Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 58 (1978)
Heft: 7

Artikel: Die Finanzkontrolle im Gemeindehaushalt
Autor: Spoerry, Vreni
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-163438

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

VRENI SPOERRY

Die Finanzkontrolle im Gemeindehaushalt

Während die Probleme von Finanzkontrolle und Finanzplanung in Bund und Kantonen auch einer weiteren Öffentlichkeit präsent sind und immer wieder Anlass zu politischen Kontroversen geben, bleibt das Finanzgebaren der Gemeinden, abgesehen von Steuerfuss- und Budgetdebatten, weitgehend im Schatten des Interesses. Das ist schon deshalb paradox, weil das Haushaltvolumen der Gemeinden ungefähr so gross ist wie jenes der Eidgenossenschaft. Dass es auch im Bereich der kommunalen Finanzaufsicht hängige Fragen von grundsätzlicher Bedeutung gibt, zeigt der nachfolgende Aufsatz von Vreni Spoerry auf, der die Praxis und gesetzliche Ordnung im Kanton Zürich durchleuchtet und dabei zu grundsätzlichen Folgerungen allgemeingültigen Charakters kommt.

Eine effiziente Regierung, eine gute Verwaltung, eine einsatzfreudige, kompetente Behördetätigkeit sind ohne ein bestimmtes Vertrauenskapital seitens der Stimmbürger schwer möglich. Dass es mit dieser wichtigen Grundlage verantwortungsvoller Öffentlichkeitsarbeit nicht überall zum besten bestellt ist, kann nicht übersehen werden. Es muss deshalb ein vordringliches Anliegen aller Verantwortlichen sein, das nicht selten feststellbare Misstrauen der Bevölkerung gegenüber Regierung und Verwaltung abzubauen. Auf lokaler Ebene kann ein gutes Einvernehmen innerhalb einer Behörde einerseits und zwischen verschiedenen Behörden andererseits ein wichtiger Schritt in diese Richtung sein. Denn wie soll der Stimmbürger Vertrauen haben zu Behörden, die zueinander selbst kein Vertrauen haben?

Die Rechnungsprüfungskommission im Spannungsfeld von Gesetz und Praxis

Auf die vorliegende Arbeit umgemünzt heisst das, dass Gemeinderat und Rechnungsprüfungskommission (RPK) eine gute Zusammenarbeit aufweisen sollten. Eine fruchtbare Verwaltungskontrolle – auf welcher Stufe und in welchem Bereich diese auch immer Platz greift – kann nur in einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens erfolgen. Dass es sich dabei nicht um ein blindes, kritikloses Vertrauen handeln darf, sondern um ein Vertrauen,

das im Dialog wurzelt und Kontrolle nicht ausschliesst, ist selbstverständlich. Es muss aus dem Wissen heraus resultieren, dass Exekutive und Rechnungsprüfungskommission zwar verschiedene Aufgabenstellungen haben, dass das Ziel ihrer Tätigkeiten jedoch – der Einsatz zum Wohl der Gemeinde – das gleiche ist.

Nicht selten hört man aber von recht gespannten Verhältnissen zwischen Gemeindevorsteherschaft und RPK. Dies mag zum Teil menschliche und persönliche Hintergründe haben, aber sicher nicht allein. Die Tatsache, dass die heute geltenden gesetzlichen Vorschriften über die RPK deren Aufgaben teilweise falsch werten und teilweise überhaupt nicht abdecken, gibt immer wieder Anlass zu unerfreulichen Diskussionen über Kompetenzen, die der sachlichen Abwicklung der Geschäfte ebensowenig förderlich sind wie dem politischen Klima innerhalb des Gemeinwesens.

Man hat die kommunale Rechnungsprüfungskommission des Kantons Zürich einmal als «Waisenkind des Gemeindegesetzes» apostrophiert. So abwegig ist diese Bezeichnung nicht, wenn man einerseits die gewichtige Bedeutung sieht, welche einer lokalen Rechnungsprüfungskommission zukommt, und andererseits deren rudimentäre Verankerung im Gesetz und die vage Umschreibung ihrer Kompetenzen registriert. Diese Situation bleibt nicht ohne politische Konsequenzen, weil die praktische Tätigkeit der RPK nur noch teilweise den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Es ist das Anliegen dieser Arbeit, die in der Praxis erfolgte Schwerpunktsverlagerung der RPK von der Funktion des reinen Kontrollorganes zur Funktion des Finanzberatungsorganes aufzuzeigen, mit dem Ziel, die rechtliche und politische Notwendigkeit einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die praktischen Verhältnisse deutlich zu machen.

