

Sitzung vom 11. April 2007

**522. Anfrage (Änderung Verordnung über den Gemeindehaushalt)**

Die Kantonsräte Bruno Walliser, Volketswil, und Willy Haderer, Unterengstringen, haben am 22. Januar 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Der am Gemeindeforum 2006 vorgestellte Entwurf über Änderungen der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 sieht vor, dass Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten eine unabhängige und fachkundige Prüfstelle bestellen müssen. Für die Prüfung dürfen nur Personen eingesetzt werden, die über einen unbescholtenen Leumund, eine geeignete Ausbildung und ausreichende Berufserfahrung verfügen.

In Abs. 2 von § 35b ist zudem das Anforderungsprofil der Leiterinnen und Leiter der zur Prüfung zugelassenen Personen aufgezählt. Dabei fällt zum Beispiel auf, dass die vom Kanton anerkannte Ausbildung zum dipl. Gemeindeschreiber fehlt.

Mit der neuen geplanten Änderung wird die Rolle der Rechnungsprüfungskommissionen in den Gemeinden erheblich geschmälert.

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Gründe bewegen den Regierungsrat zu einer Änderung des bisher bewährten Prüfungsverfahrens durch die Rechnungsprüfungskommission?
2. Wie lässt es sich begründen, dass nicht mehr jede Stimmbürgerin oder Stimmbürger, die über einen unbescholtenen Leumund verfügen, in ein solches politisches Amt gewählt werden können?
3. Ist beabsichtigt, auch für andere politische Ämter wie Regierungsrat, Gemeinderat oder Sozialbehördemitglied Wählbarkeitsvoraussetzungen festzulegen?
4. Sind dem Regierungsrat Fälle bekannt, in welchen Rechnungsprüfungskommissionen Fehlverhalten nachgewiesen wurde oder diese ihre Funktion nicht wahrnehmen konnten?
5. Welche Mehrkosten entstehen den Gemeinden, Zweckverbänden und Anstalten?
6. Welche Aufgaben sollen die Rechnungsprüfungskommissionen in Zukunft haben?
7. Sollen die Rechnungsprüfungskommissionen künftig Aufgaben einer Geschäftsprüfungskommission übernehmen und wenn ja, welche?

8. Weshalb fehlt in der Aufzählung von § 35b Abs. 2 des Entwurfs der als Leiterinnen und Leiter zugelassenen Personen der Ausbildungsabschluss dipl. Gemeinbeschreiber?
9. Hält der Regierungsrat die in § 37 vorgeschlagenen Fristen für realistisch?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bruno Walliser, Volketswil, und Willy Haderer, Unterengstringen, wird wie folgt beantwortet:

Art. 129 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden. Die neue Kantonsverfassung nimmt damit eine Entwicklung auf, dass sich sowohl im Privatrecht als auch im öffentlichen Recht zunehmend internationale Rechnungslegungsstandards durchsetzen, die erhöhte Anforderungen an die Rechnungslegung stellen. In beiden Bereichen erhöhen sich entsprechend die Anforderungen an die Unabhängigkeit und Fachkunde der Rechnungsprüfung. Die gegenwärtige kantonale Regelung für die Gemeindehaushalte genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr und muss angepasst werden.

In diesem Zusammenhang stellte das Gemeindeamt am Gemeindeforum vom 16. November 2006 einen Vorentwurf für die Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt vor, der auch Regelungen über die unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung enthielt. Mit dieser Präsentation sollten die Betroffenen frühzeitig in die Diskussion um die erforderliche Anpassung an die neue Kantonsverfassung einbezogen werden. In der Zwischenzeit wurde der im November 2006 vorgestellte Verordnungsvorentwurf denn auch unter anderem auf Grund von Kritikpunkten und Anregungen aus dem Gemeindeforum bereits überarbeitet.

Der überarbeitete Verordnungsentwurf (Vernehmlassungsentwurf) wurde sodann von der Direktion der Justiz und des Innern am 14. Februar 2007 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Eingeladen wurden insbesondere die politischen Gemeinden, die Schulgemeinden, die Kirchgemeinden, die Präsidien der Rechnungsprüfungskommissionen und die einschlägigen Verbände kommunaler Behördenmitglieder und Verwaltungsfachleute. Der Vernehmlassungsentwurf wird begleitet von Erläuterungen und einem Fragebogen. In den Erläuterungen werden

die Ziele und Gründe der vorgesehenen Neuregelung dargelegt. Die Vernehmlassung läuft noch bis zum 20. Mai 2007. Danach werden die Ergebnisse ausgewertet, der Vernehmlassungsentwurf überarbeitet und dem Regierungsrat Antrag auf eine entsprechende Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt gestellt.

