



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt

Handbuch für die Rechnungsprüfungs- kommissionen der Zürcher Gemeinden

Herausgeber

Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt, Gemeindefinanzen
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
www.gaz.zh.ch

Bezug

Das Handbuch für die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden sowie die dazugehörigen Arbeitsinstrumente stehen in elektronischer Form auf der Internetseite des Gemeindeamts zur Verfügung.

Aktualisierung

Die vorliegende Version des Handbuchs für die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden ersetzt die bisherige Weisung für die Prüfungstätigkeit der Rechnungsprüfungskommissionen (Weisung 2011), welche von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich herausgegeben wurde.

Aktualisierungen des Handbuchs werden in den einzelnen Handbuchkapiteln festgehalten:

Handbuch für die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden
Version vom 1. September 2020

Hinweis

Das Gemeindegesetz sieht im Grundsatz vor, dass die Bestimmungen über die politischen Gemeinden und Schulgemeinden auch für die Zweckverbände und kommunalen und interkommunalen Anstalten Anwendung finden, sofern sie mit den Besonderheiten dieser Organisationen vereinbar sind. Zur sprachlichen Vereinfachung wird daher im Handbuch ausschliesslich der Begriff «Gemeinde» verwendet.

Einleitung

Ziel des Handbuchs

Grundlage des Handbuchs sind das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) und die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG; LS 131.11), die diesbezüglichen Weisungen des Regierungsrats, der Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz¹ sowie der Grundsatz in der Kantonsverfassung, dass der Finanzhaushalt der Gemeinden und Zweckverbände von unabhängigen Organen geprüft werden muss (Art. 129 Abs. 4 KV).

Das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung regeln die finanzpolitische Prüfung lediglich in den Grundzügen. Das vorliegende Handbuch dient daher der Konkretisierung der finanzpolitischen Prüfung. Es beschreibt die wesentlichen Aufgaben, Rechtsgrundlagen und Ausführungsbestimmungen für die Rechnungsprüfung bei den Zürcher Gemeinden. Dabei wurden gesetzliche Grundlagen mit ausführlichen Tätigkeitsbeschreibungen, praxisbezogenen Beispielen und Checklisten ergänzt, mit dem Ziel, die Rechnungsprüfungskommissionen bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Wir sind für Anregungen und Hinweise zur Weiterentwicklung, Verbesserung und Aktualisierung des Handbuchs dankbar.

Rechtliche Grundlagen

Finanzhaushalt

Der Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden gründet auf den Bestimmungen des Gemeindegesetzes (§§ 84 bis 150) und der Gemeindeverordnung (§§ 5 bis 40).

1. Grundsätze

2. Steuerung des Finanzhaushalts

- A. Haushaltsgleichgewicht
- B. Finanz- und Aufgabenplan
- C. Budget

3. Ausgaben und Anlagen

- A. Bewilligung von Ausgaben
 - 1. Allgemeines
 - 2. Verpflichtungskredit
 - 3. Budgetkredit
 - B. Anlagegeschäfte
-

¹ Jaag/Rüssli/Jenni (Hrsg.), GG Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Schulthess, Zürich 2017

4. Rechnungslegung und Berichterstattung

- A. Allgemeines
- B. Jahresrechnung
- C. Bilanzierung und Vermögensübertragung
- D. Geschäftsbericht
- E. Rechnungsführung
- F. Finanzinformationen

5. Rechnungs- und Buchprüfung

Die praktische Anwendung der Gesetzesbestimmungen bezüglich des Finanzhaushalts findet sich im «Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden», herausgegeben von der Direktion der Justiz und des Innern, Gemeindeamt, Gemeindefinanzen.

Grundlagen

Finanzhaushalt und Rechnungsmodell	Kapitel 1
Jahresrechnung	Kapitel 2
Budget	Kapitel 3
Finanz- und Aufgabenplan	Kapitel 4
Kreditrecht	Kapitel 5
Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente	Kapitel 6
Definition funktionale Gliederung und Kontenrahmen	Kapitel 7

Fachthemen

Bilanzierung und Bewertung des Finanzvermögens	Kapitel 8
Bilanzierung und Bewertung des Verwaltungsvermögens	Kapitel 9
Bilanzierung und Bewertung des Fremd- und Eigenkapitals	Kapitel 10
Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen	Kapitel 11
Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Kapitel 12
Eigenwirtschaftsbetriebe	Kapitel 13
Vorfinanzierungen	Kapitel 14
Fonds	Kapitel 15
Sonderrechnungen	Kapitel 16
Investitionen	Kapitel 17
Anlagenbuchhaltung	Kapitel 18
Leasing und Contracting	Kapitel 19
Geldflussrechnung	Kapitel 20
Interne Verrechnungen	Kapitel 21
Rechnungsführung	Kapitel 22
Finanzkennzahlen	Kapitel 23
Gemeindefinanzstatistik	Kapitel 24
Glossar	Kapitel 25
Abkürzungsverzeichnis	Kapitel 26

Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Funktionale Gliederung
Kontenrahmen Bilanz
Kontenrahmen Erfolgsrechnung
Kontenrahmen Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen
Kontenrahmen Investitionsrechnung Finanzvermögen

Muster-Kontenplan Erfolgsrechnung
Muster-Kontenplan Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen
Muster-Kontenplan Investitionsrechnung Finanzvermögen
Stichwortverzeichnis
Zuordnungstabelle

Arbeitsinstrumente und Vorlagen

Formularsatz Jahresrechnung
Formularsatz Budget
Checkliste Jahresabschluss
Geldflussrechnungs-Tool
Kennzahlen-Tool Jahresrechnung
Kennzahlen-Tool Budget
Werthaltigkeitstest Beteiligungen VV
Wertberichtigungen Forderungen
Bewertung Sachanlagen Finanzvermögen
Finanz- und Aufgabenplan Zweckverband
Steuerabrechnungsformulare

Nebst den kantonal geltenden Gesetzesbestimmungen wird der Finanzhaushalt durch kommunale Regelungen ergänzt. Insbesondere sind dies:

- Gemeindeordnung
- Gebührenreglemente
- Organigramme
- Lohnreglemente
- Ausgliederungserlasse
- Anschlussverträge
- Zweckverbandsstatuten
- Anstaltsverträge
- Gemeindeerlasse (z.B. für die Bildung von Vorfinanzierungen, Errichtung eines Liegenschaftsfonds oder eines Wohnraumfonds, Haushaltsführung mit Globalbudget, Haushaltsgleichgewicht etc.)
- Behördenerlasse (z.B. Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenze, Anwendung von Branchenrichtlinien, Ersatzabgaben für Parkplatzbauten)

Rechnungs- und Buchprüfung

Neben den spezifischen Regeln zur Rechnungs- und Buchprüfung (§ 59 ff GG) gelten auch die allgemeinen Bestimmungen zur Organisation und Tätigkeit von Behörden.

Die Organisation von Behörden im Allgemeinen wird im Gemeindegesetz, §§ 38 bis 46, festgehalten. Die Organisation von Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen findet sich in den §§ 58 bis 62 des Gemeindegesetzes.

§ 38	Einberufung und Teilnahme
§ 39	Beschlussfassung
§ 40	Abstimmungen und Wahlen
§ 41	Präsidialentscheide
§ 42	Ausstandspflicht
§ 43	Ausschluss der Öffentlichkeit

§ 44	Aufgabenübertragung, a. an Mitglieder oder Ausschüsse
§ 45	Aufgabenübertragung, b. an Gemeindeangestellte
§ 46	Beratende Kommissionen und Sachverständige
§ 58	Rechnungsprüfungskommission, a. Bestand
§ 60	Geschäftsprüfungskommission, a. Bestand
§ 62	Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte

Die Aufgabe der Rechnungs- oder Geschäftsprüfungskommission wird im Gemeindegesetz in den °§ 59 bzw. 61 umschrieben.

§ 59	Rechnungsprüfungskommission, b. Aufgaben
§ 61	Geschäftsprüfungskommission, b. Aufgaben

Für die Behördentätigkeit im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung kommen weiter noch folgende gesetzliche Bestimmungen in Betracht:

- Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161), insbesondere §§ 25 bis 30 zur Unvereinbarkeit
- Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4)
- Haftungsgesetz vom 14. September 1969 (LS 170.1)

Die Aufgabe der finanztechnischen Prüfstelle wird im Gemeindegesetz, §§ 142 bis 150, und in der Gemeindeverordnung, §§ 39 und 40, geregelt.

§ 142	Grundsatz
§ 143	Inhalt und Gegenstand der Prüfung
§ 144	Prüfstelle, a. Bestand
§ 145	Prüfstelle, b. Fachkunde und Leumund
§ 146	Prüfstelle, c. Unabhängigkeit
§ 147	Prüfstelle, d. Prüfungsbericht
§ 148	Prüfstelle, e. Anzeigepflicht
§ 149	Einsetzung der Prüfstelle
§ 150	Herausgabe von Unterlagen und Auskünfte
§ 39	Anwendbare Normen
§ 40	Massnahmen aufgrund des Prüfungsberichts

Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt, Gemeindefinanzen
Zürich, 1. September 2020

Kapitelübersicht

Die RPK als Behörde.....	01
Prüfung des Finanzhaushalts.....	02
Prüfung der Jahresrechnung.....	03
Prüfung des Budgets.....	04
Prüfung des Verpflichtungskredits	05

Checkliste Prüfung der Jahresrechnung

Checkliste Prüfung des Budgets

Checkliste Prüfung des Verpflichtungskredits

01

Die RPK als Behörde

Inhaltsverzeichnis

1	Organisation	2
1.1	Bestand	2
1.2	Stellung	2
1.3	Aufgabe	2
1.4	Sachliche Zuständigkeit	3
1.5	Räumlich-organisatorische Zuständigkeit	3
1.6	Fachkunde	3
1.7	Unvereinbarkeit	4
1.8	Haftung	4
2	Rechte und Pflichten	4
2.1	Kollegialprinzip	4
2.2	Mitwirkungspflicht	5
2.3	Schweigepflicht - Ausschluss der Öffentlichkeit	5
2.4	Zugang zu Informationen	5
2.5	Ausstand	6
2.6	Antragsrecht	6

1 Organisation

1.1 Bestand

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) besteht aus mindestens fünf Mitgliedern. Mehr Personen sind zulässig und in Parlamentsgemeinden im Gegensatz zu Versammlungsgemeinden auch üblich. Die Anzahl Mitglieder muss in Versammlungsgemeinden in der Gemeindeordnung geregelt sein. In Versammlungsgemeinden wird die RPK direkt von den Stimmberechtigten gewählt, während in Parlamentsgemeinden die Mitglieder der RPK, wie bei den übrigen Kommissionen, aus der Mitte des Gemeindeparlaments gewählt werden. Mitgliederzahl und Wahlverfahren werden im Organisationserlass des Gemeindeparlaments festgelegt.

Wählbar ist jede im Kanton stimmberechtigte Person, vorausgesetzt wird der Wohnsitz im Kanton. Die Gemeinden können aber auch eine Wohnsitzpflicht in der Gemeinde in der Gemeindeordnung verankern.

1.2 Stellung

Die RPK ist neben dem Gemeindevorstand und der Schulpflege eine selbständige und unabhängige Behörde. Sie ist in erster Linie den Einwohnerinnen und Einwohnern ihrer Gemeinde(n) gegenüber verantwortlich.

Bei der Prüftätigkeit ist die RPK unabhängig. Kein anderes Organ erteilt ihr Weisung. Auch nicht in Parlamentsgemeinden, bei denen die RPK im Auftrag des Gemeindeparlaments prüft. Es besteht weder ein Über- noch ein Unterordnungsverhältnis zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand. Die RPK kann weder gegenüber Behörden und Kommissionen noch gegenüber der Gemeindeverwaltung Anordnungen treffen.

1.3 Aufgabe

Die RPK ist das finanzpolitische Kontrollorgan. Sie berät und unterstützt mit ihrer Prüftätigkeit die Stimmberechtigten an der Urne oder in der Gemeindeversammlung, bzw. im Gemeindeparlament bei den Beschlüssen, die direkte finanzielle Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt haben. Sie prüft den Finanzhaushalt der Gemeinde in ihrer Zuständigkeit nach finanzpolitischen Gesichtspunkten (finanzrechtliche Zulässigkeit, rechnerische Richtigkeit und finanzielle Angemessenheit) und stellt dazu einen Antrag an die Stimmberechtigten. In erster Linie beurteilt sie das Budget und die Jahresrechnung, dazu alle weiteren Geschäfte, die finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinde haben können.

Geschäftsprüfung

Versammlungsgemeinden können ihre RPK mit Geschäftsprüfungsbefugnis ausstatten. Sie machen dadurch die RPK zur Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK). Ihre Prüfung umfasst den Geschäftsbericht, die Geschäftsführung und je nach Ausgestaltung der Kommission auch Geschäfte ohne finanzielle Tragweite. Bei Geschäften mit finanzieller Tragweite prüft die RGPK nebst der finanziellen Angemessenheit auch die sachliche Angemessenheit. Eine reine RPK kann diese Frage nur unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen prüfen, die RGPK kann ein Geschäft umfassender und ohne sich auf finanzielle Auswirkungen zu beschränken beurteilen. So könnte die RGPK z.B. bei einem Verpflichtungskredit für einen Neubau die Rückweisung oder Nichtgenehmigung des Geschäfts mit dem ungünstigen Standort des Neubaus begründen. Diesen sachlichen, nicht finanziellen Zweckmässigkeitsaspekt kann die RPK nicht prüfen.

Parlamentsgemeinden sind zur Geschäftsprüfung verpflichtet. Diese wird von einer RPK oder einer Geschäftsprüfungskommission (GPK) wahrgenommen. Verschiedene Parlamentsgemeinden haben die RPK und die GPK zusammengelegt (GRPK/RGPK). In diesem Fall entfällt die Problematik der Abgrenzung bei der Zuweisung von Geschäften. Die (R)GPK prüft insbesondere den Geschäftsbericht und die Geschäftsführung sowie alle dem Gemeindeparlament vorzulegenden Anträge, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist.

1.4 Sachliche Zuständigkeit

Die RPK ist sachlich zuständig, wenn ein Beschluss in die Kompetenz der Legislative fällt, d.h. wenn ein Antrag an die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder die Stimmberechtigten an der Urne besteht.

Dabei prüft die RPK nur Geschäfte, welche Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Gemeinde haben. Das schliesst neben dem Budget, der Jahresrechnung und den Verpflichtungskrediten auch Verträge, Reglemente oder Gemeindeordnungsrevisionen ein. Bei Gemeindeerlassen und Gemeindeordnungsrevisionen prüft die RPK jedoch nur, wenn direkte finanzielle Folgen für den Gemeindehaushalt entstehen. Sie prüft nicht, wenn Grundsätze formuliert werden, aus denen Massnahmen und Anträge entstehen, die nach den normalen kreditrechtlichen Kompetenzen jeweils für sich beschlossen werden müssen.

Geschäfte, die in der Kompetenz der Exekutive liegen, d.h. durch den Gemeindevorstand oder andere Behörden beschlossen werden, beurteilt die RPK nicht.

1.5 Räumlich-organisatorische Zuständigkeit

Die RPK wird für die politische Gemeinde gewählt, ist aber auch für gebietsgleiche Schulgemeinden zuständig. Auch die Haushalte der Zweckverbände werden von einer RPK geprüft. Sei es durch eine RPK einer Verbandsgemeinde (abwechselnd in einem vorgegebenen Turnus oder einfach einer Gemeinde, die dafür benannt ist, meist die Sitzgemeinde) oder von einer verbandseigenen RPK, in die die Gemeinde Mitglieder der eigenen RPK entsenden.

Erstreckt sich eine Schulgemeinde über das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden muss in der Schulgemeindeordnung die Bestellung der RPK geregelt werden. Dafür kann die RPK einer einzigen politischen Gemeinde bestimmt oder ein turnusmässiger Wechsel vorgesehen werden. Eine eigene RPK für die gebietsübergreifende Schulgemeinde ist möglich, muss sich dann aber aus Mitgliedern der RPKs der betroffenen politischen Gemeinden zusammensetzen. Dabei müssen weder alle Gemeinden vertreten, noch muss eine gleichmässige Verteilung vorgesehen sein.

Die Zuständigkeit der RPK für mehrere Organisationen (politische Gemeinden, Schulgemeinde(n) und Zweckverbände) dient der Kontrolle und der Koordination. In diesen Fällen, soll die RPK die gegenseitigen Verflechtungen speziell prüfen und koordinierend einwirken. Denn die Budgets von Schulgemeinden und Zweckverbänden wirken sich auch auf den Gesamtsteuerfuss aus.

1.6 Fachkunde

Die RPK ist eine Milizbehörde und in erster Linie ein politisches Prüforgan. Es gibt deshalb keine weiteren Wählbarkeitsvoraussetzungen als die Wählbarkeit als Stimmberechtigte und den Wohnsitz im Kanton, insbesondere bestehen keine fachlichen Anforderungen. Die Gemeinden können von sich aus keine höheren Anforderungen an die Fachkunde der Mitglieder der RPK aufstellen. Die politische Prüfung des Finanzhaushalts ist ohne vertiefte Fachkenntnisse möglich.

1.7 Unvereinbarkeit

Die Mitglieder der RPK unterstehen den kantonalen Regeln über die Unvereinbarkeit. Unvereinbar sind Funktionen, die in einem unmittelbaren Aufsichts- oder Unterordnungsverhältnis zueinanderstehen. Die Funktion als Mitglied der RPK schliesst jedes weitere politische Amt und jede Anstellung in der beaufsichtigten Gemeinde aus (ausgenommen davon ist die Mitgliedschaft im Wahlbüro). Der Grundsatz ist, dass niemand seine eigene Tätigkeit beaufsichtigen darf.

