

Sitzung vom 26. August 2020

**815. Dringliches Postulat (Auf sporadische Überprüfung der  
Gemeinde-Jahresrechnungen durch das Gemeindeamt ist zu  
verzichten)**

Kantonsrätin Erika Zahler, Boppelsen, sowie die Kantonsräte Michael Biber, Bachenbülach, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 29. Juni 2020 folgendes dringliche Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, den RRB-Nr. 2019-1110 vom 27. November 2019 über die präventive Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen aufzuheben. Auf eine periodische Prüfung aller Gemeinde-Rechnungen durch das Gemeindeamt ist zu verzichten. Stattdessen soll das Gemeindeamt im Stichprobenverfahren pro Bezirk sporadisch an einer ordentlichen Überprüfungen durch den Bezirksrat fachlich mitwirken, oder eine eigene Nachprüfung veranlassen.

**Begründung:**

Mit Beschluss vom 27. November 2019 hat der Regierungsrat eine Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen erlassen (RRB-Nr. 2019-1110).

Mit dem «Orientierungsschreiben 2020» vom 25. Mai 2020 wurden die Gemeinden in Kenntnis gesetzt, dass alle vier bis sechs Jahre anstelle der bezirksrätlichen Prüfung der Jahresrechnung eine vertiefte Rechnungsprüfung durch das Gemeindeamt stattfindet. Sämtliche Zürcher Gemeinden können auf der Internetseite des Gemeindeamts aus einer Liste entnehmen, wann sie mit der Prüfung durch das GAZ in den Jahren 2020 - 2023 an der Reihe sind.

Sämtliche Gemeinden sind verpflichtet, ihre Jahresrechnung einer finanztechnischen Prüfung zu unterziehen. Seit 2009 müssen die Prüfstellen (RPK und Revisionsstellen) die Anforderungen an die Fachkunde nach § 34 b VGH und die Unabhängigkeit nach § 34 c VGH erfüllen. Nebst diesen kompetenten Stellen, werden heute die Jahresrechnungen von den Bezirksräten überprüft. Es gibt daher keinen Grund, diese sporadisch durch das Gemeindeamt zu überprüfen.

Um eine einheitliche Rechnungslegung in den Gemeinden zu erwirken, sind entsprechende klare Vorgaben bezüglich Vollzug an die Gemeinden, sowie bezüglich Kontrolle an die Bezirksräte zielführender.

Zudem ist es effizienter, die qualitative Sicherstellung in Zusammenarbeit mit den Bezirksräten sicherzustellen. Dies soll entweder dadurch erfolgen, dass das Gemeindeamt, im Zuge der ordentlichen Überprüfung durch den Bezirksrat, diesen fachlich unterstützt, oder aber eine eigene Nachprüfung veranlasst.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Erika Zahler, Boppelsen, Michael Biber, Bachenbülach, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) verpflichtet die Gemeinden, für einen gesunden Finanzhaushalt zu sorgen, ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen, ihn auszugleichen sowie Finanzen und Aufgaben umsichtig zu planen (vgl. Art. 122–124 KV; vgl. auch Art. 129 Abs. 4 KV). Budget und Rechnung haben sich nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu richten (vgl. Art. 122 Abs. 3 KV). Zur Umsetzung und Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben enthalten das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.I) und die Gemeindeverordnung vom 2. Juni 2016 (VGG, LS 131.II) zahlreiche Vorschriften, namentlich zur Steuerung des Finanzhaushalts, zur Bewilligung von Ausgaben, zur Vornahme von Anlagen, zur Rechnungslegung, zur Berichterstattung sowie zur Rechnungs- und Buchprüfung der gemeinderechtlichen Organisationen (vgl. §§ 84–150 GG, §§ 5–40 VGG). Die kantonalen Aufsichtsorgane über die Gemeinden haben im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit über die Einhaltung dieser Bestimmungen zu wachen. Die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden, zu der auch die Aufsicht über den kommunalen Finanzhaushalt gehört, wird dezentral durch die Bezirksräte und zentral durch den Regierungsrat ausgeübt (vgl. § 164 Abs. 1 GG, vgl. auch Art. 94 KV), wobei der Regierungsrat die operative Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit zu weiten Teilen der Direktion der Justiz und des Innern (und innerhalb der Direktion dem Gemeindeamt) übertragen hat (vgl. § 76b Abs. 1 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.II]).

Die Bezirksräte führen jährlich eine Prüfung der Jahresrechnungen der Gemeinden und der übrigen gemeinderechtlichen Organisationen wie Zweckverbänden und Anstalten durch (vgl. §§ 128 Abs. 3 und 147 Abs. 1 GG). Die Bezirksräte sind aber nur für die gemeinderechtlichen

Organisationen in ihrem Bezirk zuständig und verfügen deshalb nicht über einen Gesamtüberblick über die Rechnungslegungsqualität und die finanzielle Situation aller gemeinderechtlichen Organisationen im Kanton. Mit der alleinigen Rechnungsprüfung durch zwölf Bezirksräte kann die Entstehung uneinheitlicher kommunaler Rechnungslegungspraxen deshalb nicht verhindert werden. Eine kantonsweit einheitliche Rechnungslegung durch die Gemeinden ist jedoch zentral für die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen (vgl. Art. 122 Abs. 3 KV) und die Aussagekraft der kantonalen Finanzstatistik. Auch ist sie Voraussetzung für die korrekte Wahrnehmung anderer kantonalen Aufgaben wie z. B. den rechtskonformen Vollzug des Finanzausgleichs (vgl. Art. 127 und 128 KV).