Der Stand des Verfahrens zeigt, dass die vorliegende Anfrage vom Regierungsrat Antworten erfragt, bevor der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen werden konnte. Sie nimmt zudem Bezug auf den Vorentwurf vom November 2006, von dem bereits der Vernehmlassungsentwurf der Direktion der Justiz und des Innern abweicht. Der Inhalt des entsprechend der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens überarbeiteten Verordnungsentwurfs, über den der Regierungsrat beschliessen wird, steht gegenwärtig noch gar nicht fest. Eine detaillierte Stellungnahme des Regierungsrates wäre daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht. Im Folgenden kann deshalb nur auf den Vernehmlassungsentwurf verwiesen werden.

Zu Frage 1:

Ausgangspunkt ist Art. 129 Abs. 4 KV, der die Gemeinden zur unabhängigen und fachkundigen Haushaltprüfung verpflichtet. Die Gemeinden können heute für die technische Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens ein fachkundiges Prüfungsorgan beiziehen (§ 140a Gemeindegesetz; LS 131.1). Die grosse Mehrheit der politischen Gemeinden macht schon heute von dieser Möglichkeit Gebrauch. Ob ein technisches Prüfungsorgan eingesetzt wird, liegt aber allein im Entscheid der Gemeindevorsteherchaft. Zieht die Gemeindevorsteherchaft ein technisches Prüfungsorgan bei, so bestehen keine Vorgaben an die Fachkunde. Rechtlich ist daher nicht gewährleistet, dass die Gemeindefinanzhaushalte von einem unabhängigen und fachkundigen Organ geprüft werden.

Zu Fragen 2 und 3:

Nach der Neuregelung im Vernehmlassungsentwurf stellt die Fachkunde keine Wählbarkeitsvoraussetzung für die Wahl als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission dar. Die Frage, ob künftig für andere politische Ämter zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen eingeführt werden könnten, hat keinen Bezug zum Vernehmlassungsentwurf. Gegenwärtig sind keine entsprechenden Absichten bekannt.

Zu Frage 4:

Anfragen beim Gemeindeamt zeigen, dass sich die Rechnungsprüfungskommissionen zuweilen ausser Stande sehen, die Jahresrechnung ihrer Gemeinde zu prüfen, weil die Kommissionsmitglieder nicht über die nötige Fachkunde verfügen. In solchen Fällen besteht das

Bedürfnis, ein fachkundiges technisches Prüfungsorgan für die Prüfung der Jahresrechnung zu beauftragen oder dies andernfalls der Gemeindevorstehererschaft zu beantragen. Beides ist der Rechnungsprüfungskommission jedoch nach gegenwärtigem Recht verwehrt. Über den Beizug eines fachkundigen Prüfungsorgans entscheidet bisher allein die Gemeindevorstehererschaft (vgl. Ausführungen zu Frage 1). Findet die Rechnungsprüfungskommission mit dem Anliegen, die Jahresrechnung fachtechnisch prüfen zu lassen, bei der Gemeindevorstehererschaft kein Gehör, gerät sie in eine schwierige Lage. Obwohl ihren Mitgliedern die erforderliche Fachkunde für die technische Prüfung der Jahresrechnung fehlt, sie selbst keine Unterstützung beiziehen kann und die Jahresrechnung deshalb fachtechnisch nicht geprüft wird, ist sie als politisches Kontrollorgan verpflichtet, der Gemeindeversammlung bzw. dem Parlament Antrag zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung zu stellen.

Zu Frage 5:

Mit der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Neuregelung steigt die Prüfungsqualität und erweitert sich der Prüfungsumfang, was zusätzliche Kosten bewirkt. Mehrkosten werden insbesondere bei jenen Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften anfallen, die bisher auf den Einsatz eines technischen Prüfungsorgans verzichtet haben und neu eines bestellen müssen. Die grosse Mehrheit der politischen Gemeinden zog indessen bereits bis anhin ein fachkundiges technisches Prüfungsorgan bei. Welche Kosten die Einführung der Prüfstelle jährlich auslöst, lässt sich aber nicht genau voraussagen. Der Kostenaufwand hängt von mehreren Rahmenbedingungen ab, die sich bei verschiedenen Arten von Gemeinden unterscheiden, bei Zweckverbänden und Anstalten noch einmal anders sind, aber auch innerhalb derselben Gemeindeart, wie z. B. unter den politischen Gemeinden, voneinander abweichen.