Staatliche Finanzaufsicht und Gemeindeautonomie

Die Kontrolle der Gemeindefinanzen vollzieht sich auf zwei Stufen. Jede Gemeinde hat eine gemeindeeigene Finanzkontrolle zu organisieren, die durch eine staatliche Finanzaufsicht ergänzt wird. Dieser Aufsatz befasst sich mit der gemeindeeigenen Finanzkontrolle, doch soll der Vollständigkeit halber die staatliche Finanzaufsicht kurz umschrieben werden.

Knapp die Hälfte aller Kantonsverfassungen garantieren die Gemeindeautonomie ausdrücklich, die übrigen anerkennen nach der heute geltenden Rechtsprechung das Prinzip der Gemeindeautonomie stillschweigend. Wenn man die Gemeindeautonomie definiert als «die Freiheit und Möglichkeit der Gemeinden, ihre Aufgaben zu erfüllen», so wird schnell deutlich, dass die tatsächliche Autonomie von einer Gemeinde zur anderen schwankt,

in dem Masse nämlich, wie die finanzielle Tragfähigkeit eines Gemeinwesens diesem erlaubt, wirklich frei zu entscheiden. Eine Analogie zum privaten Bereich lässt sich nicht übersehen. Auch hier entscheiden die finanziellen Mittel des Einzelnen wesentlich darüber, in welchem Masse er seine persönliche Freiheit aktualisieren kann, oder wie der Franzose sagt: «L'argent ne fait pas le bonheur, mais il y aide.»

Die staatliche Finanzkontrolle ist bei den Finanzausgleichsgemeinden nach Spezialgesetzgebung deutlich stärker ausgebaut als bei denjenigen Gemeinden, die ihre Aufgaben lösen können, ohne ihre Steuerfüsse übermässig anzuheben oder ihre Defizite in der ordentlichen Rechnung durch kantonale Zustüpfe decken zu müssen. Es sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass von den insgesamt 169 zürcherischen Landgemeinden über 100 finanzausgleichsberechtigt sind, während zurzeit nur 19 finanzstarke Gemeinden Finanzausgleichsbeiträge abliefern. Aber auch Gemeinden mit einer zufriedenstellenden bis komfortablen Finanzlage müssen sich in den weitaus meisten Kantonen eine staatliche Finanzaufsicht gefallen lassen. Lediglich in den Kantonen GR, NW, OW, AI und AR bestehen diesbezüglich nur sehr knappe Vorschriften.

Die zürcherische Gemeindegesetzgebung weist die staatliche Kontrolle über die Gemeindefinanzen drei verschiedenen Gremien zu. Instanzen mit Überwachungsfunktionen sind der Bezirksrat, die Direktion des Innern und der Regierungsrat. Dem Bezirksrat obliegt als wichtigstes Aufsichtsrecht gemäss Gemeindegesetz § 144, Abs. 1, die Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnungen. Er hat darüber zu wachen, dass den gesetzlichen Vorschriften über den Gemeindehaushalt nachgelebt wird, und erstattet der Direktion des Innern jährlich einen summarischen Bericht über seine Verrichtungen, aufgrund dessen die Direktion des Innern entscheidet, ob weitere Untersuchungen und Verfügungen ihrerseits am Platze sind. Der Regierungsrat schliesslich ist verpflichtet, gegen Gemeinden, die ihre Zahlungsfähigkeit gefährden, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen.

Die Prüfung der Jahresrechnungen durch den Bezirksrat ist in der Praxis meist rein formeller Art und kann im heutigen Zeitpunkt infolge eines bewusst knapp dotierten Personalbestandes auch nicht intensiviert werden. Zwar kommen die Bezirksräte sicherlich ihrer gesetzlichen Pflicht der Intervention nach, wenn zum Beispiel eine Gemeinde die gesetzlich vorgeschriebene Schuldentilgung nicht vorgenommen hat oder die Höhe der Verschuldung oder des Zinsendienstes ein vertretbares Verhältnis zum Steueraufkommen der Gemeinde überschreitet. Diese Massnahmen haben jedoch die Funktion einer Notbremse. Eine gute Finanzkontrolle sollte aber nicht erst nachträglich wirksam werden und die Aufgabe haben, Unregelmässigkeiten aufzudecken. Sie sollte vielmehr eine vorausschauende sein mit dem Haupt-

anliegen, mögliche Fehlentwicklungen zu verhüten. Und genau hier liegen nun wichtige Aufgaben der gemeindeeigenen Finanzkontrolle.

Die gemeindeeigene Finanzkontrolle

Als oberstes Organ der Gemeinde führt nach Gesetz die Gemeindeversammlung – oder in den Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation der Grosse Gemeinderat – die Oberaufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung. Dies schliesst wichtige Kontrollen im Finanzbereich ein. Die Gemeindeversammlung setzt die jährlichen Voranschläge fest, bewilligt die Steuern und nimmt die Jahresrechnung sowie die besonderen Bauabrechnungen ab (Gemeindegesetz § 41, Abs. 2). Die Exekutive ist gemäss den einschlägigen Gesetzesbestimmungen verantwortlich für die Handlungen der ihr unterstellten Verwaltung und damit auch für die Ausübung der Finanzkontrolle. Sie kann die Finanzkontrolle direkt vornehmen oder sie an die ihr dafür zur Verfügung stehenden Organe delegieren.