Zur Sicherstellung einer kantonsweit einheitlichen Rechnungslegungspraxis wird in der (vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1110/2019 vom 27. November 2019 genehmigten) Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019 deshalb eine neue Aufgabenteilung im Bereich der Finanzaufsicht zwischen Bezirksräten und dem Gemeindeamt festgelegt. Ziff. 9 der Weisung sieht vor, dass alle vier bis sechs Jahre anstelle der bezirksrätlichen Prüfung der Jahresrechnung eine vertiefte Rechnungsprüfung durch das Gemeindeamt erfolgt. Entgegen den Aussagen in der Begründung des Postulats reichen dabei Vorgaben an die Gemeinden betreffend Vollzug oder Vorgaben an die Bezirksräte betreffend Kontrolle zur Sicherstellung einer kantonsweit einheitlichen Rechnungslegung nicht aus. Umso weniger kann eine kantonsweit einheitliche Rechnungslegungspraxis über die finanztechnischen Prüfstellen innerhalb der Gemeinden erreicht werden, fehlt doch den für die finanztechnische Prüfung von den Gemeinden eingesetzten Prüfstellen ebenfalls die gesamtkantonale Perspektive. Aus diesem Grund sind die kantonalen Aufsichtsorgane über den kommunalen Finanzhaushalt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts auch nicht an den Prüfungsbericht der finanztechnischen Prüfstelle gebunden. Vielmehr müssen die kantonalen Aufsichtsorgane bei der Wahrnehmung eines Verstosses gegen die gesetzlichen Vorgaben bzw. gegen die Vorschriften über das kommunale Haushaltsrecht unabhängig von der Einschätzung der finanztechnischen Prüfstelle einschreiten können (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00398 vom 4. November 2015, E. 5.4).

Sodann trifft es nicht zu, dass sich die periodische Prüfung der Gemeinderechnungen durch das Gemeindeamt als ineffizient erweist: Vielmehr wird durch die Koordination der Rechnungsprüfungen zwi-

schen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt über einen Prüfplan sichergestellt, dass bei derselben gemeinderechtlichen Organisation im gleichen Jahr nicht zwei Prüfungen durchgeführt werden und die kantonale Aufsichtstätigkeit für die zu prüfende gemeinderechtliche Organisation nicht zu einem übermässigen administrativen Aufwand führt. Die alternierende Prüfung zwischen Bezirksräten und Gemeindeamt ermöglicht eine effizientere (und für die gemeinderechtlichen Organisationen zeitlich weniger aufwendige) Aufsichtstätigkeit, als wenn das Gemeindeamt – wie von der Postulantin und den Postulanten erwogen – zusätzlich zur bezirksrätlichen Prüfung noch Stichprobenkontrollen oder Nachprüfungen der Gemeinderechnungen durchführen würde. Dank der frühzeitigen elektronischen Veröffentlichung des Prüfplans durch das Gemeindeamt ist für die gemeinderechtlichen Organisationen auch vorhersehbar, welches Aufsichtsorgan in welchem Jahr für die Rechnungsprüfung zuständig ist. Insgesamt werden der Informationsfluss und der Wissensaustausch durch die engere Zusammenarbeit zwischen dezentralen und zentralen Aufsichtsorganen verbessert, wodurch Doppelspurigkeiten und widersprüchliches Verwaltungshandeln verhindert wird. Die Bezirksräte und das Gemeindeamt haben ihre Prüfungstätigkeiten an gemeinsamen Schulungen bereits aufeinander abgestimmt und auf die jeweiligen Stärken der jeweiligen Aufsichtsorgane ausgerichtet – die mit dem Postulat verlangte Zusammenarbeit zwischen Bezirksräten und Gemeindeamt findet entsprechend bereits statt. Dank einer gemeinsamen elektronischen Austauschplattform ist auch die Weiterleitung der Rechnungsdokumente von den Bezirksräten an das Gemeindeamt effizient organisiert. Nicht zuletzt erfolgt die Umsetzung der neuen Aufgabenteilung kostenneutral.

Anzufügen bleibt, dass es sich bei der in der Weisung festgelegten Arbeitsteilung zwischen Bezirksräten und Gemeindeamt um das Resultat eines breit abgestützten partizipativen Prozesses handelt, in den die betroffenen Kreise – auch der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) – eingebunden waren. Die Direktion der Justiz und des Innern setzte zur Erarbeitung der Weisung eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Bezirksräte, des Gemeindeamtes und des GPV ein. Sie schickte den Weisungsentwurf bei den Bezirksbehörden und dem GPV in eine viermonatige Konsultation und übernahm die überwiegende Mehrheit der in den Konsultationsstellungen geforderten Anpassungen. Die Bezirksbehörden bezeichneten den vorgeschlagenen Weisungsentwurf in ihrer Konsultationsstellungnahme denn auch als «gelungenes Resultat einer gemischten Arbeitsgruppe». Die in der Konsultationsstellungnahme des GPV verlangten Änderun-

gen und Präzisierungen wurden in der Weisung ebenfalls übernommen. Umso weniger sieht der Regierungsrat einen Grund, auf seinen erst letzten November gefassten Genehmigungsbeschluss zurückzukommen.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich die neue Aufgabenteilung im Bereich der Finanzaufsicht nur auf einen Abschnitt (Ziff. 9–13) der Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019 bezieht. Die Forderung des Postulats, der gesamten Weisung die Genehmigung zu verwehren, erweist sich vor diesem Hintergrund auch als überschüssend.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 239/2020 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**