Ehe, Partnerschaft oder Verwandtschaft zwischen Mitgliedern der RPK und Mitgliedern anderer Behörden oder der Verwaltung sind nicht unvereinbar, können aber je nach Situation einen Ausstandsgrund bewirken.

1.8 Haftung

Die Mitglieder der RPK sind wie andere Behördenmitglieder der Gemeinde für ihr Handeln und ihre Unterlassungen in disziplinarischer, unter Umständen auch in strafrechtlicher und vermögensrechtlicher Hinsicht verantwortlich. In der Praxis kommt es bei Behördenmitgliedern kaum zu Haftungsfällen.

Voraussetzung für die Haftung von Behördenmitgliedern ist zunächst ein Schaden, der der Gemeinde entstanden sein muss. Es stellt sich die Frage, ob der Gemeinde aus der finanzpolitischen Prüftätigkeit (bzw. aus einem Mangel bei der Prüfung) ein bezifferbarer Schaden entstehen kann. Denn der Schaden entsteht nicht durch die mangelhafte Prüfung, sondern durch den zu prüfenden Vorgang. Denkbar ist allenfalls die Vergrösserung eines Schadens, weil dieser nicht von der RPK geprüft bzw. entdeckt wurde.

Neben dem Zusammenhang von Schaden und Prüfung muss zudem ein Vorsatz oder mindestens grobfahrlässiges Handeln vorliegen. Auch dies ist in aller Regel schwer zu belegen.

2 Rechte und Pflichten

2.1 Kollegialprinzip

Wie alle Behörden ist auch die RPK eine Kollegialbehörde. Die folgenden Rechte und Pflichten leiten sich daraus ab.

Eine Entscheidung fällt die RPK nach gemeinsamer Beratung als Kollegium. Nur in Ausnahmefällen ist ein Beschluss auf dem Zirkularweg möglich. Für die Beschlussfassung muss die Mehrheit der Mitglieder anwesend sein. Gegenseitige Information und die gemeinsame Diskussion über die zu treffenden Beschlüsse sind ein Wesensmerkmal des Kollegialprinzips. Da alle Mitglieder gleichrangig sind, müssen auch alle in gleicher Weise Gelegenheit haben, ihre Meinung einzubringen. Es wird so ausführlich beraten, dass jedes Mitglied sich eine Meinung bilden kann. Die Beratung ist abgeschlossen, wenn niemand mehr das Wort verlangt.

Die Beschlussfassung erfolgt nach der Beratung mit Abstimmung. Die getroffenen Entscheidungen werden von allen Mitgliedern vertreten. Abweichende Meinungen öffentlich zu äussern, verstösst gegen das Kollegialprinzip. Das schliesst die öffentliche Abstimmung in der Gemeindeversammlung mit ein, ein Mitglied der RPK kann nicht die Rolle des «einfachen Bürgers bzw. der einfachen Bürgerin» (d.h. ausserhalb der Behörde) einnehmen, um eine Minderheitsmeinung zu vertreten. Die Mitgliedschaft in der Kollegialbehörde schränkt hier, nach der Beratung und Abstimmung innerhalb der Behörde, die freie Meinungsäusserung ein. Einzig in Fällen schwerer Gewissensnot ist die Abweichung vom Kollegialprinzip möglich.

In Parlamentsgemeinden jedoch ist die Vorstellung und Diskussion von Minderheitsmeinungen in der Parlamentsdebatte möglich. Die RPK ist ein Ausschuss des Gemeindeparlaments und eine parlamentarische Kommission kann auch eine Minderheitsmeinung äussern.

2.2 Mitwirkungspflicht

Die RPK als Behörde, wie auch die Mitglieder im Einzelnen, sind verpflichtet ihre gesetzlichen Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. Diese Pflicht schliesst sowohl die Teilnahme an den Sitzungen der RPK, wie auch an den Abstimmungen ein.

Das Wesen der Kollegialbehörde ist die Information und Debatte über die anstehenden Geschäfte. Die Teilnahme daran ist eine Amtspflicht, der sich die Mitglieder der RPK mit der Annahme der Wahl unterworfen haben. Für die RPK gilt der Amtszwang. Natürlich gilt die Teilnahmepflicht nicht absolut, es ist möglich, sich aus wichtigen Gründen von einer Sitzung der RPK entschuldigen zu lassen. Die Mitglieder der RPK sollten sich allerdings bewusst sein, dass mit dem Fernbleiben von der Sitzung auch eine Stimme bei der Meinungsbildung fehlt.

2.3 Schweigepflicht - Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Mitglieder der RPK sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Informationen, die sie durch ihre Tätigkeit erhalten, dürfen sie nicht ausserhalb der RPK weitertragen. Ausgenommen ist natürlich, was zur Diskussion in der Gemeindeversammlung verwendet wird, sofern die RPK diese Informationen nicht ausdrücklich vertraulich zu behandeln hat.

Die Schweigepflicht scheint zunächst dem Öffentlichkeitsprinzip zu widersprechen, das im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) geregelt ist. Aber auch das IDG unterscheidet zwischen Informationen, die öffentlich sind und solchen, die nicht öffentlich sind. Die Entscheidung darüber obliegt dem Gemeindevorstand, wenn er der RPK die für ihre Prüfung notwendigen Informationen zukommen lässt.

Der Grundsatz der Schweigepflicht schützt in Verbindung mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit von Verhandlungen der Behörden das Sitzungsgeheimnis. Vertraulichkeit und Nichtöffentlichkeit sind Voraussetzung und Ausdruck der kollegialen Beratung. Die Sicherheit, dass die Sitzungsinhalte vertraulich sind, ermöglicht eine offene Diskussion, in der alle Mitglieder der RPK unterschiedliche Standpunkte vertreten und auch kritisieren oder eigene Zweifel formulieren können. Ziel ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die notwendige Kompromisse ermöglichen, ohne dass die Mitglieder der RPK unerwünschten Druck- und Beeinflussungsversuchen von aussen ausgesetzt sind. Dies ergänzt in gewisser Weise die Teilnahme- und Mitwirkungspflicht, indem dem Zwang zum Positionsbezug die Sicherheit der Vertraulichkeit an die Seite gestellt wird.

2.4 Zugang zu Informationen

Die Behörden der zu prüfenden Gemeinden sind im Dienst der Prüfungstätigkeit der RPK zur Mitwirkung verpflichtet. Die RPK kann gegenüber dem Gemeindevorstand die Herausgabe der für die Prüfung notwendigen Unterlagen verlangen bzw., nach Absprache mit dem Gemeindevorstand, die erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen. Dieser Anspruch wird aber begrenzt, wenn überwiegend öffentliche oder private Interessen der Herausgabe von Unterlagen oder der Erteilung von Auskünften entgegenstehen. Der Gemeindevorstand schränkt in diesen Fällen die Information ein. Er hat aber zu berücksichtigen, dass auch die RPK der Schweigepflicht untersteht.

01 Die RPK als Behörde

Die RPK kann nicht uneingeschränkt prüfen. Ihr Auskunftsbegehren hat sich an ihrer Aufgabenstellung auszurichten:

- Die Prüfungshandlungen sind auf die finanziellen Aspekte beschränkt.
- Ihr Auskunftsanspruch umfasst nur, was für ihre Prüfung erforderlich ist. Die Verhältnismässigkeit ist zu berücksichtigen.
- Grundsätzlich besteht der Auskunftsanspruch nur gegenüber der Exekutive («von Behörde zu Behörde»).
- Bei der finanztechnischen Prüfung kann Auskunft nach Absprache zwischen den Behörden, auch direkt von der Verwaltung verlangt werden.

Zweckdienlich sind alle Unterlagen, die der RPK eine umfassende Beurteilung der finanziellen Fragestellungen erlauben. In der Regel werden sich die Informationen auf die reinen Finanzunterlagen beschränken. Es kann aber sinnvoll sein, der RPK alle Unterlagen zugänglich zu machen, die die antragstellende Behörde zur Verfügung hatte. Die RPK kann sich so ein umfassenderes Bild über die verschiedenen Aspekte des Geschäfts machen und die Teile, die sie prüfen muss, leichter in einen Gesamtzusammenhang einordnen. Die RPK beurteilt, welche Informationen für die finanzielle Prüfung wesentlich sind.

Die RPK hat keinen Anspruch auf Unterlagen zu Varianten, die nicht zur Abstimmung stehen, insbesondere nicht zu den Submissionsunterlagen der unterlegenen Bewerbenden oder zu Variantenberechnungen, die die antragstellende Behörde verworfen hat. Denn die RPK beurteilt ausschliesslich den Antrag, den der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unterbreitet. Der Vergleich mit anderen Möglichkeiten ist ihr verwehrt, sofern der Gemeindevorstand diese Informationen nicht von sich aus vorlegt.

2.5 Ausstand

Öffentliche Interessen sollen vor der Beeinflussung durch private Interessen geschützt werden. Bestehen private Interessen, müssen die Betroffenen in Ausstand treten, d.h. sie dürfen in keiner Weise an der Beschlussfassung beteiligt sein. Das gilt auch für die vorgängige Prüfung und die Beratung.

Ziel der Bestimmung ist es, eine unsachliche Beeinflussung von Entscheidungen durch Befangenheit zu verhindern. Dabei muss der Interessenkonflikt aber im Einzelfall für das betroffene Mitglied der RPK bestehen. Es reicht nicht aus, dass ein Mitglied der RPK von einem Gebührenreglement betroffen ist, denn dieses gilt ja auch für eine Reihe anderer Personen.

Für die RPK heisst das, dass ein Mitglied in den Ausstand zu treten hat, wenn es an der zu beurteilenden Sache ein persönliches Interesse hat oder eng mit den daran Beteiligten verbunden ist oder als Vertreter bzw. Vertreterin einer betroffenen Partei tätig ist oder war. Die tatsächliche Befangenheit muss nicht bestehen, es genügt bereits der Anschein der Befangenheit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kleinräumigen Strukturen der zürcherischen Gemeindelandschaft und das Milizsystem mögliche Ausstandsgründe eher begünstigen. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Anschein der Befangenheit gegeben ist.

2.6 Antragsrecht

Die RPK kann nicht selbständig Geschäfte vor die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder an die Urne bringen. Sie wird nur tätig, wenn ein Antrag an die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder zuhanden der Urne vorliegt. Ihr Antragsrecht knüpft an den von ihr zu prüfenden Antrag des Gemeindevorstands an, ein sogenanntes akzessorisches Antragsrecht. Die RPK äussert sich zu den finanziellen Aspekten eines solchen Antrags.

01 Die RPK als Behörde

Die RPK kann der Gemeindeversammlung die Zustimmung (bzw. Genehmigung), die Rückweisung oder die Ablehnung (bzw. Nichtgenehmigung) eines Geschäfts beantragen. Ausserdem kann sie Änderungsanträge einbringen, ihre Zustimmung zu einem Antrag allerdings nicht von der Annahme solcher Änderungen abhängig machen.

Die Anträge der RPK müssen den Stimmberechtigten zusammen mit den übrigen Unterlagen zum Geschäft vorgängig zur Kenntnis gebracht werden. Die RPK kann als Behörde an der Gemeindeversammlung in der Regel keine neuen Anträge einbringen, weil dies eine Diskussion und Beschlussfassung innerhalb der RPK voraussetzt.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Geschäft zurückweisen. Wird das Geschäft trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechts-sachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt aber nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre.

02

Prüfung des Finanzhaushalts

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemein.....	2
2	Finanzpolitische Prüfung	2
2.1	Prüfgegenstand.....	2
2.2	Organisation der Prüftätigkeit	3
2.3	Bericht und Antrag	4
3	Finanztechnische Prüfung	5
3.1	Prüfstelle	5
3.2	Aufgabe und Prüfgegenstand	6
3.3	Prüfbericht.....	6

1 Allgemein

Die Finanzhaushalte der Gemeinden und Zweckverbände müssen von unabhängigen Organen geprüft werden (Art. 129 Abs. 4 Kantonsverfassung). Das Gemeindegesetz unterscheidet zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung. Für die finanzpolitische Prüfung ist die Rechnungsprüfungskommission (RPK) verantwortlich. Für die finanztechnische Prüfung ist eine fachkundige und unabhängige Prüfstelle einzusetzen (in der Regel eine externe Revisionsstelle).

Dabei gilt es zu beachten, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Trennung zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung in der Praxis nicht immer klar umsetzbar ist. Im Grundsatz soll die finanztechnische Prüfung sich um Aspekte wie Buchführung und Rechnungslegung (z.B. Kontierung und Bewertung) und die finanzpolitische Prüfung um Aspekte wie die Einhaltung von Kompetenzen und die finanzielle Entwicklung der Gemeinde (z.B. Tragbarkeit von Ausgabenbeschlüssen) kümmern.

2 Finanzpolitische Prüfung

2.1 Prüfgegenstand

Die Aufgabe der RPK besteht in der finanzpolitischen Prüfung von Sachverhalten, die alle unmittelbare Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Gemeinde haben und über die die Stimmberechtigten (Urne oder Gemeindeversammlung) oder das Gemeindeparlament befinden. Prüfgegenstände sind:

- Budget und Steuerfuss
- Jahresrechnung
- Verpflichtungskreditanträge und Kreditabrechnungen
- Erlasse von finanzieller Tragweite
- Verträge von finanzieller Tragweite (z.B. Anschlussverträge)

Die RPK prüft dabei die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit sowie die finanzielle Angemessenheit.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Die RPK prüft, ob die Prüfgegenstände im Einklang mit der Rechtsordnung stehen. Finanzrechtlich zulässig ist ein Budget, eine Jahresrechnung oder ein Verpflichtungskredit, wenn die Regeln des Finanzhaushalts eingehalten sind. Diese Regeln stehen in kantonalen Gesetzen und Verordnungen, der Gemeindeordnung und in gemeindeeigenen Bestimmungen (z.B. Personalreglement, Gebührenverordnung, Gemeindeerlass zum Liegenschaftenfonds). So muss zum Beispiel das Budget die Anforderungen an das Haushaltsgleichgewicht (zulässiger Aufwandüberschuss) einhalten. Die Jahresrechnung darf keine unzulässigen Fonds enthalten. Ein Verpflichtungskredit muss vom zuständigen Gemeindeorgan bewilligt sein.

Die Prüfung setzt voraus, dass der RPK die entsprechenden Bestimmungen bekannt sind. Es ist sinnvoll, alle wichtigen rechtlichen Grundlagen als Dauerakten zu halten.

Die Prüfung der finanzrechtlichen Zulässigkeit durch die RPK ist nicht immer vollständig von der finanztechnischen Prüfung abzugrenzen. So kann die Nichteinhaltung des Kontenrahmens oder das Einrichten unzulässiger Fonds sowohl von der RPK finanzpolitisch als auch von der Prüfstelle finanztechnisch gerügt werden. Je nach Prüfgegenstand sollte die RPK sich mit der finanztechnischen Prüfstelle über deren Prüfungen dazu absprechen. Das Augenmerk der RPK sollte auch bei

der Prüfung der finanzrechtlichen Zulässigkeit auf den finanzpolitisch wesentlichen Fragestellungen wie der Einhaltung der Regeln zur Steuerung des Finanzhaushalts oder der Korrektheit der Beschlussfassung liegen.

Rechnerische Richtigkeit

Die rechnerische Richtigkeit ist insbesondere beim Budget, den Verpflichtungskreditanträgen oder Kreditabrechnungen zu prüfen, weil dort, anders als bei der Jahresrechnung, keine finanztechnische Kontrolle durch eine Prüfstelle stattfindet. Im Rahmen der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit wird beurteilt, ob die berechneten Werte korrekt sind, z.B. ob die Abschreibungen im Verpflichtungskreditantrag, der ganze Verpflichtungskredit oder die Abrechnung richtig berechnet wurden.

Die rechnerische Richtigkeit wird im Regelfall nicht umfassend, sondern stichprobenweise geprüft. Die RPK versichert sich dadurch, dass die grundlegenden Zahlenwerte stimmen. Auf dieser Grundlage können dann die Prüfungen zur finanziellen Angemessenheit erfolgen. Da in aller Regel heute automatisierte Systeme verwendet werden, bestehen Fehlerquellen am ehesten an den Schnittstellen zweier Systeme bzw. beim Übergang zwischen der EDV und den Menschen (z.B. manuell erstellte Zusammenzüge).

Finanzielle Angemessenheit

Zulässigkeit und rechnerische Richtigkeit bilden die technische Voraussetzung oder Grundlage der finanzpolitischen Prüfung. Die Beurteilung der finanziellen Angemessenheit betont den finanzpolitischen Aspekt der Prüfung. Am Ende geht es dabei um die Frage, ob der Prüfgegenstand (Budget, Jahresrechnung oder Verpflichtungskreditantrag) aus Sicht der RPK für die Gemeinde und ihre finanziellen Verhältnisse stimmig ist.

Zu beurteilen sind Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, d.h. ob Ausgaben grundsätzlich tragbar und notwendig für die angestrebten Ziele sind und wie das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen eingeschätzt wird. Die Angemessenheit ist im Gegensatz zu den anderen beiden Prüfungen meist nicht eine Frage von «richtig» oder «falsch», sondern umfasst eine Bandbreite von möglichen Lösungen, die eben politisch diskutiert werden müssen.

Zur finanziellen Angemessenheit können folgende Fragen gestellt werden, wobei die Gewichtung je nach Prüfgegenstand unterschiedlich ist:

- Ist die Ausgabe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde oder schränkt die Ausgabe die Gemeinde unangemessen ein, weil keine Mittel für andere Aufgaben mehr vorhanden sind?
- Ist die Ausgabe notwendig oder können/sollen/wollen wir darauf verzichten?
- Ist die Ausgabe dringlich oder erträgt sie einen Aufschub?
- In welchem Umfang wird das angestrebte Ziel mit der Ausgabe erreicht und ist das finanziell angemessen?
- Ist die Ausgabe wirtschaftlich oder ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis unvernünftig bzw. unangemessen?