Die Rechnungsprüfungskommission spielt in der Organisation der gemeindeeigenen Finanzkontrolle eine wichtige Rolle. Ohne ihre positive oder negative Stellungnahme dürfen der Legislative weder das Budget, noch die Jahresrechnung, die Bauabrechnungen und die besonderen Ausgabenbeschlüsse gemäss Gemeindegesetz § 125 zur Abnahme unterbreitet werden. Trotz dieser zentralen Funktion der RPK ist ihre Stellung innerhalb der Gemeindeorganisation nicht eindeutig definiert. Sie hat eine eigenartige Doppelfunktion, die Anlass zu Spannungen geben kann, ebenso wie die Tatsache, dass die Prüfungsbefugnisse der RPK aus dem Gesetzestext nicht klar ersichtlich sind. Sie müssen durch Auslegung umschrieben werden, und über Auslegungen kann man sich bekanntlich streiten.

Die Rechnungsprüfungskommission in Gesetz und Lehre

Das heute geltende zürcherische Gesetz über das Gemeindewesen datiert vom 6. Juni 1926. Über die RPK finden sich darin im wesentlichen drei Artikel (§ 134–136). Danach hat die RPK die Aufgabe, die Voranschläge, die besonderen Ausgabenbeschlüsse, welche eine von der Gemeindeordnung bestimmte Höhe überschreiten, sowie die Rechnungen der Gemeinde auf ihre *Richtigkeit* und *Gesetzmässigkeit* zu prüfen. Zudem hat die RPK – alleine oder zusammen mit der Gemeindevorsteherschaft – mindestens einmal im Jahr eine Kontrolle der Wertschriften und Bürgscheine und mindestens zweimal jährlich unangemeldet einen Kassensturz vorzunehmen.

Schon kurz nach Erlass dieses Gesetzes musste man erkennen, dass

die erwähnten Bestimmungen über die Arbeit der RPK zu knapp sind und verschiedene Interpretationen zulassen. Eindeutig klar ist lediglich die Begrenzung der RPK auf die Überwachung der Finanzverwaltung. Sie hat keinen gesetzlichen Auftrag, die allgemeine Verwaltung zu beaufsichtigen. Offen bleiben jedoch viele Fragen über den Umfang der Prüfungsbefugnisse im Rahmen der von der RPK auszuübenden Finanzkontrolle.

Bei einer restriktiven Auslegung des Textes darf die RPK einzig rechnerische und buchhalterische Kontrollen vornehmen sowie prüfen, ob die gesetzlichen Bestimmungen über das Rechnungswesen der Gemeinden eingehalten worden sind. Sie ist ein reines Kontrollorgan, das lediglich im nachhinein Belege kontrollieren, Zahlen addieren und allfällige Kompetenzüberschreitungen von Behörden feststellen kann.

Andererseits enthält die Bestimmung, wonach die RPK auch die neuen Ausgabenbeschlüsse zu prüfen und zuhanden der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung zu verabschieden hat, einen Hinweis darauf, dass sich die Arbeit der RPK nicht in reinen Rechnungskontrollen erschöpft, sondern dass der RPK auch eine Funktion als Finanzberatungsorgan zukommt, welches sich nicht nur mit Detailposten, sondern mit den gesamten finanzpolitischen Aspekten des Gemeinwesens auseinandersetzen soll und muss. Als der RPK bei der Revision des Gemeindegesetzes von 1855 zunächst die Prüfung der Voranschläge und bei der letzten Revision von 1926 dazu noch die Prüfung der Beschlüsse über neue einmalige und jährlich wiederkehrende Ausgaben oder Erhöhungen früherer Ausgabenposten im Voranschlag übertragen wurden, wurde der ursprüngliche Rahmen ihrer Kompetenzen gesprengt. Es ist zu bedauern, dass die neue Stellung der Kommission nicht auch durch eine neue Bezeichnung dokumentiert wurde. Der Name «Finanzkommission» zum Beispiel käme den heutigen Aufgaben der RPK wesentlich näher.

Diese Situation hat im Verlaufe der Jahrzehnte selbstverständlich zu verschiedenen Reaktionen geführt. Bereits fünf Jahre nach der Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes sah sich der Regierungsrat veranlasst, in einem Kreisschreiben die Aufgaben der RPK näher zu präzisieren. 1945 befasste sich eine Dissertation mit der Stellung und den Kompetenzen der zürcherischen RPK. Die Arbeit von Dr. K. Wellinger kam zum Schluss, dass die RPK mit ihrer prüfenden und begutachtenden Tätigkeit in erster Linie ein Hilfsorgan der Gemeindeversammlung ist und lediglich durch die Vornahme von Buch- und Kassenkontrollen auch noch Funktionen der internen Finanzkontrolle ausübt. Die Hauptfunktion der RPK als Hilfsorgan der Gemeindeversammlung lässt sich nicht nur bei einer grosszügigen Interpretation des Gesetzestextes aus den materiellen Bestimmungen ableiten, sondern drängt sich auch aus der praktischen Situation auf.