Zu Fragen 6 und 7:

Der Vernehmlassungsentwurf schlägt vor, dass die Gemeinden zur Unterstützung der Rechnungsprüfungskommission eine unabhängige und fachkundige Prüfstelle einrichten. Diese Lösung entspricht der in den politischen Gemeinden bereits gängigen Praxis der Gemeindevorstehererschaft, ein fachkundiges technisches Prüfungsorgan beizuziehen (§ 140a Gemeindegesetz). Die Rechnungsprüfungskommission ist auch nach dem Vernehmlassungsentwurf das vom Volk gewählte politische Prüfungsorgan, das allein für die materielle Haushaltprüfung zuständig ist. Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission werden keine aufgestellt. Die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission erfahren keine Erweiterung im Sinn einer Geschäftsprüfung. Umgekehrt bleibt die Zuständigkeit der Rechnungs-

prüfungskommission für die materielle Haushaltprüfung wie bis anhin gewahrt. Die Rechnungsprüfungskommission prüft weiterhin alle Anträge an die Legislativorgane, die von finanzieller Tragweite sind (z. B. Voranschlag, Jahresrechnung, Kreditanträge), auf Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die unabhängige und fachkundige Prüfstelle wird ausschliesslich für die fachtechnische Prüfung eingesetzt. Nur in diesem Umfang unterstützt und entlastet sie die Rechnungsprüfungskommission.

Auf die Zweckverbände wirkt sich die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Neuregelung grundsätzlich gleich aus wie auf Gemeinden. Bei den selbstständigen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit gehört die Kontrollstelle wie das Führungsorgan zu den zwingenden Anstaltsorganen. Hingegen hat die Anstalt keine eigene Rechnungsprüfungskommission. Die Anstalten müssen somit ohnehin eine unabhängige und fachkundige Prüfstelle einsetzen.

Zu Frage 8:

Das neue eidgenössische Revisionsrecht umfasst das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG BBl 2005, 7349) und eine Änderung des Obligationenrechts (OR), welche die Art. 727 ff. OR betrifft; es wurde am 16. Dezember 2005 erlassen und tritt voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft. Gemäss dem neuen Art. 727c OR müssen die Gesellschaften, die zur eingeschränkten Revision verpflichtet sind, als Revisionsstelle einen zugelassenen Revisor nach den Vorschriften des Revisionsaufsichtsgesetzes bezeichnen. Ein Revisor muss nebst einem unbescholtenen Leumund und einer Fachpraxis von einem Jahr einen der in Art. 4 Abs. 2 lit. a–d RAG aufgeführten Ausbildungsabschlüsse vorweisen können (vgl. Art. 5 RAG).

Die Ausbildungsabschlüsse, die nach dem Vernehmlassungsentwurf insbesondere zur Leitung der Prüfstelle befähigen, richten sich nach den Massstäben des neuen Revisionsrechts. Dies entspricht den neueren Rechnungslegungsvorschriften, wo sich die öffentlichen Regelungen zunehmend internationalen Standards angleichen, die ihrerseits privatrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften nachgebildet sind.

Die Umstellung soll durch eine Übergangslösung erleichtert werden. Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass Personen mit einer fünfjährigen Berufspraxis in der Prüfung von Gemeinderechnungen während einer Übergangsfrist von einem Jahr, die mit dem Inkrafttreten der vorgesehenen Neuregelung beginnt, bei der Direktion der Justiz und des Innern eine Bewilligung für die Prüfungsleitung beantragen können. Für diese Bewilligung, die auf eine Höchstdauer von zehn Jahren befristet ist, gelten die aus dem Revisionsrecht übernommenen Anforderungen an die Ausbildungsabschlüsse nicht.

Zu Frage 9:

Der Vernehmlassungsentwurf sieht für die Fristen verschiedene Varianten vor. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse wird zu entscheiden sein, welche die beste ist.

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**