Bei den letzten beiden Fragen ist die Abgrenzung zur Geschäftsprüfung, die die RPK nicht vornehmen darf, nicht immer einfach. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit beschränkt sich unter finanziellen Gesichtspunkten darauf, ob das angestrebte Ziel erfüllt wird (wenn nicht, wäre das finanziell unangemessen) und nicht auf die Frage, wie das geschieht.

2.2 Organisation der Prüftätigkeit

Die RPK kann den Finanzhaushalt nicht zweimal im Jahr (Budget/Jahresrechnung) umfassend prüfen. Sie setzt über die vier Jahre der Legislatur Prüfschwerpunkte und bearbeitet diese nach ihrer Bedeutung für den Finanzhaushalt öfter oder weniger oft. Grundsätzlich sollten alle Bereiche des Gemeindehaushalts mindestens einmal innerhalb der Legislatur geprüft werden. Damit dies

02 Prüfung des Finanzhaushalts

sichergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Mehrjahresplanung über die vier Jahre dauernde Amtszeit.

Die Prüfschwerpunkte können sich aus der Organisation ergeben, also aus den Aufgabenbereichen, Funktionen oder Institutionen. Sie können aber auch thematisch begründet sein wie Rückstellungen, Verpflichtungskredite oder Beteiligungen. Anspruchsvoller können finanzpolitische Themen wie die Investitionspolitik oder das Haushaltsgleichgewicht sein, mit denen sich die RPK bei der Prüfung des Budgets oder von Verpflichtungskrediten für Projektierungs- oder Bauvorhaben zu befassen hat.

Die Beurteilung, ob ein Bereich öfter oder weniger oft geprüft werden sollte, ergibt sich neben dem üblichen Rhythmus auch aus der Wichtigkeit, den dieser Bereich für die Finanzen der Gemeinde hat. Dabei sind einerseits das Risiko und andererseits die Wesentlichkeit als Kriterien für die Prüfhäufigkeit zu beachten. Eine einfache Methode besteht darin, für das Risiko und die Wesentlichkeit Punkte zu vergeben (1 = gering, 2 = mittel, 3 = hoch) und aus dem Produkt der Werte eine Rangfolge oder einen «Eingriffswert» (> 5) zu bestimmen. Selbstverständlich ersetzt diese Methode keine umfassende Analyse oder vertiefte Beurteilung, sie hilft aber, relativ schnell und einfach eine Stossrichtung festzulegen.

Feststellung	Risiko (1-3)	Wesentlichkeit (1-3)	Produkt (1-9)	Konsequenz
Mehrere Personalwechsel in Steuerverwaltung	2	3	6	Grundstückgewinnsteuer: Bearbeitungsstand prüfen

Die Mehrjahresplanung wird durch die Planungen der einzelnen Prüfungen konkretisiert. Die RPK bestimmt die Prüfschwerpunkte und legt damit das Prüfprogramm fest. Bei der Festlegung des Prüfprogramms berücksichtigt die RPK auch die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen und greift gegebenenfalls Fragestellungen daraus wieder auf.

Zur organisatorischen Vorbereitung der Prüfung gehört neben der Terminplanung und der Festlegung, welche Mitglieder welche Prüfungen vornehmen, auch die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen und Akten. Unterlagen, die jedes Mal wiederverwendet werden, können als Dauerakten abgelegt werden. Beispiele von Dauerakten sind:

- Handbuch RPK
- Handbuch Finanzhaushalt
- Gemeindegesetz
- Gemeindeverordnung
- Beschluss Gemeindevorstand Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenze
- Beschluss Gemeindevorstand Abgrenzung Ressourcenausgleich
- Grundsatzentscheid Gemeindeversammlung für Vorfinanzierungen
- Kommunale Beschlüsse zum Haushaltsgleichgewicht (Eigenkapitalziel, Selbstfinanzierungsgrad, Schuldenbremse)
- Gemeindeerlass Liegenschaftsfonds
- Gemeindeerlass Wohnraumfonds

2.3 Bericht und Antrag

Nach erfolgter Prüfung erstellt die RPK ihren Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung. Der Bericht enthält im Minimum eine Beurteilung der finanziellen Zulässigkeit, der rechnerischen

Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit. Je nach Prüfgegenstand kommen noch zusätzliche Elemente dazu. Es ist der RPK unbenommen den Bericht umfassender zu gestalten. Es gibt dazu keine besonderen Vorschriften. Aus praktischen Gründen empfiehlt es sich bei sehr ausführlichen Berichten eine Kurzfassung zusammen mit dem Antrag zu erstellen und die Langfassung als Ergänzung zum oder innerhalb des beleuchtenden Berichts zu veröffentlichen.

Die RPK kann der Gemeindeversammlung

- die Genehmigung (bzw. Zustimmung),
- die Rückweisung oder
- die Nichtgenehmigung (bzw. Ablehnung)

eines Geschäfts beantragen. Der Antrag auf Rückweisung oder Nichtgenehmigung ist zu begründen, denn es ist nicht sinnvoll, ein Geschäft zurückzuweisen, ohne den Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand, die Gründe dafür aufzuzeigen, bzw. die Mängel des Geschäfts zu benennen. Beantragt die RPK die Genehmigung des Geschäfts, hat sie keine Begründungspflicht.

Die RPK kann Änderungsanträge zu einem Geschäft einbringen (bei der Jahresrechnung nur hinsichtlich der Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve und der Globalbudgetreserve). Die Anträge müssen einen finanziellen Bezug haben und dürfen nicht mit Argumenten zur sachlichen Zweckmäßigkeit begründet sein, weil diesen Aspekt nur eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission bzw. eine Geschäftsprüfungskommission prüfen darf. Der Antrag zur Annahme eines Geschäfts kann allerdings nicht an Bedingungen, insbesondere nicht an bestimmte Änderungsanträge, geknüpft werden. Kann die RPK einem Geschäft nur bei erfolgten Änderungen zustimmen, muss sie die Rückweisung beantragen.

Während bei einer Ablehnung (z.B. Verpflichtungskreditantrag) oder Nichtgenehmigung (z.B. Vertrag) das betreffende Geschäft als erledigt betrachtet wird, ist die Rückweisung praktisch der Auftrag an den Gemeindevorstand zur Überarbeitung des Geschäfts und erneuten Vorlage. Der Gemeindevorstand ist allerdings weder gezwungen das Geschäft zu überarbeiten noch es überhaupt erneut vorzulegen. Budget und Jahresrechnung müssen wieder vorgelegt werden.

Die Anträge der RPK müssen den Stimmberechtigten zusammen mit den übrigen Unterlagen zum Geschäft vorgängig zur Kenntnis gebracht werden. Die RPK kann als Behörde an der Gemeindeversammlung in der Regel keine neuen Anträge einbringen, weil diese eine Diskussion und Beschlussfassung innerhalb der RPK voraussetzen.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Geschäft zurückweisen. Wird das Geschäft trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechtsachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt aber nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre.

3 Finanztechnische Prüfung

3.1 Prüfstelle

Die finanztechnische Prüfung erfolgt durch eine Prüfstelle. Die Gemeinde kann dafür Private oder die Finanzkontrolle der Gemeinde beauftragen. Der Gemeindevorstand und die RPK bestimmen mit übereinstimmenden Beschlüssen die Prüfstelle. Jedoch kann in der Gemeindeordnung auch die alleinige Zuständigkeit für diesen Beschluss der RPK, der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament übertragen werden.

Die Leitung der finanztechnischen Prüfung setzt als qualifizierte Fachkunde eine Ausbildung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG) und eine zweijährige Berufserfahrung in der Prüfung des Rechnungswesens von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts voraus. Die übrigen an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen (Prüfende) verfügen über die notwendige Fachkunde. Einen unbescholtenen Leumund im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RAG müssen die Prüfungsleitung und alle Prüfenden vorweisen können.

Die Prüfstelle und die Prüfenden müssen von der Gemeinde unabhängig sein. Die Prüfenden und ihnen vorgesetzte oder nahestehende Personen dürfen insbesondere weder dem Gemeindepapament noch einer Behörde der Gemeinde angehören. Ausserdem dürfen sie in keinem arbeitsrechtlichen oder anderen vertraglichen Verhältnis zur auftraggebenden Gemeinde stehen.

Die RPK kann finanztechnisch prüfen, wenn sie als Prüfstelle in der Gemeindeordnung bezeichnet wird und sie die Fachkunde und Unabhängigkeit erfüllt. Ist in einer Gemeinde die RPK als Prüfstelle bestimmt, können ebenfalls in der Gemeindeordnung die Anforderungen an die Fachkunde und an die Unabhängigkeit herabgesetzt werden. Keine Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen sind bei der Durchführung (Prüfungsstandard) und der Berichterstattung (umfassender Bericht und Kurzbericht) möglich.

3.2 Aufgabe und Prüfgegenstand

Die Prüfstelle prüft, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den Vorschriften gemäss Gemeindegesezt und Gemeindeverordnung sowie den Regelungen der Gemeinde entsprechen. Ziel der technischen Prüfung ist es, wesentliche Fehlaussagen mit angemessener Sicherheit zu erkennen. Gegenstand der Prüfung bilden insbesondere die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und der Geldverkehr. Die Prüfung findet jährlich statt. Dabei kann die Prüfstelle vom Gemeindevorstand die Herausgabe, der für die Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen und mit der Zustimmung des Gemeindevorstands die für die Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen. Die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften umfassen auch besondere Personendaten und Steuerdaten. Für die Herausgabe solch sensibler Daten ist jedoch ein spezifisches Prüfinteresse darzulegen, das sich aus der Notwendigkeit einer besonderen Prüfungshandlung ergibt.

Die finanztechnische Prüfung erfolgt nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision. Die anwendbaren Normen sind die Schweizerischen Prüfungsstandards (PS) der EXPERTsuisse. Dies schliesst den Schweizer Prüfungshinweis 60 (PH 60, «Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeinderechnung») ein. Der Prüfungsprozess ist durch die Berufsregeln der Wirtschaftsprüfung vorgegeben. Art, Umfang und Tiefe der Prüfung bestimmt die Prüfungsleitung. Dabei kommen die Kriterien des Risikos und der Wesentlichkeit zum Tragen, was sich zum Beispiel darin ausdrückt, dass ein allfälliges internes Kontrollsystem (IKS) bei der Prüfung angemessen zu berücksichtigen ist. Die Buchführung der einzelnen Verwaltungsbereiche wird nach ihrer Wichtigkeit abwechselnd einer vertieften Prüfung unterzogen.

3.3 Prüfbericht

Die Prüfstelle erstattet dem Gemeindevorstand, der RPK und dem Bezirksrat umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der finanztechnischen Prüfung. Im Prüfbericht wird insbesondere festgehalten, ob Buchführung und Rechnungslegung ordnungs- und gesetzmässig erfolgt sind, bzw. welche Feststellungen die Prüfung ergeben hat.

Der umfassende Bericht dient den für die Buchführung Verantwortlichen als Grundlage für Fehlerkorrekturen und zur Anpassung der Prozesse, um künftig entsprechende Fehler zu vermeiden. Für die RPK ist der umfassende Bericht in erster Linie von Bedeutung, wenn darin aufgeführte Fehler

02 Prüfung des Finanzhaushalts

die finanzpolitische Beurteilung zu beeinträchtigen drohen. Der Gemeindevorstand beschliesst aufgrund des Berichts, ob und welche Massnahmen zur Beseitigung von festgestellten Mängeln ergriffen werden und informiert die finanztechnische Prüfstelle, die RPK und den Bezirksrat darüber.

Sollten die Leiterinnen und Leiter der finanztechnischen Prüfung bei der Prüfung Kenntnis von einer Straftat erlangen, sind sie verpflichtet diese anzuzeigen.

Zusätzlich zum umfassenden Bericht wird von der finanztechnischen Prüfstelle ein Kurzbericht verfasst. Dieser enthält Angaben zum Prüfungsergebnis, eine Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung und eine Bestätigung, dass die rechtlichen Anforderungen an die Prüfenden erfüllt sind. Der Kurzbericht ist Bestandteil der Jahresrechnung. Die finanztechnischen Informationen im Kurzbericht sollten im Normalfall ausreichen, um die finanzpolitische Prüfung vornehmen zu können. Grundsätzlich interessiert die RPK, ob die vorgelegten Zahlen verlässlich sind, d.h. ob ihre Beurteilung auf der richtigen Grundlage erfolgt. Bestehen Fehler, die das Urteil beeinträchtigen können, sind diese im Kurzbericht anzuführen.

Praxisbeispiel

Bericht der finanztechnischen Prüfstelle zur Jahresrechnung 2019

der Politischen Gemeinde Muster

Als finanztechnische Prüfstelle haben wir die beiliegende Jahresrechnung der Politischen Gemeinde Muster, bestehend aus den gesetzlich vorgeschriebenen Elementen für das am 31.12.2019 abgeschlossene Rechnungsjahr geprüft.

Verantwortung der Vorsteherchaft

Die Vorsteherchaft ist für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den für die Organisation geltenden Rechtsgrundlagen verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die Vorsteherchaft für die rechtmässige Rechnungslegung verantwortlich.

Verantwortung der finanztechnischen Prüfstelle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben die Prüfung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass mit hinreichender Sicherheit eine Aussage darüber gemacht werden kann, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen der Prüfenden. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigen die Prüfenden das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der rechtmässigen Anwendung der Rechnungslegung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil und Empfehlung zur Genehmigung der Jahresrechnung

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31.12.2019 abgeschlossene Rechnungsjahr den für die Organisation geltenden Vorschriften. Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.

Fachkunde, Leumund sowie Unabhängigkeit

Wir bestätigen, dass wir die gesetzlichen Anforderungen an die Fachkunde, den Leumund und die Unabhängigkeit erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbare Sachverhalte vorliegen.

Musterhausen, 16. April 2020
Prüfstelle Mustermann

Norbert Achermann
Prüfungsleitung

Claudia Koller
Prüfende

Kurzbericht finanztechnische Prüfstelle

03

Prüfung der Jahresrechnung

Inhaltsverzeichnis

1	Funktion der Jahresrechnung.....	2
2	Prüfungsvorbereitung	2
2.1	Terminplanung und Organisation	2
2.2	Prüfungs Schwerpunkte / Prüfprogramm	3
3	Prüfungsdurchführung	4
4	Prüfungsabschluss.....	7
4.1	Bericht und Antrag	7
4.2	Dokumentation und Aufbewahrung	9

1 Funktion der Jahresrechnung

Die Jahresrechnung stellt in strukturierter Form Informationen über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde zur Verfügung. Alle wirtschaftlichen Sachverhalte bzw. Geschäftsfälle während des Kalenderjahres werden summarisch aufgezeichnet. Dabei werden die finanzielle Lage sowie die finanzielle Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und zum Budget aufgezeigt. Weiter dient die Jahresrechnung der Auskunft über die Verwendung der finanziellen Mittel und der Rechenschaftsablage gegenüber der Öffentlichkeit. Sie schliesst den Prozess eines Rechnungsjahres ab, der etwa anderthalb Jahre vorher mit dem Budget begonnen hat.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 02 «Jahresrechnung»

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) prüft die Jahresrechnung und unterbreitet der Legislative ihren Bericht und Antrag dazu. Mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments zur Jahresrechnung nimmt die Legislative die Berichterstattung zur Kenntnis, genehmigt sie und beurteilt die Tätigkeit des Gemeindevorstands.

Für die finanztechnische Prüfung der Jahresrechnung ist eine fachkundige und unabhängige Prüfungsstelle einzusetzen (in der Regel eine externe Revisionsstelle).

Handbuch über die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden, Kapitel 02 «Prüfung des Finanzhaushalts», Ziffer 3 «Finanztechnische Prüfung»

2 Prüfungsvorbereitung

2.1 Terminplanung und Organisation

Damit die Gemeindeversammlung die Jahresrechnung bis spätestens 30. Juni genehmigen kann, werden nachfolgende Richttermine für die Erstellung, Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung empfohlen.

Datum	Prozessablauf
31.03.20xx	Erstellung und Verabschiedung des Entwurfs der Jahresrechnung durch den Gemeindevorstand
ab 01.04.20xx	Prüfung durch das finanztechnische Kontrollorgan
ab 01.04.20xx	Prüfung durch das finanzpolitische Kontrollorgan
31.05.20xx	Einladung zur Gemeindeversammlung und Auflage der Jahresrechnung einschliesslich des Antrags der RPK
15.06.20xx	Zustellung des beleuchtenden Berichts an die Stimmberechtigten
30.06.20xx	Genehmigung der Jahresrechnung durch die Gemeindeversammlung
30.06.20xx	Veröffentlichung und Aufbewahrung, Überweisung an den Bezirksrat
30.06.20xx	Gemeindefinanzstatistik (GEFIS)

Im Prozessablauf sind keine Gesprächstermine zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand oder mit Personen aus der Abteilung Finanzen enthalten. Es ist jedoch sinnvoll, solche vorzusehen, z.B. bei der Übergabe der Rechnung, zwischen den eigentlichen Prüfungssitzungen oder nach erfolgter Prüftätigkeit (Schlussbesprechung). Dabei können Fragen gestellt, die Situation diskutiert oder Unklarheiten beseitigt werden.

Es ist der RPK freigestellt, wie sie ihre Prüftätigkeit ausüben will. Sie kann den Zeitpunkt der Prüfungen, innerhalb des eingeschränkten Zeitraums, selber bestimmen. Meist erstellt allerdings bereits die Abteilung Finanzen und/oder die Gemeindekanzlei eine interne Terminplanung bis hin zur Gemeindeversammlung, bzw. die Parlamentsdienste die Sitzungsplanung, in welche die Prüftätigkeit der RPK sinnvollerweise integriert wird. Bei der Terminplanung ist auch auf die Abstimmung mit den Osterfeiertagen und den Frühlingsferien zu achten, die den üblichen Prüfungszeitraum der RPK regelmässig tangieren. Dabei geht es nicht nur um die Abwesenheit von Mitgliedern der RPK, sondern auch von Gemeindevorständen und Mitarbeitenden der Verwaltung.

