

# 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 kantonal 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<br>2019     | Budget<br>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 Fiskalsertrag                                 | 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> |             |
| <b>Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit</b>      | <b>287'080.13</b>    | <b>-700'458.00</b>   | <b>987'538.13</b>   |             |
| 34 Finanzaufwand                                 | 58'329.81            | 56'700.00            | 1'629.81            |             |
| 44 Finanzertrag                                  | 381'529.67           | 359'850.00           | 21'679.67           |             |
| <b>Ergebnis aus Finanzierung</b>                 | <b>323'199.86</b>    | <b>303'150.00</b>    | <b>20'049.86</b>    |             |
| <b>Operatives Ergebnis</b>                       | <b>610'279.99</b>    | <b>-397'308.00</b>   | <b>1'007'587.99</b> |             |
| <b>Ausserordentliches Ergebnis</b>               | <b>0.00</b>          | <b>0.00</b>          | <b>0.00</b>         |             |
| <b>Gesamtergebnis Erfolgsrechnung</b>            | <b>610'279.99</b>    | <b>-397'308.00</b>   | <b>1'007'587.99</b> |             |
| 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:

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

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»