Es liegt auf der Hand, dass die Legislativ-Organe – vor allem die zufällig zusammengewürfelte Gemeindeversammlung, aber auch die Gesamtheit des Grossen Gemeinderates – nicht in der Lage sind, die ihnen durch das Gesetz mitübertragene Finanzkontrolle direkt auszuüben. Deshalb ist der Gemeindeversammlung ein Organ beigegeben, das stellvertretend für den aus praktischen Gründen dazu kaum befähigten Stimmbürger für eine wirksame rechnerische und politische Finanzaufsicht besorgt ist und der Legislative über Voranschlag, Spezialbeschlüsse und Jahresrechnung Bericht und Antrag zu stellen hat. Daraus folgt, dass die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission sich zur Hauptsache aus denjenigen der Legislative selbst ergeben und damit sicher nicht nur Rechnungs- und Legalitätskontrollen, sondern von Fall zu Fall auch Zweckmässigkeitserwägungen und finanzpolitische Überlegungen beinhalten.

Am 11. Dezember 1967 reichte Max Korthals im Kantonsrat eine Motion ein, die eine Erweiterung der Prüfungsbefugnisse der RPK im Gemeindegesetz verankern wollte. Sie wurde nicht erheblich erklärt, sondern mit deutlichem Mehr abgeschrieben. Der Grund dafür ist darin zu suchen, dass die Motion die Kompetenzen der RPK in Richtung Geschäftsprüfungskommission ausbauen wollte, indem ein vermehrtes Begutachtungsrecht der Geschäfte in technischer Hinsicht verlangt wurde. Die Beurteilung technischer Details einer Vorlage kann jedoch nicht Aufgabe einer Finanzkommission sein. Eine technische Begutachtung würde in aller Regel die fachlichen Kenntnisse der RPK-Mitglieder, auf welche die RPK alleine angewiesen ist, überfordern. Die RPK hat weder die Zeit noch die erforderlichen Kredite, um eigene Experten zur Beurteilung technischer Probleme zuzuziehen, wie das der Gemeindevorsteherschaft mit der Verwaltung im Hintergrund möglich ist. Berechtigt jedoch war die Motion Korthals, soweit sie eine Anpassung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen in Richtung materieller Prüfung der freien Ausgabenbeschlüsse anvisierte. Man darf die materielle Prüfung eines Geschäftes nicht mit dessen technischer Begutachtung gleichsetzen, was im nachfolgenden Kapitel präzisiert wird.

Im Mai 1968 – wenige Monate nach Einreichung der Motion Korthals – wurde aus eigenem Antrieb der Regierung, wie betont wird, und nicht als Folge des parlamentarischen Vorstosses ein neues Kreisschreiben erlassen, das den Wünschen des Motionärs in bezug auf die materiellen Prüfungsbefugnisse der RPK Rechnung trägt. Dieses Kreisschreiben ist für die praktische Arbeit der Rechnungsprüfungskommissionen sehr wertvoll, aber – und dies ist sein Mangel – es hat keine Gesetzeskraft.

Bei der Behandlung der Motion Korthals wurde festgehalten, dass das Gesetz über das Gemeindewesen von 1926 revisionsbedürftig sei und eine entsprechende Vorlage «nicht allzulange» auf sich warten lasse, wobei die

Anregungen der Motion Korthals ihren Niederschlag finden werden. Es ist festzustellen, dass die Arbeiten an der Revision des geltenden Gemeindegesetzes heute – neun Jahre nach dem entsprechenden regierungsrätlichen Bericht – nicht viel weiter gediehen sind.

Die Rechnungsprüfungskommission in der Praxis

Im folgenden soll dargelegt werden, wie die RPK im Alltag des Gemeindehaushaltes ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllt und wie sie die, zwar nicht ausdrücklich verankerten, aber von der herrschenden Lehre zugestandenen Möglichkeiten als Finanzberatungsorgan wahrnimmt.