Für die Prüfung der Jahresrechnung ist in der Terminplanung eine angemessene Frist vorzusehen. Diese Frist ist kantonale nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen, eine Prüffrist von 30 Tagen in der Gemeindeordnung zu regeln.

Zeigen sich bei der Terminplanung zeitliche Konflikte, sind alle Seiten für eine Lösung gefordert. So kann z.B. die Prüfung von Teilbereichen der Jahresrechnung bereits vor der formellen Übergabe erfolgen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die geprüfte Jahresrechnung letztlich mit der Fassung identisch ist, über die der Gemeindevorstand beschliesst und die er der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vorlegt. Besteht regelmässig ein Zeitproblem, ist die Terminplanung von Gemeindevorstand und RPK grundsätzlich zu prüfen.

Zur organisatorischen Vorbereitung der Prüfung gehört neben der Terminplanung auch die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen und Akten wie z.B. der gesetzlichen Grundlagen oder gemeindeeigener Reglemente. Unterlagen, die jedes Mal wiederverwendet werden, können als Dauerakten angelegt werden.

Die finanzpolitische Prüfung der Jahresrechnung findet zeitgleich mit der finanztechnischen Prüfung statt. Bei den engen zeitlichen Vorgaben ist es kaum möglich, für die finanzpolitische Prüfung das Ergebnis der finanztechnischen Prüfung abzuwarten. In der Praxis ist das in aller Regel auch nicht notwendig. Für das abschliessende Prüfurteil der RPK zur Jahresrechnung muss die RPK aber auch das Prüfergebnis und die Empfehlung der Prüfstelle zur Kenntnis nehmen.

2.2 Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm

Einerseits äussert sich die RPK zur Jahresrechnung als Ganzes, andererseits kann sie diese kaum umfassend prüfen. Sie wird über die vier Jahre der Legislatur Prüfschwerpunkte setzen und diese nach ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt öfter oder weniger oft bearbeiten. Grundsätzlich sollten alle relevanten Bereiche des Gemeindehaushalts mindestens einmal innerhalb der Legislatur geprüft werden. Damit dies sichergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Mehrjahresplanung über die vier Jahre dauernde Amtszeit.

Handbuch über die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden, Kapitel 02 «Prüfung des Finanzhaushalts», Ziffer 2.2 «Organisation der Prüftätigkeit»

Die Hauptaufgabe bei der Vorbereitung der Jahresrechnungsprüfung ist die Konkretisierung der Prüftätigkeit, das heisst die Festlegung des Prüfprogramms. Dabei ist zu entscheiden, ob die Prüfschwerpunkte, wie in der Mehrjahresplanung angedacht, umgesetzt werden sollen oder ob z.B. aktuelle Entwicklungen Einfluss auf die finanzielle Situation der Gemeinde haben und sich daher andere oder zusätzliche Prüfschwerpunkte aufdrängen. Ergänzt wird das Prüfprogramm durch Erkenntnisse und Fragestellungen der vorangegangenen Prüfungen.

Als Hilfestellung für die Erarbeitung eines eigenen Prüfprogramms steht eine Checkliste zur Verfügung.

«Checkliste Prüfung der Jahresrechnung»

Die Prüfungshandlungen werden auf die Mitglieder verteilt. Dabei ist den persönlichen Interessen und Fähigkeiten der Mitglieder Rechnung zu tragen.

3 Prüfungsdurchführung

Die Kernfragen der Jahresrechnungsprüfung lauten einfach ausgedrückt: Sind die ausgewiesenen Zahlen richtig? Gibt es Abweichungen zum Budget und sind diese Abweichungen begründet und akzeptabel? Die erste Frage wird im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung vor allem durch die finanztechnische Prüfstelle beantwortet.

Die RPK beurteilt bei der finanzpolitischen Prüfung, ob die finanziellen Vorgänge des abgelaufenen Rechnungsjahres finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig und finanzpolitisch angemessen waren. Diese Prüfung erfolgt überwiegend durch die vergleichende Beurteilung der Entwicklungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Gemeinde. Die rechnerische Richtigkeit und die eigentlichen Rechnungslegungsbestimmungen (dazu gehört auch die Überprüfung der Einhaltung des Kontenrahmens) stehen für die RPK dabei weniger im Vordergrund, weil die Jahresrechnung ohnehin von der Prüfstelle finanztechnisch geprüft wird.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Bei der finanzrechtlichen Prüfung geht es vor allem um die Frage nach den rechtlichen Grundlagen und die formelle Richtigkeit der Jahresrechnung. Finanzrechtlich zulässig ist die Jahresrechnung, wenn die Regeln des Haushaltsrechts und die ergänzenden Rechtsgrundlagen besonders auch der Gemeinde selber eingehalten sind und wenn für die Ausgaben selber eine Rechtsgrundlage (gesetzliche Grundlage und erforderliche Beschlüsse) besteht.

Bei der formellen Richtigkeit wird überprüft, ob die einzelnen Elemente der Jahresrechnung, wie vom Gemeindegesetz und der Gemeindeverordnung vorgesehen, offengelegt sind.

«Formularsatz Jahresrechnung»

Dabei kann jedoch auf die Offenlegung einzelner Elemente verzichtet werden, wenn der entsprechende Sachverhalt in der Gemeinde nicht vorliegt. Sind beispielsweise keine Rückstellungen bilanziert, kann auf die Offenlegung des Rückstellungsspiegels im Anhang zur Jahresrechnung verzichtet werden. Es wird allerdings empfohlen im Inhaltsverzeichnis einen diesbezüglichen Vermerk («-» oder «keine») zu machen damit klar ist, dass bewusst auf dieses Element verzichtet wurde.

Die Prüfung, ob alle erforderlichen Beschlüsse vorliegen, beruht auf dem Grundsatz, dass für eine neue Ausgabe sowohl ein Verpflichtungskredit bestehen muss, wie auch ein entsprechender Budgetkredit.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 05 «Kreditrecht»

Ist eine Ausgabe im Budget eingestellt, beschränkt sich die Prüfung darauf, ob das zuständige Organ den dafür notwendigen Verpflichtungskredit beschlossen hat. Die Zuständigkeit für Verpflichtungskredite richtet sich nach den Finanzbefugnissen, welche in der Gemeindeordnung festgelegt sind. Ohne Budgetkredit sind Ausgaben nur möglich wenn der Gemeindevorstand über eine Kompetenz für Ausgaben ausserhalb des Budgets verfügt oder die Ausgaben gebunden sind.

Bei gebundenen Ausgaben gilt es zu beurteilen, ob sie tatsächlich gebunden sind oder ob es sich um neue Ausgaben handelt, die vom Gemeindevorstand zu Lasten seiner Kompetenz ausserhalb des Budget zu vollziehen waren oder von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament hätten bewilligt werden müssen. Kriterien für die Gebundenheit einer Ausgabe sind insbesondere die sachliche, zeitliche und örtliche Einschränkung der Ausgabe. Nur wenn bei allen drei Voraussetzungen kein erheblicher Spielraum besteht und die Ausgabe vorgenommen werden muss (Verpflichtung), kann die Ausgabe als gebunden gelten.

Besonders häufig verletzt wird die zeitliche Gebundenheit. Selbst wenn die Vornahme von Unterhaltsarbeiten oder Ersatzinvestitionen grundsätzlich unbestritten ist, muss trotzdem eine Dringlichkeit gegeben sein, wenn diese Arbeiten während des laufenden Rechnungsjahres ausgeführt werden sollen, obwohl sie nicht budgetiert sind. Denn auch die gebundenen Ausgaben sind ins Budget einzustellen.

Schwierig wird die politische Beurteilung auch dann, wenn zu einer unbestritten gebundenen Ausgabe, die aber nicht budgetiert war, weitere Massnahmen hinzugefügt werden, deren Gebundenheit mindestens diskutiert werden kann. Häufig ist es durchaus sinnvoll die zusätzlichen Arbeiten zusammen mit den ursprünglich geplanten durchzuführen. Trotzdem stellt sich die Frage, weshalb sie dann nicht budgetiert wurden. Erforderlich ist in diesem Fall das Einholen eines Verpflichtungskredits für den Anteil der Kosten, die nicht gebunden sind, sondern neue Ausgaben darstellen.

Weil der Gemeindevorstand die von ihm beschlossenen gebundenen Ausgaben nicht an seinen Plafond für Ausgaben ausserhalb des Budgets anrechnen muss, ist es sinnvoll die Gebundenheit von beschlossenen Ausgaben koordiniert mit der Einhaltung des Plafonds zu prüfen. Die Prüfung der Beschlüsse ausserhalb des Budgets, im Einzelfall und des Plafonds insgesamt, ist ausdrücklich eine Aufgabe der RPK.

Finanzielle Angemessenheit

Zulässigkeit und rechnerische Richtigkeit bilden die technische Voraussetzung oder Grundlage der finanzpolitischen Prüfung. Die Beurteilung der finanziellen Angemessenheit betont deren finanzpolitischen Aspekt.

Die RPK richtet bei der finanzpolitischen Prüfung der Jahresrechnung das Hauptaugenmerk auf die Abweichungen zwischen Jahresrechnung und Budget. Das Budget ist der Haushaltsplan einer Gemeinde und dient der Planung der Aufgabenerfüllung im kommenden Rechnungsjahr und legt die Finanzierung dieser Aufgaben fest. Es gilt als politisch akzeptierte, massgebende Grundlage, da es von der Gemeindeversammlung genehmigt wurde. In der Folge ist die Jahresrechnung angemessen, wenn die Aufgaben, die durch die entsprechenden Beträge im Budget festgelegt wurden, erfüllt sind und dabei die beschlossenen Aufwände und Erträge eingehalten wurden. Dies bedeutet, dass Ausgaben nicht einfach umverteilt werden können, denn mit dem Budget wurden Gegenstand und Betragshöhe pro Aufgabenbereich und Sachkonto bestimmt (qualitative und quantitative Bindung).

Jedoch wird es immer Abweichungen zwischen Jahresrechnung und Budget geben. Ziel der Jahresrechnungsprüfung ist es, die Angemessenheit dieser Abweichungen in sachlicher wie in finanzieller Hinsicht festzustellen.

Die finanzpolitische Prüfung ist in gewissem Sinn eine Suche nach Erklärungen für Sachverhalte, die im weitesten Sinne «ungewöhnlich» sind, nicht wie bei der finanztechnischen Kontrolle eine Frage von «richtig» oder «falsch». Ist die Jahresrechnung nachvollziehbar und wollen wir, als Stimmberechtigte, diese Entwicklungen akzeptieren?

Für die finanzpolitische Beurteilung entscheidend sind die Entwicklung der Jahresrechnung als Ganzes und die Entwicklung einzelner Positionen im Besonderen. Auffälligkeiten kann es dabei in jeder Richtung geben. Das können Ausgabenpositionen sein, die stetig oder sprunghaft ansteigen, abwechselnd hoch oder tief ausfallen oder über Jahre absolut konstant bleiben. Welche Bewegung auffällig ist, ist im konkreten Fall zu beurteilen. Die Stärke der RPK besteht nicht zuletzt darin, dass sie mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist und den Bewegungen, die sich in Budget und Jahresrechnung zeigen, konkrete Umstände zuordnen kann. So lassen sich viele Entwicklungen relativ einfach begründen.

Eine erste Annäherung bietet die Plausibilisierung der Abweichungen innerhalb der Sachgruppen (Soll-Ist-Vergleich). Aus dem gestuften Erfolgsausweis lassen sich die Abweichungen zum Budget nach Sachgruppen einfach herauslesen. Eine Abweichung kann sowohl eine Über- wie auch eine Unterschreitung sein.

Praxisbeispiel

Gestufteter Erfolgsausweis	Rechnung 2019	Budget 2019	Abweichung	Erläuterung
30 Personalaufwand	1'556'364.34	1'574'055.00	-17'690.66	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	2'121'711.34	2'163'860.00	-42'148.66	
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	706'912.00	723'675.00	-16'763.00	
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	586'652.82	308'370.00	278'282.82	
36 Transferaufwand	7'180'771.18	7'352'413.00	-171'641.82	
37 Durchlaufende Beiträge	8'000.00	25'000.00	-17'000.00	
<i>Total Betrieblicher Aufwand</i>	<i>12'160'411.68</i>	<i>12'147'373.00</i>	<i>13'038.68</i>	
40 Fiskalertrag	5'288'317.72	4'542'840.00	745'477.72	
41 Regalien und Konzessionen	0.00	0.00	0.00	
42 Entgelte	2'010'941.01	1'915'575.00	95'366.01	
43 Verschiedene Erträge	32'791.85	0.00	32'791.85	
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	0.00	8'900.00	-8'900.00	
46 Transferertrag	5'107'441.23	4'954'600.00	152'841.23	
47 Durchlaufende Beiträge	8'000.00	25'000.00	-17'000.00	
<i>Total Betrieblicher Ertrag</i>	<i>12'447'491.81</i>	<i>11'446'915.00</i>	<i>1'000'576.81</i>	
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	287'080.13	-700'458.00	987'538.13	
34 Finanzaufwand	58'329.81	56'700.00	1'629.81	
44 Finanzertrag	381'529.67	359'850.00	21'679.67	
Ergebnis aus Finanzierung	323'199.86	303'150.00	20'049.86	
Operatives Ergebnis	610'279.99	-397'308.00	1'007'587.99	
Ausserordentliches Ergebnis	0.00	0.00	0.00	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	610'279.99	-397'308.00	1'007'587.99	
Ertragsüberschuss (+) / Aufw andüberschuss (-)				

Mit Hilfe der Erläuterungen zur Erfolgsrechnung sollten sich die meisten Abweichungen erklären lassen. Die RPK muss diese Erklärungen finanzpolitisch bewerten oder sie muss nach weiteren Begründungen fragen und den Sachverhalt dann bewerten.

Bleiben grössere Abweichungen offen und lassen sie sich nicht ohne weiteres zuordnen, können mit einer Übersicht über die Aufgabenbereiche (Funktionale Gliederung) allfällige Bereiche eingegrenzt werden, denen diese Abweichungen zugeordnet werden können. Die RPK muss dann in den Details der Jahresrechnung nach den konkreten Abweichungen suchen und sich diese dann erklären und begründen lassen. Am Ende steht wiederum die finanzpolitische Bewertung.

Bei der Beurteilung der Abweichungen sind unter dem Begriff der «finanziellen Angemessenheit» auch die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Sparsam ist das Ausgabeverhalten, wenn die budgetüberschreitenden zusätzlichen Ausgaben notwendig waren und zum richtigen Zeitpunkt stattfanden. Wenn die Ausgaben geeignet waren, die gestellten Aufgaben rechtzeitig zu erfüllen und dabei ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis bestand, ist die Entscheidung zur Überschreitung des Budgetkredits auch wirtschaftlich.

Bei der Frage nach der finanziellen Angemessenheit der budgetüberschreitenden Ausgaben sollen insbesondere folgende Fragen beantwortet werden: War die Ausgabe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde?

- War die Ausgabe notwendig?
- War die Ausgabe dringlich oder hätte sie ins nächste Budget eingestellt werden können, bzw. hätte der Gemeindeversammlung ein Antrag unterbreitet werden können?
- Ist das Ziel mit der betreffenden Ausgabe erreicht worden?
- Erweist sich die Ausgabe als wirtschaftlich (Kosten-Nutzen-Verhältnis)?

Bei den letzten beiden Fragen ist die Abgrenzung zur Geschäftsprüfung, die die RPK nicht vornehmen darf, nicht immer einfach. Die Prüfung der Zweckmässigkeit beschränkt sich unter finanziellen Gesichtspunkten darauf, ob das angestrebte Ziel erfüllt wird. Ist das nicht der Fall, ist das eine Mittelverschwendung und damit weder wirtschaftlich noch sparsam. Darüber hinaus darf die RPK die Zweckmässigkeit nicht prüfen, weil die sachliche Angemessenheit eine Geschäftsprüfungsaufgabe ist.

Die Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis in einem vernünftigen Rahmen steht, wobei «vernünftig» nicht bestimmt ist, sondern von der eigenen Beurteilung und der gewöhnlichen Praxis der Gemeinde abhängt. Die RPK nimmt eine politische Wertung vor, weil die finanzpolitische Prüfung ausdrücklich ihre Aufgabe ist. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist ohne Vergleichsinformationen aber schwierig einzuordnen. Die RPK muss bei diesen Fragen besonders aufmerksam sein, ihre Prüfung streng auf die finanziellen und finanzpolitischen Argumente zu beschränken, um einen Konflikt mit der Geschäftsprüfung zu vermeiden.

Praxisbeispiel

Die Nachfrage nach Plätzen in der Tagesbetreuung ist weit grösser als bei der Budgetierung angenommen. Der Gemeinderat beschliesst das Angebot von zwei auf drei Gruppen zu erweitern, wodurch der Aufwand in der Jahresrechnung um 50 Prozent überschritten wird.

Prüfung durch die RPK:

- Die Gemeinde ist finanziell in der Lage, den zusätzlichen Aufwand zu tragen.
- Das Bedürfnis ist nachgewiesen, wenngleich die Erweiterung nicht von der Gemeindeversammlung zum Budgetzeitpunkt genehmigt wurde, es gilt abzuwägen, ob die Notwendigkeit und die Dringlichkeit tatsächlich gegeben sind.
- Das Ziel, ausreichend Betreuungsplätze anzubieten, wird erreicht.
- Die zusätzlichen Kosten bewegen sich im gleichen Rahmen, wie für die bereits genehmigten Gruppen. Der Nutzen, die Zufriedenheit der betroffenen Eltern, ist gegeben. Indirekt ermöglicht das Betreuungsangebot den Eltern mehr zu arbeiten, was am Ende wieder mehr Steuereinnahmen bedeutet. Dennoch gilt es abzuwägen, ob die relativ zur Einwohnerzahl kleine betroffene Gruppe, die zusätzlichen Kosten rechtfertigt.

