umsetzung der Vorgaben der Verfassung zu berücksichtigen.

Zu Frage 3:

Die qualitativen Anforderungen an die Rechnungsführung und die Rechnungslegung sind in Städten dieselben wie in Kleinstgemeinden. Auch das finanzielle Risiko einer fehlerhaften Rechnungslegung ist für die einzelnen Stimmberechtigten in grossen Gemeinden wie in kleinen Gemeinden gleich. Alle Stimmberechtigten haben denselben Anspruch, dass ihnen eine fachkundig geprüfte Rechnung zur Genehmigung vorgelegt wird. Es gibt keine Begründung für eine Rechnungsprüfung minderer Qualität in kleinen Gemeinden. Es versteht sich von selbst, dass die Rechnungsprüfung in kleinen Gemeinden weniger Zeit in Anspruch nimmt und deshalb mit geringeren Kosten verbunden ist als in grossen Gemeinden.

Zu Frage 4:

Der Kurzbericht beschreibt zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse der finanztechnischen Prüfung und zieht daraus in einer Stellungnahme wertende Schlüsse. Er liefert damit der Rechnungsprüfungskommission die finanztechnischen Grundlagen für ihre finanzpolitische Prüfung. Im Gegensatz dazu beleuchtet der umfassende Bericht die Rechnungsführung detailliert und zeigt alle festgestellten Mängel. Er dient der operativen Führung, die Qualität des Rechnungswesens der Gemeinde sicherzustellen.

Wegen seiner Detailliertheit ist der umfassende Bericht als Grundlage für die finanzpolitische Beurteilung der Haushaltsführung weniger geeignet. Die Rechnungsprüfungskommission ist indessen berechtigt, den umfassenden Bericht jederzeit einzusehen, um sich ein Bild von der Arbeitsqualität der Prüfstelle zu machen (siehe Begründung des Regierungsrates zur Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 22. Oktober 2008, Kommentar zu § 34f).

Zu Frage 5:

Stellen die Leiterinnen oder Leiter der finanztechnischen Prüfung Verstösse gegen die gesetzlichen Vorschriften oder gegen Regelungen der geprüften Organisation fest, so melden sie diese schriftlich der Vorsteherschaft, damit diese die festgestellten Mängel möglichst frühzeitig beheben kann. Sind die Mängel nur geringfügig, besteht grundsätzlich kein Anlass, die Rechnungsprüfungskommission davon in Kenntnis zu setzen, weil solche Mängel die finanzpolitische Beurteilung nicht beeinflussen. Anders ist es nur, wenn die Verstösse schwerwiegend sind oder wenn die Vorsteherschaft trotz der Mitteilung geringfügiger Mängel keine angemessenen Massnahmen in die Wege leitet (siehe Begründung des Regierungsrates zur Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 22. Oktober 2008, Kommentar zu § 34g). Wie be-

reits erwähnt, kann aber die Rechnungsprüfungskommission den umfassenden Prüfungsbericht, der auch geringfügige Mängel benennt, jederzeit einsehen, um sich ein Bild von der Arbeitsqualität der Prüfstelle zu machen.

Zu Frage 6:

Anstelle der Rechnungsprüfungskommission, die selber fachkundige Mitglieder in ihrer Reihe hat, können externe Fachspezialistinnen und -spezialisten für die gesamte technische Rechnungsprüfung oder zur Prüfung ausgewählter Bereiche eingesetzt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die externen Fachspezialistinnen und -spezialisten sind fachkundig und unabhängig.
- Die Auftragserteilung erfolgt durch gleichlautende Beschlüsse der Vorsteherchaft und der Rechnungsprüfungskommission.

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