Die *interne Finanzkontrolle* durch die RPK besteht aus rechnerischen und buchhalterischen Aufgaben, die in der Praxis vielerorts an Bedeutung verloren haben. In zahlreichen Gemeinden des Kantons ist die RPK von der gesetzlichen Verpflichtung zur Vornahme von jährlich zwei Kassenstürzen und der Untersuchung der Wertschriften und Bürgscheine entbunden. Das heisst, dass die zwingende Vorschrift des Gesetzes in weit mehr als der Hälfte aller Gemeinden nur noch die Bedeutung einer «Kann»-Vorschrift hat. Dies aus folgendem Grunde:

Für die interne Finanzkontrolle ist – wie erwähnt – in erster Linie die Exekutive als der Verwaltung vorgesetzte Behörde verantwortlich. Die Pflichten der RPK decken sich in diesem Sektor mit denjenigen der Exekutive. Auf welche Weise sich die Gemeindevorsteherschaft dieser anspruchsvollen Aufgabe unterzieht, ist ihrem Gutdünken überlassen. Sicher ist, dass in aller Regel der Gemeinderat, beziehungsweise dessen Finanzausschuss, beim heutigen Umfang des Gemeindehaushaltes fachlich und zeitlich nicht in der Lage ist, persönlich eine einwandfreie Finanzkontrolle durchzuführen. Ebensowenig kann die RPK diese Arbeit ausreichend qualifiziert bewältigen. Dass hier eine empfindliche Lücke in der hergebrachten Finanzkontrolle besteht, wurde bereits vor rund 60 Jahren als Folge von Betrugs- und Veruntreuungsaffären erkannt, worauf der Regierungsrat die Stelle eines Beamten für das Gemeinderechnungswesen schuf. Dieser soll den Gemeinden als Kontrollbeamter in allen Angelegenheiten der Kassen- und Rechnungsführung gegen Entgelt zur Verfügung stehen, soweit seine Mitwirkung von den Gemeindebehörden verlangt wird. In der Zwischenzeit musste die Abteilung für das Gemeinderechnungswesen stetig vergrössert werden. Heute nehmen bereits über 100 zürcherische Landgemeinden die Dienste der kantonalen Revisoren, die speditive, gründliche und kompetente Arbeit leisten, im Abonnement in Anspruch.

Der Beizug der kantonalen Revisoren durch die Gemeindevorsteherschaft hat für die RPK praktische Konsequenzen. Erscheinen die Revisoren

regelmässig zur Kontrolle der Kassen- und Rechnungsführung, müssen nach heute von der Direktion des Innern anerkannter Praxis die lokalen Rechnungsprüfungskommissionen ihre gesetzlich vorgeschriebenen Kassenstürze bei der politischen Gemeinde nicht mehr vornehmen. Vorbehalten bleiben die Kassen- und Wertschriftenkontrollen bei allen übrigen im Gebiete der politischen Gemeinde bestehenden Körperschaften. Bei diesen finden sich jedoch in der Regel wesentlich einfachere finanzielle Verhältnisse. Es ist den Rechnungsprüfungskommissionen zwar unbenommen, parallel zur Arbeit der kantonalen Revisoren weiterhin Kassenstürze bei der politischen Gemeinde durchzuführen, doch fragt es sich, wie sinnvoll dieser Einsatz ist und ob die freiwerdende Zeit nicht vorteilhafter für Kontrollen verwendet würde, auf die im Rahmen der Rechnungsrevision aus zeitlichen Gründen verzichtet werden muss.

Die *Pflicht zur Prüfung der Jahresrechnungen*, welche Aspekte der internen Finanzkontrolle mit solchen der politischen Kontrollfunktion verbindet, kann nicht an die kantonalen Revisoren delegiert werden. Der Gemeinderechnungsbeamte darf stellvertretend nur für diejenigen Aufgaben eingesetzt werden, deren Ausübung nicht der Gesamtbehörde zusteht, sondern an einzelne Mitglieder der RPK delegiert werden kann. Für die Rechnungsrevision reservieren sich die Rechnungsprüfungskommissionen in der Regel mehrere Tage, an denen ihnen die Einsicht in alle erforderlichen Unterlagen ermöglicht werden muss. Es sei nicht angezweifelt, dass sich die Kommissionen der Prüfung der Jahresrechnung mit grossem Ernst annehmen. Dennoch muss festgestellt werden, dass die Durchführung einer lückenlosen Revision kaum möglich ist. Die Behörden müssen sich bei den buchhalterischen und rechtlichen Kontrollen mit Stichproben begnügen und können sich wohl häufig eines Unbehagens über die bruchstückhafte Arbeit nicht erwehren. Es versteht sich jedoch, dass die Teilgebiete, welche in dem zeitlich abgesteckten Rahmen geprüft werden können, sorgfältig bearbeitet werden, wobei es sich empfiehlt, die vorgenommenen Kontrollen im Protokoll genau zu vermerken.