Fazit: Die Wirtschaftlichkeit ist gegeben.

- Kreditrechtlich wurden x Plätze bewilligt aber y Plätze umgesetzt. Die Gemeinde wird finanziell mehr belastet durch diese Angebotserweiterung. Die quantitative Bindung des Kreditbeschlusses ist verletzt, evtl. auch die qualitative.

Fazit: Kreditrechtlich ist die Angebotserweiterung vom zuständigen Organ zu beschliessen. Bei Ablehnung ist das Angebot zurückzufahren.

Das vereinfachende Beispiel zeigt, dass die Fragen der Angemessenheit nicht einfach als Checkliste abgehandelt werden können, sondern immer auch in einem Gesamtzusammenhang beurteilt werden müssen. Bei Investitionen zum Beispiel müssen sparsamere Lösungen nicht zwingend wirtschaftlicher sein, wenn sie zu höheren Unterhaltskosten führen oder mit kürzeren Lebensdauern verbunden sind. Die inhaltliche Beurteilung des Betreuungsangebots, also die Ausgestaltung, ist für sich allein genommen eher der Geschäftsprüfung zuzuordnen. In Verbindung mit der Kostenfrage ist sie aber auch im Rahmen der finanziellen Angemessenheit zu bewerten. Die Aufgabe der RPK ist es, die finanzielle Angemessenheit zu prüfen und auch in der Gesamtheit zu würdigen.

4 Prüfungsabschluss

4.1 Bericht und Antrag

Die finanzpolitische Prüfung endet mit einer Schlussbesprechung zwischen dem Gemeindevorstand und der RPK. Dabei werden alle Punkte angesprochen. Abweichungen zwischen Jahresrechnung und Budget, für die die RPK bis zu diesem Zeitpunkt keine plausiblen Erklärungen finden konnte oder deren Begründungen sie als nicht ausreichend oder nicht nachvollziehbar ansieht,

werden im Gespräch näher erläutert. Bei Uneinigkeit entscheidet letztlich die RPK, ob sie die vorgelegte Jahresrechnung den Stimmberechtigten zur Genehmigung, Rückweisung oder Nichtgenehmigung empfiehlt.

Nach erfolgter Prüfung erstellt die RPK ihren Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung. Bericht und Antrag gehören zum beleuchtenden Bericht des Gemeindevorstands zur Jahresrechnung. Damit sich die Stimmberechtigten ein umfassendes Bild zur Jahresrechnung machen können, empfiehlt es sich, ihnen die Jahresrechnung wie auch den beleuchtenden Bericht vier Wochen vor der Gemeindeversammlung zugänglich zu machen.

Der Bericht enthält im Minimum die wesentlichen Eckwerte der Jahresrechnung (übereinstimmend mit den entsprechenden Angaben im Antrag des Gemeindevorstands), eine Beurteilung der finanziellen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit, allfällige weitere finanzpolitische Bemerkungen zur Jahresrechnung sowie eine Bestätigung der Kenntnisnahme des Kurzberichts zur finanztechnischen Prüfung.

Ausserdem nimmt die RPK Stellung zum Antrag des Gemeindevorstands. Sieht der Antrag des Gemeindevorstands Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve vor, muss die RPK in ihrem Bericht und Antrag darauf eingehen. Sie kann dabei auch Änderungen vorschlagen. Ebenso ist im Falle von Einlagen in die Globalbudgetreserven zu verfahren.

Praxisbeispiel

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

- 1 Die Rechnungsprüfungskommission hat die **Jahresrechnung und die Sonderrechnungen 2019** der Politischen Gemeinde Muster in der vom Gemeindevorstand beschlossenen Fassung vom 19. März 2020 geprüft. Die Jahresrechnung weist folgende Eckdaten aus:

Erfolgsrechnung	Gesamtaufwand	Fr.	12'656'576.99
	Gesamtertrag	Fr.	13'278'056.98
	Ertragsüberschuss	Fr.	621'479.99
Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen	Ausgaben Verwaltungsvermögen	Fr.	1'289'532.75
	Einnahmen Verwaltungsvermögen	Fr.	419'081.35
	Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	Fr.	870'451.40
Investitionsrechnung Finanzvermögen	Ausgaben Finanzvermögen	Fr.	1'569.40
	Einnahmen Finanzvermögen	Fr.	940.00
	Nettoinvestitionen Finanzvermögen	Fr.	629.40
Bilanz	Bilanzsumme	Fr.	51'299'844.66

Der Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Bilanzüberschuss zugewiesen. Dadurch erhöht sich der Bilanzüberschuss auf Fr. 25'573'357.97.

- 2 Die Rechnungsprüfungskommission stellt fest, dass die Jahresrechnung der Politischen Gemeinde Muster finanzrechtlich zulässig und rechnerisch richtig ist. Die finanzpolitische Prüfung der Jahresrechnung gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.
- 3 Die Rechnungsprüfungskommission hat den Kurzbericht der finanztechnischen Prüfung zur Kenntnis genommen.
- 4 Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung die Jahresrechnung und die Sonderrechnungen 2019 der Politischen Gemeinde Muster entsprechend dem Antrag des Gemeindevorstands zu genehmigen.

8000 Muster, 20. April 2020
Rechnungsprüfungskommission Muster

Petra Müller
Präsidentin

Felix Meier
Aktuar

«Formularsatz Jahresrechnung, Antrag der Rechnungsprüfungskommission»

Die RPK kann der Gemeindeversammlung die Genehmigung, Rückweisung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung beantragen. Der Antrag auf Nichtgenehmigung oder Rückweisung ist zu begründen, denn es ist nicht sinnvoll, ein Geschäft zurückzuweisen, ohne den Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand, die Gründe dafür aufzuzeigen bzw. die Mängel der Jahresrechnung zu benennen. Beantragt die RPK die Genehmigung der Jahresrechnung, hat sie keine Begründungspflicht. Immer begründen muss die RPK, wenn sie von der Empfehlung der finanztechnischen Prüfung abweicht.

Der Antrag auf Nichtgenehmigung der Jahresrechnung ist Ausdruck der politischen Missbilligung, er hat aber bei Annahme sonst keine unmittelbaren Folgen, im Gegensatz zum finanztechnischen Prüfbericht der Prüfstelle. Letzterer stellt Fehler bei der ordnungs- und gesetzesmässigen Buchführung und Rechnungslegung fest. Es scheint selbstverständlich, dass diese Fehler, wo möglich sofort oder in der nächsten Jahresrechnung korrigiert und künftig nicht wiederholt werden.

Ein Antrag auf Rückweisung der Jahresrechnung ist nur dann sinnvoll, wenn der beanstandete Sachverhalt korrigierbar ist (z.B. Bildung oder Auflösung einer Rückstellung). Stimmt die Gemeindeversammlung der Rückweisung zu, muss der Gemeindevorstand die Jahresrechnung ändern und zur erneuten Prüfung der RPK und der finanztechnischen Prüfstelle vorlegen und anschliessend die Genehmigung der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments einholen.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung die Jahresrechnung zurückweisen. Wird die Jahresrechnung trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechtssachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt grundsätzlich nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre. Die Behandlung der Jahresrechnung ohne einen Antrag der RPK ist allerdings ein schwerwiegender Mangel, der bei einem Rekurs mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Aufhebung des Beschlusses führt.

4.2 Dokumentation und Aufbewahrung

Da der Antrag der RPK zur Jahresrechnung in aller Regel nur einen kurzen Bericht zur finanzrechtlichen Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzpolitische Angemessenheit enthält, hat die Dokumentation, wie die RPK zu ihrem Prüfurteil gekommen ist, besonders sorgfältig zu geschehen. Die Dokumentation ist so zu gestalten, dass später erkannt werden kann, was die RPK wie genau geprüft hat und wie sie zu ihren Schlussfolgerungen gelangt ist.

Die Dokumentation leitet unmittelbar über in das Nachverfolgen, den «Follow-up». Dieser letzte Teil des Prüfprozesses ist für die Vorbereitung der nächsten Budgetprüfung, möglicherweise auch für die Festlegung von Sachbereichsprüfungen, wesentlich.

Bei ihrer nächsten Prüfungsvorbereitung wird die RPK auf die dokumentierten Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen zurückgreifen, um die seither erfolgte Entwicklung in die neuen Prüfungsschwerpunkte einfliessen zu lassen. Insbesondere aus der finanztechnischen Prüfung der Prüfstelle können Massnahmen und Empfehlungen entstehen, aber auch die finanzpolitische Beurteilung sollte, besonders, wenn in der Gemeindeversammlung entsprechende Voten gefallen sind, für das nächste Budget Wirkungen entfalten.

Für die Aufbewahrung der Unterlagen gelten die Fristen aus dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) in Verbindung mit dem Archivgesetz. Für die Dauer von zehn Jahren nach Genehmigung der Jahresrechnung werden die Akten aufbewahrt.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 22 «Rechnungsführung»

04

Prüfung des Budgets

Inhaltsverzeichnis

1	Funktion des Budgets	2
2	Prüfungsvorbereitung	3
2.1	Terminplanung und Organisation	3
2.2	Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm	4
3	Prüfungsdurchführung	4
4	Prüfungsabschluss	7
4.1	Bericht und Antrag	7
4.2	Änderungsanträge zum Budget	8
4.3	Dokumentation und Aufbewahrung	10

1 Funktion des Budgets

Das Budget ist der Haushaltsplan der Gemeinde und hat einen doppelten Zweck. Zum einen dient es der Planung der Aufgabenerfüllung im kommenden Rechnungsjahr, zum andern legt es die Finanzierung dieser Aufgaben fest. Damit ist es ein Lenkungsinstrument der Gemeindetätigkeit im Allgemeinen und der Haushaltspolitik im Besonderen. Es stellt alle zu erwartenden Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen, wozu auch alle gebundenen Ausgaben zählen, für das kommende Rechnungsjahr dar.

Das Budget wird erstellt auf Basis von Verpflichtungen,

- die in früheren Jahren eingegangen wurden, z.B. Gemeindevorstands-, Gemeindeversammlungs- oder Urnenbeschlüsse über Ausgaben, Projekte, Investitionen, Anstellungen etc., die fort-dauern und deshalb im Budgetjahr weiterverfolgt werden,
- die aufgrund des übergeordneten Rechts (Bund, Kanton) festgelegt sind, z.B. Sozialausgaben, Pflegekosten etc.

oder Aufgaben,

- die neu anfallen, d.h. bisher nicht wahrgenommen wurden,
- die mutmasslich erfüllt werden müssen,
- die geplant, aber noch nicht bewilligt sind, wie z.B. Investitionsvorhaben.

Die geplanten Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen basieren auf konkreten Berechnungen sowie nachvollziehbaren Annahmen. Die budgetierten Werte bilden zudem die Grundlage für die Berechnung und Festsetzung des Steuerfusses.

Kreditrechtlich ist das Budget von Bedeutung, weil Ausgaben in der Regel zweistufig mittels eines Verpflichtungskredits und eines Budgetkredits zu bewilligen sind. Mit dem Budgetkredit wird der Gemeindevorstand ermächtigt, die mit den eingegangenen Verpflichtungen verbundenen Ausgaben im entsprechenden Rechnungsjahr zu tätigen. Zu beachten ist dabei die qualitative und quantitative Bindung. Der Gemeindevorstand darf nur in den Bereichen, die im Budget bestimmt sind und nur in der festgelegten Höhe Mittel ausgeben (ausgenommen gebundene Ausgaben, zulässige Beschlüsse ausserhalb des Budgets und Kreditüberschreitungen, die nachträglich abgenommen werden). Dies prüft die RPK im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 05 «Kreditrecht»

Dem Gemeindevorstand wird mit dem Budgetbeschluss somit die Kompetenz erteilt, die im Rahmen des beschlossenen Budgets festgelegten Mittel zu beschaffen (insbesondere Steuererhebung) und für den bezeichneten Zweck sowie im budgetierten Umfang zu verwenden. Der Budgetkredit verfällt nach Ablauf des Rechnungsjahres.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 03 «Budget»

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) prüft das Budget und unterbreitet der Legislative ihren Antrag dazu. Mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlamentes genehmigt die Legislative das Budget.

2 Prüfungsvorbereitung

2.1 Terminplanung und Organisation

Damit die Gemeindeversammlung das Budget bis spätestens 31. Dezember genehmigen kann, werden nachfolgende Richttermine (jeweils spätester Termin) für die Erstellung, Prüfung und Genehmigung des Budgets empfohlen.

Datum	Prozessablauf
30.09.20xx	Erstellung und Verabschiedung des Budgetentwurfs durch den Gemeindevorstand
30.10.20xx	Prüfung durch das finanzpolitische Kontrollorgan
30.11.20xx	Einladung zur Gemeindeversammlung und Auflage des Budgetentwurfs einschliesslich des Antrags der RPK
15.12.20xx	Zustellung des beleuchtenden Berichts
31.12.20xx	Genehmigung des Budgets durch die Gemeindeversammlung
31.12.20xx	Veröffentlichung und Aufbewahrung
31.01.20x1	Gemeindefinanzstatistik (GEFIS)

Im Prozessablauf sind keine Gesprächstermine zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand oder mit Personen aus der Abteilung Finanzen enthalten. Es ist jedoch sinnvoll, solche vorzusehen, z.B. bei der Übergabe des Budgets, zwischen den eigentlichen Prüfungssitzungen oder nach erfolgter Prüftätigkeit (Schlussbesprechung). Dabei können Fragen gestellt, die Situation diskutiert oder Unklarheiten beseitigt werden.

Es ist der RPK freigestellt, wie sie ihre Prüftätigkeit ausüben will. Sie kann den Zeitpunkt der Prüfungen, innerhalb des eingeschränkten Zeitraums, selber bestimmen. Meist erstellt allerdings bereits die Abteilung Finanzen und/oder die Gemeindekanzlei eine interne Terminplanung bis hin zur Gemeindeversammlung, bzw. die Parlamentsdienste die Sitzungsplanung, in welche die Prüftätigkeit der RPK sinnvollerweise integriert wird. Bei der Terminplanung ist auch auf die Abstimmung mit den Herbstferien zu achten, die den üblichen Prüfungszeitraum der RPK regelmässig tangieren. Dabei geht es nicht nur um die Abwesenheit von Mitgliedern der RPK, sondern auch von Gemeindevorständen, der Schulpflege und Mitarbeitenden der Verwaltung.

Für die Prüfung des Budgets ist in der Terminplanung eine angemessene Frist vorzusehen. Diese Frist ist kantonale nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen, eine Prüffrist von 30 Tagen in der Gemeindeordnung zu regeln.

Zeigen sich bei der Terminplanung zeitliche Konflikte, sind alle Seiten für eine Lösung gefordert. So kann z.B. die Prüfung von Teilbereichen des Budgets bereits vor der formellen Übergabe erfolgen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass das geprüfte Budget letztlich mit der Fassung identisch ist, über die der Gemeindevorstand beschliesst und die er der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vorlegt. Besteht regelmässig ein Zeitproblem, ist die Terminplanung von Gemeindevorstand und RPK grundsätzlich zu prüfen.

Zur organisatorischen Vorbereitung der Prüfung gehört neben der Terminplanung auch die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen und Akten wie z.B. der gesetzlichen Grundlagen oder gemeindeeigener Reglemente. Dazu gehört auch der Finanz- und Aufgabenplan. Dieser wird der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament zwar nur zur Kenntnis gebracht und nicht zur Genehmigung vorgelegt, er enthält aber für die Beurteilung des Budgets wesentliche Informationen. Unterlagen, die jedes Mal wiederverwendet werden, können als Dauerakten angelegt werden.

2.2 Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm

Einerseits äussert sich die RPK zum gesamten Budget, andererseits kann sie dieses kaum umfassend prüfen. Sie wird über die vier Jahre der Legislatur Prüfschwerpunkte setzen und diese nach ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt öfter oder weniger oft bearbeiten. Grundsätzlich sollten alle relevanten Bereiche des Gemeindehaushalts mindestens einmal innerhalb der Legislatur geprüft werden. Damit dies sichergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Mehrjahresplanung über die vier Jahre dauernde Amtszeit.

Handbuch über die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden, Kapitel 02 «Prüfung des Finanzhaushalts», Ziffer 2.2 «Organisation der Prüftätigkeit»

Die Hauptaufgabe bei der Vorbereitung der Budgetprüfung ist die Konkretisierung der Prüftätigkeit, das heisst die Festlegung des Prüfprogramms. Dabei ist zu entscheiden, ob die Prüfschwerpunkte, wie in der Mehrjahresplanung angedacht, umgesetzt werden sollen oder ob z.B. aktuelle Entwicklungen Einfluss auf die finanzielle Situation der Gemeinde haben und sich daher andere oder zusätzliche Prüfschwerpunkte aufdrängen. Ergänzt wird das Prüfprogramm durch Erkenntnisse und Fragestellungen der vorangegangenen Prüfungen.

Als Hilfestellung für die Erarbeitung eines eigenen Prüfprogramms steht eine Checkliste zur Verfügung.

«Checkliste Prüfung des Budgets»

Die Prüfungshandlungen werden auf die Mitglieder verteilt. Dabei ist den persönlichen Interessen und Fähigkeiten der Mitglieder Rechnung zu tragen.

3 Prüfungsdurchführung

Das Budget wird finanzpolitisch geprüft. Die Prüfung erfolgt nach den Gesichtspunkten der finanzrechtlichen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit. In Parlamentsgemeinden oder bei einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission umfasst die Prüfung auch die sachliche Angemessenheit.

Die finanzpolitische Prüfung ist eine Suche nach Erklärungen für Sachverhalte, die «ungewöhnlich, unplausibel» erscheinen. Die Fragen lauten: Ist das Budget rechtlich zulässig und rechnerisch richtig? Ist es gegenüber dem Vorjahr nachvollziehbar (finanziell angemessen)? Ist das vorgelegte Budget aus Sicht der RPK finanziell für die Gemeinde tragbar? Zum Schluss stellt sich für die RPK die Frage, ob sie den Stimmberechtigten beantragen sollen, diese Entwicklungen gutzuheissen.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Bei der finanzrechtlichen Prüfung geht es vor allem um die Frage nach den rechtlichen Grundlagen und die formelle Richtigkeit des Budgets: Sind alle geplanten Vorgänge zulässig und sind ihre finanziellen Auswirkungen im Budget erfasst? Sind alle notwendigen Elemente im Budget enthalten? Finanzrechtlich zulässig ist das Budget, wenn die Regeln des Haushaltsrechts und die ergänzenden Rechtsgrundlagen besonders auch der Gemeinde selber eingehalten sind und wenn für die Ausgaben selber eine Rechtsgrundlage in Form eines Gesetzes oder eines Beschlusses besteht.

Rechtliche Vorgaben bestehen beispielsweise zu Vorfinanzierungen und Einlagen in die finanzpolitische Reserve, die beide nur vorgenommen werden können, wenn im Budget kein Aufwandüberschuss geplant ist. Auch ein Aufwandüberschuss ist nur innerhalb gesetzlicher Schranken möglich.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 06 «Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente»

Die einzelnen Elemente des Budgets werden vom Gemeindegesetz und der Gemeindeverordnung im Grundsatz vorgegeben.

«Formularsatz Budget»

Dabei kann jedoch auf die Offenlegung einzelner Elemente verzichtet werden, wenn der entsprechende Sachverhalt in der Gemeinde nicht vorliegt. Zweckverbände beispielsweise tätigen selten Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, in der Folge kann auf die Offenlegung der Investitionsrechnung Finanzvermögen und die dazugehörige Übersicht verzichtet werden. Es wird allerdings empfohlen im Inhaltsverzeichnis einen diesbezüglichen Vermerk («-» oder «keine») zu machen damit klar ist, dass bewusst auf dieses Element verzichtet wurde.

Zu den finanzrechtlichen Erfordernissen gehört beispielsweise auch die Überprüfung der Einhaltung des Kontenrahmens. Falsche Kontierungen gehören zu den häufigsten Fehlern in der Jahresrechnung, was bei sorgfältigerer Budgetierung vermeidbar wäre. Diese Prüfung ist zwar finanztechnischer Natur, aber das Budget wird nicht von der Prüfstelle geprüft.

Wichtig ist auch die Prüfung der Sperrvermerke. Aufwände oder Investitionen, über die erst noch von der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder an der Urne entschieden werden müssen, sind zu kennzeichnen. Sie stehen erst zur Verfügung, wenn der Verpflichtungskredit vom zuständigen Organ beschlossen ist.

Rechnerische Richtigkeit

Die rechnerische Richtigkeit wird in eher kleinem Rahmen geprüft. Geprüft werden kann die Summierungen von einzelnen Positionen oder die Überträge der Werte zwischen den verschiedenen Ausweisen im Budget. Diese potentiellen Fehlerquellen sind aber im Zuge der automatisierten Erstellung der Budgetunterlagen eher gering. Allenfalls können Verzinsungen (z.B. von Sonderrechnungen oder Verwaltungsvermögen der Eigenwirtschaftsbetriebe) nachgerechnet werden, wobei es da meist weniger um die richtige Berechnung, als um die Anwendung des korrekten internen Zinssatzes geht. Angesichts des finanziell gesehen eher kleinen Schadens empfiehlt es sich, diese Prüfung mit dem entsprechenden Augenmass anzugehen. Beispielsweise kann bei der Abteilung Finanzen vorgängig erfragt werden, welche Bereiche des Budgets manuell erstellt wurden. In der Folge kann sich die Prüfung insbesondere auf diese Bereiche beschränken.

Finanzielle Angemessenheit

In der allgemeinen Wahrnehmung ist die finanzpolitische Prüfung in erster Linie mit der Prüfung der finanziellen und sachlichen Angemessenheit verbunden. Die finanzielle Angemessenheit ist die finanzpolitische Beurteilung, ob Auswirkungen, die mit der Planung verbunden sind, der Situation des Gemeindehaushalts entsprechen, ihm im durchaus wörtlichen Sinn angemessen sind. Entspricht das Budget bezüglich der Situation und der absehbaren Entwicklung der Gemeinde im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang ihren Möglichkeiten?

Die RPK richtet bei der finanzpolitischen Prüfung des Budgets das Hauptaugenmerk auf die Veränderungen zwischen dem neuen Budget und dem Budget des laufenden Jahres. Das Budget des laufenden Jahres gilt dabei als politisch akzeptierte, massgebende Grundlage, da es von der Gemeindeversammlung genehmigt wurde. Am neuen Budget interessieren zunächst also die Veränderungen von dieser Ausgangslage. Auch ein Vergleich zwischen dem neuen Budget (Planung) und der letzten abgeschlossenen Jahresrechnungen (Ergebnis) ist sinnvoll. Ziel der Budgetprüfung ist es, die Begründetheit und Angemessenheit der Entwicklungen in sachlicher wie in finanzieller Hinsicht festzustellen.

Für die finanzpolitische Beurteilung entscheidend sind die Entwicklung des Budgets als Ganzes und die Entwicklung einzelner Positionen im Besonderen. Auffälligkeiten kann es dabei in jeder Richtung geben. Aufgaben fallen weg oder werden anders organisiert (was sich beispielsweise auf das Personal auswirkt), die Bevölkerungszahl und -zusammensetzung verändert sich (weshalb Leistungen und Angebote angepasst werden), es gibt viel mehr oder deutlich weniger öffentliche Bauvorhaben oder Beschaffungen (was sich in der Investitionsrechnung oder im Unterhalt zeigt). Welche Bewegung auffällig ist, ist im konkreten Fall zu beurteilen. Die Stärke der RPK besteht nicht zuletzt darin, dass sie mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist und den Bewegungen, die sich im Budget zeigen, konkrete Umstände zuordnen kann. So lassen sich viele Entwicklungen relativ einfach nachvollziehen.

Eine erste Annäherung bietet die Plausibilisierung der Abweichungen innerhalb der Sachgruppen (Soll-Ist-Vergleich). Aus dem gestuften Erfolgsausweis lassen sich die Abweichungen zum Budget des laufenden Jahres und der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung nach Sachgruppen einfach herauslesen. Eine Abweichung kann sowohl eine Über- wie auch eine Unterschreitung sein.

Praxisbeispiel

Gestufteter Erfolgsausweis	Budget 2020	Budget 2019	Abweichung 2019-2020	Rechnung 2018	Erläuterung
30 Personalaufwand	1'580'000.00	1'574'055.00	5'945.00	1'556'364.34	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	2'250'000.00	2'163'860.00	86'140.00	2'121'711.34	
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	690'225.00	723'675.00	-33'450.00	706'912.00	
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	325'220.00	308'370.00	16'850.00	586'652.82	
36 Transferaufwand	7'510'550.00	7'352'413.00	158'137.00	7'180'771.18	
37 Durchlaufende Beiträge	10'000.00	25'000.00	-15'000.00	8'000.00	
<i>Total Betrieblicher Aufwand</i>	<i>12'365'995.00</i>	<i>12'147'373.00</i>	<i>218'622.00</i>	<i>12'160'411.68</i>	
40 Fiskalertrag	5'325'000.00	4'542'840.00	782'160.00	5'288'317.72	
41 Regalien und Konzessionen	15'000.00	0.00	15'000.00	0.00	
42 Entgelte	2'010'000.00	1'915'575.00	94'425.00	2'010'941.01	
43 Verschiedene Erträge	28'780.00	0.00	28'780.00	32'791.85	
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	0.00	8'900.00	-8'900.00	0.00	
46 Transferertrag	5'205'010.00	4'954'600.00	250'410.00	5'107'441.23	
47 Durchlaufende Beiträge	10'000.00	25'000.00	-15'000.00	8'000.00	
<i>Total Betrieblicher Ertrag</i>	<i>12'593'790.00</i>	<i>11'446'915.00</i>	<i>1'146'875.00</i>	<i>12'447'491.81</i>	
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	227'795.00	-700'458.00	928'253.00	287'080.13	
34 Finanzaufwand	50'000.00	56'700.00	-6'700.00	58'329.81	
44 Finanzertrag	350'000.00	359'850.00	-9'850.00	381'529.67	
Ergebnis aus Finanzierung	300'000.00	303'150.00	-3'150.00	323'199.86	
Operatives Ergebnis	527'795.00	-397'308.00	925'103.00	610'279.99	
Ausserordentliches Ergebnis	0.00	0.00	0.00	0.00	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	527'795.00	-397'308.00	925'103.00	610'279.99	
Ertragsüberschuss (+) / Aufwandüberschuss (-)					

Sind die Bereiche mit den wesentlichen Veränderungen bestimmt, gilt es zu beurteilen, ob die Begründungen dafür nachvollziehbar und diese Veränderungen dem Haushalt der Gemeinde angemessen sind. Sind die Veränderungen im Budget nicht ausreichend erläutert, sodass die RPK zu keiner Beurteilung finden kann, müssen entsprechende Nachfragen gestellt werden. Dafür kann die RPK bei der Gemeinde alle Unterlagen einfordern, die für ihre Prüfung notwendig sind, soweit dem nicht ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Je nach Prüfprogramm und Feststellungen aus der ersten Annäherung werden dann einzelne Aufgabenbereiche oder Schwerpunkte vertieft auf die finanzielle Angemessenheit geprüft.

Bei der Beurteilung der Abweichungen sind unter dem Begriff der «finanziellen Angemessenheit» auch die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Sparsam heisst, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nur Ausgaben zu tätigen, die geeignet sind, die anerkannten oder notwendigen Ziele und Leistungen der Gemeinde zu erreichen. Was anerkannt und notwendig ist, wird, wo es nicht eindeutige rechtliche Vorgaben gibt, im politischen Prozess bestimmt, nicht zuletzt eben durch die Festlegung des Budgets. Es gilt somit zuerst eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Aufgabe an sich zu führen (Sparsamkeit) und danach, bei Bejahung der Aufgabe, eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeit) anzustreben. Bei der Wirtschaftlichkeit geht es um die Optimierung von Zielerreichung und Leistungserstellung. Mit gegebenen Mitteln, soll das bestmögliche Ergebnis erzielt werden, bzw. ein gegebenes Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden. In diesem Sinne kann eine Ausgabe zwar nicht wirklich notwendig, also nicht sparsam sein, aber, wenn sie denn gemacht wird, trotzdem wirtschaftlich, weil ein vernünftiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen besteht. Zum Beispiel kann der Bau eines Hallenbads im Sinne der Sparsamkeit hinterfragt werden. Ist es für die Aufgaben «Gesundheitsförderung» oder «Schulunterricht» notwendig ein Hallenbad zu errichten oder reicht es in natürlichen Gewässern oder im Freibad zu schwimmen? Ist der Entscheid für das Hallenbad aber gefällt, geht es in der Folge darum entweder mit vorgegeben Mitteln möglichst viel zu erreichen oder ein gewünschtes Projekt möglichst kostengünstig zu erstellen.

Ein weiteres Element der finanzpolitischen Prüfung ist die Beurteilung, ob bei der Erstellung des Budgets plausible Annahmen getroffen wurden. Viele Grundlagen sind vorgegeben, manche müssen geschätzt werden. Die Prüfung kann durchaus auch darin bestehen, die zu Grunde liegenden Schätzungen nachzuvollziehen (z.B. Entwicklung von Aufwand und Ertrag im Bereich der Baubewilligungen im Verhältnis zu den vorhandenen Bauplätzen). Trotz dieser sinnvollen Prüfung wird davon abgeraten die Höhe von Einnahmepositionen wie die Steuern oder Beiträge von Dritten zu stark anzuzweifeln. Bestehen in diesem Bereich Zweifel, sollte dazu mit dem Gemeindevorstand das Gespräch gesucht werden.

4 Prüfungsabschluss

4.1 Bericht und Antrag

Die finanzpolitische Prüfung endet mit einer Schlussbesprechung zwischen dem Gemeindevorstand und der RPK. Dabei werden alle Punkte angesprochen. Unklarheiten, für die die RPK bis zu diesem Zeitpunkt keine plausiblen Erklärungen finden konnte oder deren Begründungen sie als nicht ausreichend oder nicht nachvollziehbar ansieht, werden im Gespräch näher erläutert. Bei Uneinigkeit entscheidet letztlich die RPK, ob sie das vorgelegte Budget den Stimmberechtigten zur Genehmigung (mit oder ohne Änderungen) oder Rückweisung empfiehlt.

Nach erfolgter Prüfung erstellt die RPK ihren Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung. Bericht und Antrag gehören zum beleuchtenden Bericht des Gemeindevorstands zum Budget. Damit sich die Stimmberechtigten ein umfassendes Bild zum Budget machen können, empfiehlt es sich, ihnen das Budget wie auch den beleuchtenden Bericht vier Wochen vor der Gemeindeversammlung zugänglich zu machen.

Der Bericht enthält im Minimum die wesentlichen Eckwerte des Budgets (übereinstimmend mit den entsprechenden Angaben im Antrag des Gemeindevorstands), eine Beurteilung der finanziellen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit sowie allfällige weitere finanzpolitische Bemerkungen zum Budget.

Ausserdem nimmt die RPK Stellung zum Antrag des Gemeindevorstands. Obwohl vom «Antrag» der RPK gesprochen wird, handelt es sich eigentlich um zwei Anträge: Der Antrag zum Budget und der Antrag zum Steuerfuss. Der gesetzliche Rahmen lässt es zu, dass bei gegebenem Budget mehrere Steuerfüsse möglich sind. Die Bandbreite reicht von einem Ertragsüberschuss über ein ausgeglichenes Budget bis zu einem Aufwandüberschuss, wobei letzterer begrenzt ist. Die Höhe des Steuerfusses ist eine finanzpolitische Entscheidung, zu der unterschiedliche Meinungen bestehen können, selbst wenn man sich über Umfang und Zusammensetzung des Budgets einig ist. Deshalb müssen zwei Anträge gestellt werden.

Enthält das Budget Einlagen in Vorfinanzierungen und/oder in die finanzpolitische Reserve, kann die RPK auch dazu eigene Anträge stellen. Es handelt sich dabei um ganz normale Änderungsanträge.

Die RPK kann der Gemeindeversammlung die Genehmigung ohne Änderung, Genehmigung mit Änderungen oder Rückweisung des Budgets beantragen. Beantragt die RPK die Genehmigung des Budgets ohne Änderungen, hat sie keine Begründungspflicht. Der Antrag auf Genehmigung mit Änderungen oder Rückweisung ist zu begründen, denn es ist nicht sinnvoll, ein Geschäft zu ändern oder zurückzuweisen, ohne den Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand die Gründe dafür aufzuzeigen bzw. die Mängel des Budgets zu benennen.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Budget zurückweisen. Wird das Budget trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechtssachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt grundsätzlich nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre. Die Behandlung des Budgets ohne einen Antrag der RPK ist allerdings ein schwerwiegender Mangel, der bei einem Rekurs mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Aufhebung des Beschlusses führt.

Praxisbeispiel

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

1 Antrag zum Budget

Die Rechnungsprüfungskommission hat das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster in der vom Gemeindevorstand beschlossenen Fassung vom 18. September 2018 geprüft. Das Budget weist folgende Eckdaten aus:

Erfolgsrechnung	Gesamtaufwand	Fr.	11'606'245.00
	Ertrag ohne ordentliche Steuern Rechnungsjahr	Fr.	6'235'675.00
	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen	Ausgaben Verwaltungsvermögen	Fr.	1'200'000.00
	Einnahmen Verwaltungsvermögen	Fr.	315'000.00
	Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	Fr.	885'000.00
Investitionsrechnung Finanzvermögen	Ausgaben Finanzvermögen	Fr.	1'500.00
	Einnahmen Finanzvermögen	Fr.	700.00
	Nettoinvestitionen Finanzvermögen	Fr.	800.00

Die Rechnungsprüfungskommission stellt fest, dass das Budget der Politischen Gemeinde Muster finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig und finanziell angemessen ist. Die finanzpolitische Prüfung des Budgets gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht sind eingehalten.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster entsprechend dem Antrag des Gemeindevorstands zu genehmigen.

2 Antrag zum Steuerfuss

Einfacher Gemeindesteuerertrag (100 %)		Fr.	16'500'000.00
Steuerfuss			31%
Erfolgsrechnung	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
	Steuerertrag bei 31%	Fr.	5'115'000.00
	Aufwandüberschuss	Fr.	255'570.00

Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Bilanzüberschuss belastet.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, den Steuerfuss für das Jahr 2019 gemäss Antrag des Gemeindevorstands auf 31 % (Vorjahr 30 %) des einfachen Gemeindesteuerertrags festzusetzen.

8000 Muster, 24. Oktober 2018
Rechnungsprüfungskommission Muster

Petra Müller
Präsidentin

Felix Meier
Aktuar

«Formularsatz Budget, Antrag der Rechnungsprüfungskommission»

4.2 Änderungsanträge zum Budget

Die Stimmberechtigten legen das Budget fest. Dabei stützen sie sich auf den Antrag des Gemeindevorstands und können dazu Änderungsanträge stellen. Die RPK, die das Budget zuvor geprüft hat, gibt den Stimmberechtigten ihre Empfehlung zum Budget. Sie kann dazu zusätzlich auch Anträge stellen, ist aber dabei nicht so frei wie die Stimmberechtigten.