Wenn man die Tatsache anerkennt, dass eine einlässliche Überprüfung der Finanzvorgänge den meisten Rechnungsprüfungskommissionen im Rahmen der Rechnungsrevision aus zeitlichen und auch aus fachlichen Gründen nicht möglich ist, so muss man zwangsläufig dazukommen, der *politischen Kontrolle* um so mehr Gewicht beizumessen. Die RPK soll nebst den stichprobeweisen, technischen Kontrollen ihre Anstrengungen darauf konzentrieren, die grossen Linien in der Finanzpolitik der Gemeinde zu verfolgen. Dazu können beispielsweise Vergleiche mit früheren Rechnungen nützlich sein, um die Entwicklung bei den Einnahmen und Ausgaben über eine längere Zeitspanne nachzuzeichnen. Dies ergibt wertvolle Hinweise

darauf, bei welchen Posten die Finanzberatung der RPK einsetzen soll. Der gemeinderätliche Antrag über die Verwendung des Vorschlages oder über die Deckung des Rückschlages ist nach allen finanzpolitischen Aspekten gründlich zu diskutieren.

Darüber hinaus gibt es Rechnungsprüfungskommissionen, die ohne eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung zuhanden der Exekutive einen schriftlichen Bericht über die Punkte erstatten, die ihnen im Rahmen der Revision negativ oder positiv aufgefallen sind. In Ermangelung eines Antragsrechtes an die Exekutive formulieren sie Wünsche und Anregungen in der Meinung, mit den verantwortlichen Ressortchefs ins Gespräch zu kommen. Revisionsberichte werden von den revidierten Stellen selten gerne gesehen. Dies müsste aber der Fall sein, vorausgesetzt, die RPK bemüht sich um eine sachliche Kritik und verzichtet auf eine unerwünschte Einflussnahme auf den verwaltungsintern notwendigen Spielraum, die als schikanös aufgefasst werden könnte. Auch wenn die RPK nicht über lauter Buchhalter und auch nicht über Juristen mit gemeinderechtlichen Spezialkenntnissen verfügt und daher diesbezüglich den Spezialisten der Verwaltung kein gleichwertiges Fachwissen gegenüberstellen kann – das grosse Problem übrigens einer jeden parlamentarischen Kontrolle –, so hat es in den Rechnungsprüfungskommissionen doch häufig Persönlichkeiten, die dank ihrer praktischen beruflichen Tätigkeit in der Lage sind, finanzpolitische Zusammenhänge richtig zu interpretieren und Quervergleiche zur Privatwirtschaft anzustellen. Daraus können wertvolle Denkanstösse für die Gemeindeverwaltung resultieren, sofern die Exekutive bereit ist, diese entgegenzunehmen.

Als Finanzberatungsorgan fällt der Rechnungsprüfungskommission die Aufgabe zu, den *Voranschlag* zu prüfen und – im Zusammenhang damit – auch zum Steuerfuss Stellung zu nehmen. Die rechnerisch-buchhalterischen Kontrollen sind hier der finanzpolitischen Kontrolle deutlich untergeordnet, wird doch die künftige Entwicklung eines jeden Haushaltes in den Grundzügen bei der Budgetierung bestimmt. Die Abschreibungs- und Schuldentilgungspolitik in Zusammenhang mit der Steuerpolitik ist für den Finanzbereich einer Gemeinde von zentraler Bedeutung. Hier hat die RPK ihre Aufgabe als vorausschauendes Finanzberatungsorgan wahrzunehmen. Was die Begutachtung der einzelnen Budgetposten betrifft, so bestimmt sich die Entscheidungsbefugnis der RPK selbstverständlich nach der rechtlichen Gebundenheit der Ausgaben- und Einnahmenposten.

In neuerer Zeit hat sich zwecks einer besseren Finanzplanung die Institution des *Bau- und Finanzprogrammes* eingebürgert. Dieses umfasst einen Zeitraum von mehreren Jahren und beinhaltet alle bereits bewilligten sowie alle vorgesehenen Investitionen der nächsten Zukunft. Es wird zusam-

men mit dem Budget publiziert und ist auch für die RPK ein wichtiges Instrument zur Eruierung des mittelfristigen Finanzbedarfes der Gemeinde. Wenn besondere Ausgabenbeschlüsse ausserhalb des Voranschlages zur Diskussion stehen, muss die Tragbarkeit des verlangten Kredites im Gesamtrahmen des Bau- und Finanzprogrammes beurteilt werden.

Die *Begutachtung der besonderen Ausgabenbeschlüsse* gemäss Gemeindegesetz § 125 ist eine Aufgabe der RPK, welche ihr erst bei der letzten Revision des Gemeindegesetzes von 1926 übertragen worden ist. Es ist gleichzeitig jene Aufgabe, deren Wahrnehmung in der Praxis zu den meisten Reibereien zwischen RPK und Gemeindevorsteherschaft führt, weil die materielle Begutachtung der Geschäfte durch die RPK gerne als technische Beurteilung gewertet und demzufolge als Kompetenzüberschreitung in Richtung Geschäftsprüfungskommission gerügt wird.