Zulässige Anträge

Wie die Stimmberechtigten kann die RPK als Behörde Anträge zu allen Budgetpositionen stellen, soweit diese im Budgetprozess veränderbar sind. Dabei hat sie die konkrete Veränderung der Position zu benennen. Veränderbar sind Budgetpositionen, wenn die Gemeinde frei ist, ob und in welcher Höhe sie eine bestimmte Ausgabe vornehmen möchte. Bei den meisten Positionen im Budget ist das nicht oder nur eingeschränkt der Fall. Die Gemeinde ist verpflichtet bestimmte Aufgaben wahrzunehmen und/oder hat sich mit früheren Beschlüssen selbst dazu verpflichtet. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die für eine bestimmte Aufgabe (Budgetposition) beantragte Summe verändert werden kann, ohne die

Aufgabe unzulässig einzuschränken oder auszuweiten. Bei den Anträgen der RPK findet diese Prüfung, allenfalls in Absprache mit dem Gemeindevorstand, bereits vor der Antragstellung statt.

Im Gegensatz zu den Stimmberechtigten kann die RPK ihre Anträge immer nur mit finanziellen oder finanzpolitische Erwägungen begründen. Einen Antrag sachlich zu begründen ist ihr nicht möglich.

Anträge zu gebundenen Ausgaben

Gebundene Ausgaben können nicht im Rahmen der Budgetbehandlung verändert werden und deshalb sind Änderungsanträge dazu nicht zulässig. Dabei ist zu beachten, dass die Erfüllung einer Aufgabe an sich oft unbestritten ist, die Art und Weise der Erfüllung aber durchaus unterschiedlich erfolgen kann. Wenn also in der Art und Weise, wie oder allenfalls wann eine Aufgabe wahrgenommen wird, Spielräume bestehen, ist die Änderung möglich. Die Gebundenheit von Ausgaben und damit die Möglichkeit von Änderungsanträgen ist im Einzelfall zu prüfen. Daraus ergibt sich ein Gestaltungsspielraum, den die RPK mit entsprechenden Anträgen nutzen kann. Allerdings ist sie wiederum eingeschränkt durch die Beschränkung auf finanzielle bzw. finanzpolitische Begründungen und allenfalls durch frühere Beschlüsse zuständiger Organe, die eine bestimmte Art und Weise der Aufgabenerfüllung bereits festgelegt haben. Besoldungen sind zum Beispiel durch entsprechende Verträge und Stellenpläne zu einem Grossteil bereits festgelegt und können daher nur noch im Rahmen von Lohn-erhöhungen allenfalls durch einen Änderungsantrag verändert werden.

Pauschale Kürzungen

Ein Antrag bezieht sich immer auf eine konkrete Budgetposition und einen bestimmten Betrag, pauschale Anträge sind grundsätzlich nicht zulässig. Dazu gehören zum Beispiel:

- Kürzung des gesamten Aufwands um Betrag x → keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition
- Erhöhung des Aufwands im Aufgabenbereich Sport um Betrag x → keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition
- Kürzung aller freien Aufwandpositionen um 10 % → kein konkreter Betrag, keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition

Pauschale Budgetkürzungen kommen besonders in Parlamentsgemeinden immer wieder vor, weil das meist unbestrittene Ziel der Aufwandsbegrenzung im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners ohne politische Kompromisse möglich ist. Damit delegiert das Budgetorgan seine Gestaltungskompetenz in Bezug auf die Budgetfestlegung an die Exekutive. Diese Kernaufgabe der Legislative darf aber nicht abgetreten werden.

Einnahmepositionen und andere geschätzte Budgetwerte

Ein Budget enthält eine grosse Anzahl von geschätzten Werten und Annahmen, allen voran die Schätzung der Steuereinnahmen. Änderungsanträge zu solchen Einnahmepositionen werden nicht empfohlen. Die Steuerkraft und damit die möglichen Steuereinnahmen sind nicht direkt beeinflussbar und es ergibt wenig Sinn, dem Gemeindevorstand Vorgaben dazu zu machen. Ähnliches gilt auch für andere geschätzte Positionen. Der Gemeindevorstand ist bei der Erstellung des Budgets zu Vorsicht angehalten, daher ist es nicht falsch Einnahmen grundsätzlich eher zurückhaltend und Ausgaben nicht zu knapp zu kalkulieren. Letztlich gilt auch bei der Beurteilung von Schätzfehlern der Grundsatz: Das Mass ist entscheidend.

Erweisen sich Annahmen über einen gewissen Zeitraum (mehrere Jahre) immer wieder als falsch und ist dabei eine gewisse Systematik erkennbar, ist diese Problematik mit dem Gemeindevorstand zu besprechen und so zu einer verbesserten Schätzung zu kommen. Der Weg über Anträge im Zusammenhang mit dem Budget ist dazu nicht geeignet.

Praxisbeispiel

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

1 Antrag zum Budget

Die Rechnungsprüfungskommission hat das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster in der vom Gemeindevorstand beschlossenen Fassung vom 18. September 2018 geprüft. Das Budget weist folgende Eckdaten aus:

Erfolgsrechnung	Gesamtaufwand	Fr.	11'606'245.00
	Ertrag ohne ordentliche Steuern Rechnungsjahr	Fr.	6'235'675.00
	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen	Ausgaben Verwaltungsvermögen	Fr.	1'200'000.00
	Einnahmen Verwaltungsvermögen	Fr.	315'000.00
	Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	Fr.	885'000.00
Investitionsrechnung Finanzvermögen	Ausgaben Finanzvermögen	Fr.	1'500.00
	Einnahmen Finanzvermögen	Fr.	700.00
	Nettoinvestitionen Finanzvermögen	Fr.	800.00

Die Rechnungsprüfungskommission stellt fest, dass das Budget der Politischen Gemeinde Muster finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig ist. Die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht sind eingehalten.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster zu genehmigen.

Die Rechnungsprüfungskommission hat zum Budget folgende finanzpolitische Bemerkungen:

1. ...
2. ...

Die Rechnungsprüfungskommission hat zum Budget folgende Änderungsanträge:

- | | | |
|------------------------------------|-------------|---|
| 1. Funktion/Kto: Erhöhung um Fr. x | Begründung: | Die Aufwendungen für |
| 2. Funktion/Kto: Kürzung um Fr. x | Begründung: | Vgl. Finanzpolitische Bemerkungen Ziff. x |
| 3. ... | | |

2 Antrag zum Steuerfuss

Einfacher Gemeindesteuerertrag (100 %)	Fr.	16'500'000.00	
Steuerfuss		31%	
Erfolgsrechnung	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
	Steuerertrag bei 31%	Fr.	5'115'000.00
	Aufwandüberschuss	Fr.	255'570.00

Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Bilanzüberschuss belastet.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, den Steuerfuss für das Jahr 2019 gemäss Antrag des Gemeindevorstands auf 31 % (Vorjahr 30 %) des einfachen Gemeindesteuerertrags festzusetzen.

8000 Muster, 24. Oktober 2018

Rechnungsprüfungskommission Muster

Petra Müller
Präsidentin

Felix Meier
Aktuar

4.3 Dokumentation und Aufbewahrung

Da der Antrag der RPK zum Budget in aller Regel nur einen kurzen Bericht zur finanzrechtlichen Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzpolitische Angemessenheit enthält, hat die Dokumentation, wie die RPK zu ihrem Prüfurteil gekommen ist, besonders sorgfältig zu geschehen. Die Dokumentation ist so zu gestalten, dass später erkannt werden kann, was die RPK wie genau geprüft hat und wie sie zu ihren Schlussfolgerungen gelangt ist.

Die Dokumentation leitet unmittelbar über in das Nachverfolgen, den «Follow-up». Dieser letzte Teil des Prüfprozesses ist für die Vorbereitung der nächsten Budgetprüfung, möglicherweise auch für die Festlegung von Sachbereichsprüfungen, wesentlich.

Bei ihrer nächsten Prüfungsvorbereitung wird die RPK auf die dokumentierten Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen zurückgreifen, um die seither erfolgte Entwicklung in die neuen Prüfungsschwerpunkte einfließen zu lassen.

Für die Aufbewahrung der Unterlagen gelten die Fristen aus dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) in Verbindung mit dem Archivgesetz. Für die Dauer von zehn Jahren nach Genehmigung des Budgets werden die Akten aufbewahrt.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 22 «Rechnungsführung»

05

Prüfung des Verpflichtungskredits

Inhaltsverzeichnis

1	Funktion des Verpflichtungskredits	2
2	Prüfungsvorbereitung.....	2
2.1	Terminplanung und Organisation.....	2
2.2	Prüfeschwerpunkte / Prüfprogramm	3
3	Prüfungsdurchführung	3
4	Prüfungsabschluss	6
4.1	Bericht und Antrag	6
4.2	Dokumentation und Aufbewahrung	7
5	Prüfung anderer Beschlüsse von finanzieller Tragweite.....	8

1 Funktion des Verpflichtungskredits

Der Verpflichtungskredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Der Verpflichtungskredit ist die eigentlich massgebliche Ausgabenbewilligung. Er ermächtigt den Gemeindevorstand, Verpflichtungen einzugehen, nicht aber zur Leistung von Zahlungen (dafür wird ein Budgetkredit benötigt).

Mit dem Verpflichtungskredit werden die wesentlichen Elemente der Ausgabe beschlossen wie z.B.:

- Wofür wird das Geld im Detail ausgegeben?
- Wie ist das Vorhaben bzw. die Aufgabe gestaltet?
- Wie setzt sich die Ausgabe genau zusammen?

Der Beschluss geht damit über die rein finanzielle Frage hinaus.

Der Verpflichtungskredit ist vor dem Eingehen von Verpflichtungen (z.B. Erteilung eines Auftrags oder Abschluss eines Kauf- oder Werkvertrags) einzuholen. Wenn das zuständige Gemeindeorgan den Verpflichtungskredit bewilligt hat, wird die entsprechende Ausgabe im Budget eingestellt und mit dem Beschluss über das Budget bewilligt. Erstreckt sich die geplante Ausgabe über mehrere Rechnungsjahre, so erfolgt die Budgetbewilligung jeweils für die jährliche Tranche. Der Verpflichtungskredit bleibt bis zum Verfall durch Vollzug oder Aufgabe des Vorhabens bestehen.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 05 «Kreditrecht»

Ein weiterer Aufgabenbereich der Rechnungsprüfungskommission (RPK) neben der Prüfung des Budgets und der Jahresrechnung ist die Prüfung von Geschäften von finanzieller Tragweite über welche die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament entscheiden. Darunter fallen insbesondere die Prüfung von Verpflichtungskreditanträgen und deren Abrechnung. Bei der Prüfung berücksichtigt die RPK die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit sowie die finanzielle Angemessenheit.

2 Prüfungsvorbereitung

2.1 Terminplanung und Organisation

Die Termine für die grossen Investitionen sollten aufgrund der Aufgaben- und Finanzplanung bekannt sein. Die Aktualität dieser Planung kann mit dem Gemeindevorstand regelmässig überprüft und mit den Gemeindeversammlungs- und Urnenterminen innerhalb des Jahres abgestimmt werden. Sofern Verpflichtungskreditanträge, die an der Gemeindeversammlung behandelt werden sollen, nicht in der Aufgaben- und Finanzplanung enthalten sind, orientiert der Gemeindevorstand die RPK so früh wie möglich.

Formell wird die RPK erst beim Vorliegen des Verpflichtungskreditantrags involviert. Weniger formell aber nicht unüblich ist es, die RPK bereits in einem früheren Stadium einzubeziehen, was insbesondere sinnvoll ist, wenn bereits Varianten in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Die Schwierigkeit bei dieser Art des Vorgehens besteht darin, dass die RPK die angebotenen Informationen aufnehmen soll, aber selbst nicht in den Planungsprozess eingreifen darf.

Für die Prüfung von Verpflichtungskreditanträgen und -abrechnungen ist eine angemessene Frist vorzusehen. Diese Frist ist kantonal nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen, eine Prüffrist von 30 Tagen in der Gemeindeordnung zu regeln. Wenn viele Anträge zu prüfen sind, empfiehlt sich eine weitreichende Planung im Vorfeld, damit die RPK die Prüfungen mit der erforderlichen Gründlichkeit durchführen kann. Anders als bei der Prüfung des Budgets und der Jahresrechnung kann die RPK

05 Prüfung des Verpflichtungskredits

bei Verpflichtungskreditanträgen nur sehr beschränkt vor der Übergabe des Antrags von sich aus Vorbereitungen treffen.

Sinnvollerweise werden bei der Prüfungsplanung von Verpflichtungskreditanträgen Zeitreserven vorgesehen. Die Praxis zeigt, dass die Beantwortung von Fragen bezüglich Kreditvorlagen regelmässig zu neuen Fragestellungen führen, welche es dann wiederum zu beurteilen gilt.

2.2 Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm

Verpflichtungskreditanträgen geht in der Regel eine mehr oder weniger lange Entwicklungsphase innerhalb der Verwaltung voraus. Die Führung dieses Prozesses ist Aufgabe des Gemeindevorstands. Bereits bekannte Vorhaben sollten in der Mehrjahresplanung der RPK, welche über die vier Jahre dauernde Amtszeit erstellt wird, bereits zu Beginn festgehalten werden. Bei der Festlegung des Prüfprogramms für das entsprechende Jahr, ist dann zu überprüfen, ob die bekannten Vorhaben wie angedacht den Stimmberechtigten bzw. dem Gemeindeparlament vorgelegt werden oder ob sich Änderungen ergeben haben, welche dann auch wieder in der Mehrjahresplanung zu berücksichtigen sind.

Ergibt sich aus der Planung, dass neben Budget oder Jahresrechnung auch Anträge für Verpflichtungskredite zu prüfen sind, erhöht sich der Aufwand der RPK erheblich. Es kann dann hilfreich sein, die Prüfschwerpunkte an den Verpflichtungskredit anzupassen, wenn damit eine Entlastung der RPK erreicht werden kann.

Anders als bei der Prüfung des Budgets und der Jahresrechnung werden Verpflichtungskreditanträge mehr oder weniger umfassend geprüft. Als Hilfsstellung für die Erarbeitung eines eigenen Prüfprogramms steht eine Checkliste zur Verfügung.

«**Checkliste Prüfung des Verpflichtungskredits**»

3 Prüfungsdurchführung

Die Gesetzmässigkeit und auch das Legalitätsprinzip verlangt für jede kommunale Ausgabe eine Rechtsgrundlage. Eine solche Rechtsgrundlage stellt ein Verpflichtungskreditbeschluss dar. Die RPK beurteilt bei der finanzpolitischen Prüfung, ob der Verpflichtungskreditantrag finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig und finanzpolitisch angemessen ist.

Das Kreditrecht kann in den Details häufig zu Diskussionen führen. Insbesondere der inhaltliche Umfang (Trennungsverbot und Vermengungsverbot) kann umstritten sein. Zum anderen ist die Abgrenzung zur Geschäftsprüfung, die die RPK nicht vornehmen darf, nicht immer einfach.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Die RPK soll die Anträge an die Gemeindeversammlung (Dienstleistungsaufträge, Investitionsausgaben oder die Übernahme einer neuen Gemeindeaufgabe) in finanzieller Hinsicht kritisch hinterfragen und den Stimmberechtigten ihre Überlegungen darlegen. Die Beschränkung auf die finanziellen Überlegungen ist wichtig, weil die RPK keine geschäftsprüferische Kompetenz hat. Es steht dem Gemeindevorstand frei, was er der Gemeindeversammlung sachlich als Gemeindeaufgabe vorschlagen möchte, ebenso, wie die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament im Rahmen der gesetzlichen Schranken selbst festlegen können, was eine neue Gemeindeaufgabe sein soll (z.B. das Führen eines Dorfladens oder Betreiben eines Restaurants).

Nebst dem Inhalt des Verpflichtungskreditantrags ist in erster Linie die Kreditsumme wesentlich, weil dadurch das zuständige Beschlussorgan bestimmt wird. Die Ausgabenkompetenzen sind in der Gemeindeordnung geregelt.

05 Prüfung des Verpflichtungskredits

Die Bewilligung von gebundenen Ausgaben (Ausgaben ohne Gestaltungsspielraum, die vorgenommen werden müssen) fällt in die Kompetenz des Gemeindevorstands, der Schulpflege oder in die einer eigenständigen Kommission. Die Kompetenz des Gemeindevorstands wird damit begründet, dass es sinnlos ist, der Legislative einen Antrag vorzulegen, zu dem es weder Alternativen noch die Möglichkeit der Ablehnung gibt.

Die Ausgabenkompetenzen gelten somit nur für neue Ausgaben. Die Finanzbefugnisse bestimmen, ab welchem Betrag eine neue Ausgabe durch die Stimmberechtigten an der Urne, die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament, den Gemeindevorstand, die Schulpflege oder, soweit vorhanden, durch eigenständige Kommissionen beschlossen werden muss.

Konflikte treten weniger bei der Frage «Gemeindeversammlung oder Urne?» auf, als bei der Frage, ob ein Verpflichtungskreditantrag überhaupt der Gemeindeversammlung unterbreitet werden muss oder ob der Gemeindevorstand den Beschluss nicht in eigener Kompetenz fällen kann. Letzteres ist der Fall, wenn die Kreditsumme innerhalb der Ausgabenkompetenzen des Gemeindevorstands liegt oder wenn die Ausgabe als gebunden deklariert wird. Das Kreditrecht sieht vor, dass die RPK erst einbezogen wird, wenn ein Verpflichtungskreditantrag den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unterbreitet wird. Entscheidet der Gemeindevorstand in eigener Kompetenz, aufgrund der Kreditsumme oder weil er die Ausgabe als gebunden ansieht, ist die RPK nicht involviert.

Wenn die RPK die Situation anders beurteilt und beispielsweise die Gebundenheit bezweifelt oder die Kreditsumme anders ermittelt, steht ihr, abgesehen vom informellen Gespräch, nur der Stimmrechtsrekurs zur Verfügung. Um sicher zu stellen, dass die Stimmberechtigten bei der Beurteilung von gebundenen Ausgaben nicht übergangen werden, müssen solche Beschlüsse des Gemeindevorstands amtlich publiziert werden. So haben die Stimmberechtigten und auch die RPK die Möglichkeit zu intervenieren. Zu beachten ist dabei jedoch die kurze Frist von fünf Tagen.

Manche Gemeinden sehen vor, dass die RPK in Form von Protokollauszügen laufend über die finanziellen Beschlüsse des Gemeindevorstands informiert wird, womit sich Interventionsmöglichkeiten ergeben. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), welches das Öffentlichkeitsprinzip verlangt, lässt ausserdem zu, dass die RPK die Beschlussprotokolle des Gemeindevorstands laufend einsieht und entsprechend auf kritische Beschlüsse reagieren kann. Da dieser Informationsfluss vom Gemeindevorstand ohnehin nicht unterbunden werden kann, scheint es sinnvoll, den Informationsaustausch über Beschlüsse von finanzieller Tragweite zwischen Gemeindevorstand und RPK zu institutionalisieren.

Werden neue wiederkehrende Ausgaben mit einem Verpflichtungskredit bewilligt, sind sie in den Folgejahren gebunden. Ein eigentlicher Abschluss bzw. eine Abrechnung über den Verpflichtungskredit findet nicht statt, ebenso wenig werden diese in der Verpflichtungskreditkontrolle aufgeführt.

Rechnerische Richtigkeit

Die rechnerische Richtigkeit ist insbesondere bei den Verpflichtungskreditanträgen oder deren Abrechnung zu prüfen, weil dort, anders als bei der Jahresrechnung, keine finanztechnische Kontrolle durch eine Prüfstelle stattfindet. Im Rahmen der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit wird beurteilt, ob die berechneten Werte korrekt sind, z.B. ob die Abschreibungen im Verpflichtungskreditantrag, der ganze Verpflichtungskredit oder die Abrechnung richtig berechnet wurden.

Die rechnerische Richtigkeit wird im Regelfall nicht umfassend, sondern stichprobenweise geprüft. Die RPK versichert sich dadurch, dass die grundlegenden Zahlenwerte stimmen. Auf dieser Grundlage können dann die Prüfungen zur finanziellen Angemessenheit erfolgen.

Finanzielle Angemessenheit

Bei der Beurteilung eines Verpflichtungskreditantrags sind unter dem Begriff der «finanziellen Angemessenheit» die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Bei der Frage nach der finanziellen Angemessenheit sollen insbesondere folgende Fragen beantwortet werden können:

- Ist die Ausgabe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde?
- Ist die Ausgabe notwendig?

05 Prüfung des Verpflichtungskredits

- Ist die Ausgabe dringlich?
- Wird das Ziel mit der betreffenden Ausgabe erreicht?
- Erweist sich die Ausgabe als wirtschaftlich (Kosten-Nutzen-Verhältnis)?

Bei den letzten beiden Fragen ist die Abgrenzung zur Geschäftsprüfung, die die RPK nicht vornehmen darf, nicht immer einfach. Die Prüfung der Zweckmässigkeit beschränkt sich unter finanziellen Gesichtspunkten darauf, ob das angestrebte Ziel erfüllt wird. Ist das nicht der Fall, ist das eine Mittelverschwendung und damit weder wirtschaftlich noch sparsam. Darüber hinaus darf die RPK die Zweckmässigkeit nicht prüfen, weil die sachliche Angemessenheit eine Geschäftsprüfungsaufgabe ist.

Die Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis in einem vernünftigen Rahmen steht, wobei «vernünftig» nicht bestimmt ist, sondern von der eigenen Beurteilung und der gewöhnlichen Praxis der Gemeinde abhängt. Ausserdem ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ohne Vergleichsinformationen schwierig einzuordnen. Die RPK muss bei diesen Fragen besonders aufmerksam sein und ihre Prüfung streng auf die finanziellen und finanzpolitischen Argumente beschränken, um einen Konflikt mit der Geschäftsprüfung zu vermeiden.

Besteht tatsächlich ein zwingender Bedarf für die Ausgabe, werden die Stimmberechtigten und damit die RPK normalerweise nicht einbezogen, weil die Ausgabe dann gebunden getätigt wird. Allerdings reicht es für die Gebundenheit nicht, dass eine Ausgabe getätigt werden muss, sondern es darf auch hinsichtlich der Ausführung («wie», «wann» und «wo») kein Gestaltungsraum bestehen. Offensichtlich wird diese Unterscheidung zum Beispiel bei einem Schulhausbau, der auf Grund der Schülerzahlen notwendig sein kann, in der Art und Weise der Gestaltung und Ausführung aber weitgehend offen ist.

Andererseits darf eine Gemeinde den Gestaltungsraum auch nutzen, sofern es die finanziellen Verhältnisse zulassen. Sparsamkeit heisst nicht, dass grundsätzlich nur realisiert werden darf, was notwendig ist. Letztlich entscheiden die Stimmberechtigten über den Grad von «Luxus», den sie sich in einer bestimmten Frage leisten wollen.

Die Prüfung der Dringlichkeit liegt sehr nahe bei der Prüfung der Notwendigkeit. Wie dort kann das Fehlen der Dringlichkeit nicht automatisch zur Ablehnung der Vorlage führen (kein Ausschlusskriterium). Weiter ist die Dringlichkeit immer auch in Verbindung mit anderen Vorhaben zu prüfen, weil es sinnvoll sein kann z.B. Investitionen vor Ablauf der Nutzungsdauer vorzunehmen, wenn sie sich mit anderen Vorhaben verbinden lassen.

Die Frage der finanziellen Möglichkeiten ist einerseits für die aktuelle Ausgabe, andererseits aber auch hinsichtlich der finanziellen Folgen zu beantworten, d.h. ob und wie weit die Gemeinde durch den Kredentscheid jetzt und in Zukunft Einschränkungen unterliegt. Dazu wird besonders auch die Aufgaben- und Finanzplanung Hinweise geben. Daneben geht es auch darum, die Annahmen des Gemeindevorstands zu den finanziellen Folgen nachzuvollziehen. Dieser letzte Fragenbereich verknüpft die vorherigen mit der eigentlichen Kostenfrage. Wenn mehrere, gleich wirksame Lösungen möglich sind, ist der Preis der Massnahme letztlich ausschlaggebend. Wobei auch wieder gefragt werden kann, ob Mehrkosten durch Mehrnutzen gerechtfertigt sind.

Spätestens mit dem letzten Fragenbereich beginnt das Abgrenzungsproblem der RPK hinsichtlich der Geschäftsprüfung.

Abgrenzung zur Geschäftsprüfung

Die Diskussion, ob die RPK nicht über ihre Aufgabe hinaus geschäftsprüferisch tätig ist, wird gerade bei Verpflichtungskreditanträgen mitunter heftig geführt. Eine RPK muss darlegen können, inwiefern es sich bei ihren Prüfungen um finanzielle bzw. finanzpolitische Fragen handelt, denn sie führt keine Geschäftsprüfung durch. Die Art und Weise zu bestimmen, wie eine Aufgabe gelöst werden soll, ist Sache des Gemeindevorstands. Im Rahmen der Zweckmässigkeits- und der Kosten-Nutzen-Prüfung wird die RPK aber mindestens die Frage aufwerfen können, ob alternative Lösungen in Betracht gekommen sind und weshalb sie letztlich verworfen wurden. Es ist ihr aber verwehrt, die verworfenen Alternativen ihrerseits zu prüfen. Der Gemeindevorstand entscheidet, was er den Stimmberechtigten vorlegt und nur das prüft die RPK und auch nur in finanzieller Hinsicht. Der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder den Stimmberechtigten an der Urne kommt die Aufgabe zu, die finanziellen gegen die sachlichen Argumente abzuwägen und zu entscheiden.

05 Prüfung des Verpflichtungskredits

In der Praxis kann die Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht immer klar von der Geschäftsprüfung abgegrenzt werden, Fragestellungen, wie sie eine Geschäftsprüfungskommission aufnimmt, können auch von der RPK, aber unter einem anderen Blickwinkel, gestellt werden. Die Stimmberechtigten können Fragen zur Geschäftsführung bzw. bei Kreditvorlagen zu sachlich-technischen Aspekten der Vorlage diskutieren. Der RPK steht in dieser Hinsicht nur ein kleiner Spielraum zur Verfügung. Sie muss ihre Argumente mit der finanzrechtlichen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit oder der finanziellen Angemessenheit begründen können.

Die RPK kann zum Beispiel ein Sportanlagenprojekt nicht mit der Begründung ablehnen, es wäre stattdessen an der Zeit etwas für den Kulturbereich oder die Senioren bzw. Seniorinnen im Ort zu investieren. Sie darf aber eine Ablehnung durchaus mit dem Hinweis auf die Anzahl der Sportanlagen in unmittelbarer Erreichbarkeit begründen (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Ebenso wäre die kritische Einschätzung des Landpreises ein zulässiges Argument, wogegen die Lage des Standorts keines ist.

Letztlich sollte die Unterscheidung Geschäftsprüfung oder Rechnungsprüfung immer auch im Einzelfall beurteilt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in Versammlungsgemeinden kein anderes Organ gibt, das eine Vorprüfung vornimmt und dass die RPK keine Entscheidungen fällt, sondern lediglich Empfehlungen zuhanden der Stimmberechtigten abgibt. Ihre Ansicht wird, wie die Ansicht des Gemeindevorstands, im demokratischen Entscheidungsprozess durch die Abstimmung gestützt oder abgelehnt.

Prüfung von Kreditabrechnungen

Bei Verpflichtungskrediten, mit denen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament eine einmalige Ausgabe bewilligt haben, erstellt der Gemeindevorstand nach Vollendung des Vorhabens eine Abrechnung. Die Abrechnung erlaubt den Vergleich zwischen dem bewilligten Verpflichtungskredit und den effektiven Kosten. Die Abrechnungspflicht erhöht die Kontrollwirkung, indem geprüft wird, ob die Gemeinde auch erhalten hat, was sie ursprünglich bewilligt hatte. Mit dem Verpflichtungskredit wird eben nicht nur ein Betrag genehmigt, sondern auch die Art und Weise, wie die gesprochenen Mittel eingesetzt werden.

Die Prüfungstiefe bei Kreditabrechnungen kann sehr unterschiedlich sein. Grundsätzlich ist festzuhalten, ob und aus welchen Gründen es zu einer Überschreitung des bewilligten Kredits gekommen ist. Zweitens ist zu prüfen, ob der Gegenstand, für den der Kredit bewilligt wurde, sei es ein Bauvorhaben, eine Anschaffung oder eine Dienstleistung (z.B. IT-Support oder ein Personalentwicklungsprojekt), der Planung aus dem Kreditantrag entspricht. Es ist Sache des Gemeindevorstands allfällige Feststellungen und Abweichungen zu begründen, damit auf Antrag der RPK die Gemeindeversammlung eine politische Wertung vornehmen kann. Eine Detailprüfung ist insbesondere bei grösseren Projekten schwierig und zeitintensiv. Es gilt Aufwand und Nutzen sorgfältig abzuwägen.

Die Abrechnungen werden grundsätzlich vom Budgetorgan genehmigt, es sei denn, die Gemeindeordnung sieht für nicht überschrittene Verpflichtungskredite eine Abnahme durch den Gemeindevorstand vor. Trifft dies zu, werden die Kreditabrechnungen nicht durch die RPK geprüft.

4 Prüfungsabschluss

4.1 Bericht und Antrag

Die RPK informiert vorgängig den Gemeindevorstand und mit dem Bericht und dem Antrag die Stimmberechtigten über die Prüfungsergebnisse. Die Berichterstattung soll eine sachliche Beurteilung und Diskussion über den Antrag ermöglichen und fördern. Es ist deshalb sinnvoll, bevor der Bericht veröffentlicht wird, dem Gemeindevorstand Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

05 Prüfung des Verpflichtungskredits

Die Schlussbesprechung dient nicht dazu, bei abweichenden Beurteilungen einen Kompromiss zu finden, es ist keine Verhandlung zum Gegenstand des Antrags. Es ist die Aufgabe des Gemeindevorstands, die Gemeinde zu führen und die der RPK, Anträge an die Stimmberechtigten zu beurteilen. Die Entscheidungen obliegen den Stimmberechtigten, die ihre Beschlüsse in Kenntnis der Anträge des Gemeindevorstands und der Beurteilung der RPK treffen.

Die Gemeindeversammlung hat das Recht darauf, vor ihren Entscheidungen umfassend informiert zu werden, was die Stellungnahme der RPK zum Antrag des Gemeindevorstands einschliesst. Ausser bei der Jahresrechnung oder dem Budget können die Stimmberechtigten auch ohne Antrag der RPK einen Beschluss fällen, es besteht dann allerdings die Möglichkeit, dass der Beschluss deswegen mit einem Stimmrechtsrekurs angefochten wird. Das Informationsrecht der Gemeindeversammlung schliesst grundsätzlich ein, dass die RPK und der Gemeindevorstand gleichberechtigt Stellung nehmen können. In der Praxis ist das nicht in allen Fällen realisierbar, es muss aber sichergestellt sein, dass ein Ungleichgewicht bei der Information die Abstimmung nicht unzulässig beeinflusst. Es darf nicht sein, dass eine negative Stellungnahme der RPK bei der Publikation der Gemeindeversammlung noch nicht bekannt war und nur mündlich an der Versammlung vorgetragen wird. In Unkenntnis der negativen Beurteilung könnten Stimmberechtigte der Versammlung ferngeblieben sein, weil sie mit einer unbestrittenen Entscheidung rechneten.

Bei Verpflichtungskreditanträgen empfiehlt die RPK die Zustimmung, die Rückweisung oder die Ablehnung der Vorlage. Sie kann auch Änderungsanträge einbringen, soweit diese finanziell oder finanzpolitisch begründet sind, nicht aber aus sachlichen Überlegungen. Die Argumentation muss sich immer auf die finanziellen Auswirkungen abstützen.

In der Praxis sind Änderungsanträge der RPK bezüglich Kreditvorlagen jedoch schwierig. In der Regel handelt es sich um Anträge, es sei auf das eine oder andere Element des Antrags aus Kostengründen zu verzichten. Dabei darf der Antrag der RPK aber nie so weit gehen, dass der Charakter des Vorhabens wesentlich geändert wird, weil trotz der finanziellen Begründung damit die Grenze zur Geschäftsprüfung schnell überschritten ist. Häufig ist es einfacher und sinnvoller die Vorlage mit einer klaren und nachvollziehbaren Begründung zurückzuweisen statt einen Änderungsantrag einzubringen, über dessen Zulässigkeit erst noch entschieden werden muss. Bei der Rückweisung kann auf Mängel, Unklarheiten oder auch Änderungsmöglichkeiten (mit finanzieller Wirkung) hingewiesen werden. Das Vorhaben ist bei einer Rückweisung nicht endgültig gescheitert, sondern kann vom Gemeindevorstand überarbeitet und wieder vorgelegt werden.

Wie schon beim Budget kann die RPK ihre Zustimmung aber nicht von der Annahme der Änderungsanträge abhängig machen.

4.2 Dokumentation und Aufbewahrung

Als in erster Linie finanzpolitische Prüfung ist sicherzustellen, dass der Prozess und besonders das Ergebnisse der Prüfung in geeigneter Weise dokumentiert sind. Andere Mitglieder der RPK und die Aufsichtsinstanzen müssen in der Lage sein, Art und Umfang der vorgenommenen Prüfungen nachzuvollziehen.

5 Prüfung anderer Beschlüsse von finanzieller Tragweite

Die Ausführungen zur Prüfung von Verpflichtungskreditanträgen lassen sich analog auf die Prüfung anderer Beschlüsse anwenden. Wiederum gilt die Prüfpflicht nur für die Entscheidungen, die von den Stimmberechtigten gefällt werden. Beschlüsse von finanzieller Tragweite sind zum Beispiel der Abschluss von Verträgen, Vorlagen zur interkommunalen Zusammenarbeit oder Aufgabenübertragungen, der Erlass von Reglementen oder der Beschluss von Grundsätzen, mit denen sich die Gemeinde zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, das über kurz oder lang direkte finanzielle Folgen für die Gemeinde hat. Sind diese Folgen bereits unmittelbar aus dem Beschluss ersichtlich, erfolgt eine Beurteilung und Antragstellung durch die RPK analog zum Verpflichtungskredit.

Andere Erlasse, z.B. zur Ausgliederung von Aufgaben oder zu Zusammenarbeitsverträgen, weisen zwar keine konkreten Ausgaben aus, lassen diese aber erwarten. Ist der Vertrag oder der Grundsatzbeschluss so spezifisch geregelt, dass die künftigen Ausgaben gebunden sind, also vom Gemeindevorstand beschlossen werden, müssen Vertrag, Reglement oder Grundsatzbeschluss von der RPK geprüft werden.

Anders ist es, wenn die Beschlüsse keine direkten Ausgaben aufweisen, sondern erst in Zukunft selbständige Verpflichtungskredite auslösen, z.B. ein Grundsatzbeschluss, dass künftig öffentliche Bauten wo möglich mit Solaranlagen auszurüsten sind. Im Rahmen des Baukredits kann dann auch über die Solaranlage abgestimmt werden, weshalb der Grundsatzbeschluss nicht schon durch die RPK geprüft wird. Die Stimmberechtigten können über die finanziellen Folgen in Zukunft separat beschliessen, die Mitbestimmung ist gegeben.