Das Kreisschreiben des Regierungsrates von 1968 lässt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass die RPK «als Kollegium von Vertrauenspersonen der Stimmberechtigten» bei den freien Ausgabenbeschlüssen nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet ist, nebst der finanziellen Tragbarkeit des Geschäftes auch zu prüfen, ob die Exekutive die Angemessenheit, die Zweckmässigkeit und die Dringlichkeit einer Vorlage richtig beurteilt. Mit anderen Worten: die RPK hat die Frage zu beantworten: «Kann das, was die antragstellende Behörde will, mit dem nachgesuchten Kredit erreicht werden, ist dieser angemessen, zu knapp oder übersetzt und wird er im richtigen Zeitpunkt verlangt? Diese materielle Prüfung einer Vorlage bedingt keineswegs, dass die technischen Detailprobleme unter die Lupe genommen werden. Hingegen hat die RPK alle Antragsunterlagen, welche auf die Kosten Bezug haben – insbesondere den Kostenvoranschlag –, kritisch durchzusehen. Sie muss sich darüber vergewissern, ob die veranschlagten Ansätze in den einzelnen Positionen durch Richtofferten, Erfahrungszahlen oder auf andere Weise hinreichend belegt sind. Daneben ist die Vollständigkeit der Kostenerfassung zu überprüfen.

Eine wichtige Aufgabe der RPK ist in diesem Zusammenhang auch die Abschätzung der zu erwartenden *Folgekosten.* Dem Problem der Folgekosten wurde bis in die jüngste Vergangenheit oft zu wenig Beachtung geschenkt. Heute dürfte sich aber die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass jeder investierte Franken jährliche Folgekosten von 10 bis 25 Rappen zeitigt, die im ordentlichen Verkehr erscheinen und damit steuerfussaktiv werden. Der Abbau an Arbeitsplätzen und die verminderte Ertragslage der Wirtschaft sowie der Wegfall der steuerlichen Inflationsgewinne als Konsequenz der kalten Progression lassen die Steuererträge vielerorts stagnieren oder zurückgehen, weshalb der Entwicklung der gebundenen Ausgaben im ordentlichen Verkehr höchstes Augenmerk zu schenken ist.

Die Beurteilung all dieser Fragen bedingt in der Tat sehr weitgehende Untersuchungen seitens der RPK, welche ohne die Bereitschaft der Gemeindevorsteherschaft, ihre Beweggründe und getätigten Abklärungen in aller Offenheit darzulegen, nicht durchführbar sind, womit sich bestätigt, dass eine fruchtbare Kontrolle ohne eine vertrauensvolle Zusammenarbeit schwer möglich ist.

Gute Beispiele erlauben die Annahme, dass die im mehrfach erwähnten Kreisschreiben angeführten Grundsätze in der Praxis zu spielen beginnen. Bei einer erspriesslichen Zusammenarbeit wird die RPK zu einem Partner der Gemeindevorsteherschaft, der nicht nur hilft, die heute in vielen Gemeinden grosse Verantwortung der Exekutive im Finanzsektor mitzutragen, sondern der auch im Gespräch mit dem Souverän eine wertvolle Unterstützung sein kann. Der Wunsch bleibt, dass eine gesetzliche Regelung, die der wichtigen Funktion der RPK als Finanzberatungorgan besser Rechnung trägt, nicht mehr allzulange auf sich warten lässt.

Neufassung der gesetzlichen Bestimmungen im Gemeindegesetz

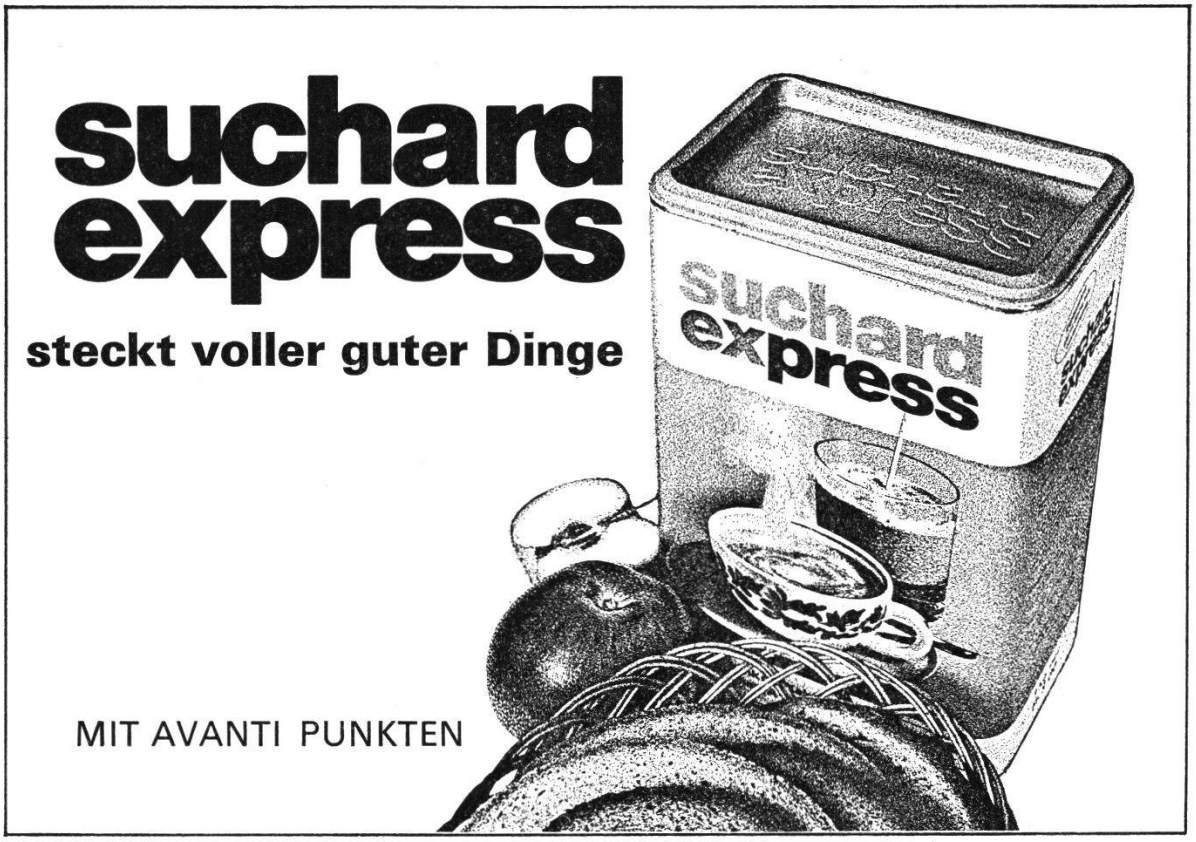
Als Diskussionsgrundlage für die notwendige Neufassung der gesetzlichen Bestimmungen über die RPK im zürcherischen Gemeindegesetz sollen abschliessend die folgenden Anregungen formuliert werden.

Zunächst muss das «Kollegium von Vertrauenspersonen der Stimmberechtigten» als formelle Anpassung an die heutige Aufgabenstellung einen umfassenderen Namen erhalten. Die zu restriktive Bezeichnung der Behörde als Rechnungsprüfungskommission soll zur «Finanzkommission» ausgeweitet werden, was eine generelle begriffliche Korrektur der Gesetzesbestimmungen zur Folge hat.

Der geltende § 135, welcher die Aufgaben der RPK aufzählt, muss eine Erweiterung erfahren. Die RPK hat insbesondere die Voranschläge nicht nur auf ihre «Richtigkeit und Gesetzmässigkeit» hin zu prüfen, sondern ebensosehr auf deren finanzpolitische Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt. Bei den besonderen Ausgabenbeschlüssen gemäss § 125 ist der RPK ein materielles Begutachtungsrecht einzuräumen, das auch die Folgekosten berücksichtigt und die beantragten Kredite im Gesamtrahmen des Finanzplanes mit einschliesst.

Die im geltenden Recht zwingend ausgestaltete Vorschrift des § 136, «Wertschriften und Kassasturz», muss den Gegebenheiten der Gemeinden angepasst werden, indem die Stipulierung der Pflicht zur Vornahme von Wertschriftenrevisionen und Kassenstürzen bei der politischen Gemeinde den Gemeindeordnungen vorzubehalten ist.

Mit diesen Anpassungen würde die praktische Abwertung der RPK bei der internen Finanzkontrolle auch auf Gesetzesstufe wettgemacht durch eine Aufwertung ihrer Tätigkeit bei der Finanzberatung und der Finanzplanung der Gemeinde. In Anbetracht der enorm gestiegenen Ansprüche an die Leistungen der öffentlichen Hand in jedem Lebensbereich, und in Anbetracht des explosionsartigen Anwachsens vieler Gemeindehaushalte im Verlaufe der letzten drei Jahrzehnte ist eine andere Gewichtung der Verwaltungskontrolle auch auf lokaler Ebene politisch und sachlich notwendig.

Verwendete Literatur

Bader E., Finanzkontrolle im Gemeindehaushalt, Referat an der Tagung des Verbandes zürcherischer Gemeindepräsidenten, 26. September 1953.
Egli A., Die Kontrollfunktion kant. Parlamente, Res publica helvetica 5.
Meylan J., Martial G., Dahinden Ph., Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie, hersg. von der Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz, 1972.
Wellinger K., Stellung und Kompetenzen der RPK in den zürcherischen Gemeinden, Diss. Zürich 1945, 2. Aufl. 1954.
Gesetze und Erlasse im Text zitiert.