



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Staatsarchiv
Fachbereich Gemeindearchive
Pilotprojekt „Integrierte Informationsverwaltung“

Bewertungskonzept für Unterla- gen des kommunalen Finanz- haushalts- und Rechnungswesens

28.01.2016 / Jan Schneebeili





Inhaltsverzeichnis

1.	Zweck des Konzepts	3
2.	Ausgangslage	3
3.	Aufgaben im kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen und ihre gesetzlichen Grundlagen	4
4.	Bewertungsempfehlungen zu einzelne Aktengruppen	5
4.1	Bewertungsdiskussion und –empfehlungen	5
4.1.1	Protokolle Finanzkommissionen bzw. –ausschüsse	5
4.1.2	Finanzpläne	5
4.1.3	Budgets bzw. Voranschläge	5
4.1.4	Jahresrechnungen	6
4.1.5	Bauabrechnungen	7
4.1.6	Wert- und Sachinventare	7
4.1.7	Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten	7
4.1.8	Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen	8
4.1.9	Mehrwertsteuerabrechnungen	9
4.1.10	Ressourcenausgleich	9
4.1.11	Stiftungen, Fonds, Legate	9
4.1.12	Protokolle, Berichte und Anträge der Rechnungsprüfungskommissionen und der Prüfstellen	9
4.2	Tabelle Bewertungsentscheide	10
5.	Zusammenfassende Bewertungsempfehlung	11
6.	Rechtliche Grundlagen und Literatur	12
6.1	Rechtliche Grundlagen	12
6.2	Literatur	12



Der Autor bedankt sich beim Gemeindeamt des Kantons Zürich, dem Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF), den Finanzabteilungen der Gemeinden Opfikon, Dürnten und Lindau sowie beim Bereich Gemeindearchive des Staatsarchivs Zürich für die Unterstützung beim Erstellen des Bewertungskonzepts.

1. Zweck des Konzepts

Für die einheitliche Bewertung kantonaler Unterlagen aus den Bereichen Rechnungswesen und Controlling sind dank dem Bewertungsmodell von Annatina Tam detaillierte Empfehlungen vorhanden.¹ Für die kommunale Ebene fehlt bisher eine ähnliche Grundlage. Vorliegendes Bewertungskonzept gibt einen Überblick über die einzelnen Aktengruppen aus dem kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen sowie aus der Rechnungsprüfung und macht Empfehlungen bezüglich möglicher Bewertungsentscheide mit der entsprechenden Begründung. Es soll insbesondere jenen Personen als Unterstützung dienen, die in den Gemeinden mit der Aufgabe der Überlieferungsbildung bei Finanzhaushalts- und Rechnungslegungsunterlagen betraut sind. Das Konzept befasst sich mit der spezifischen Situation im Kanton Zürich. Für die Anwendung in anderen Kantonen müsste es an die dortigen Verhältnisse und rechtlichen Grundlagen angepasst werden. Die Bewertung von Unterlagen kommunaler Steuerämter wird in einem separaten Konzept behandelt.

2. Ausgangslage

Den kommunalen Finanzverwaltungen im Kanton Zürich sind innerhalb der Gemeinden zentrale Aufgaben wie die Finanzplanung, das Erstellen von Budget und Jahresrechnung, die Vermögensverwaltung und das Führen der gesamten Buchhaltung der Gemeinde zugewiesen. Kontrolliert und geprüft wird ihre Arbeit in der Regel durch unabhängig agierende kommunale Rechnungsprüfungskommissionen (RPK), externe Prüfstellen und die zuständigen Bezirksräte.² Bei der Ausübung ihrer Aufgaben fallen in den Finanzverwaltungen verschiedene Gruppen von Unterlagen an, die von den Gemeinden aufbewahrt, nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen bewertet und in den Gemeindearchiven archiviert bzw. vernichtet werden. Mengenmässig gehören die Unterlagen aus den Bereichen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen zu den umfangreichsten Aktengruppen.³ Zur Dokumentation des staatlichen Handelns in diesen Bereichen ist keine integrale Übernahme der Unterlagen notwendig. Trotzdem sollte eine aussagekräftige Auswahl ins Gemeindearchiv übernommen werden, da sie wichtige Informationen bezüglich der finanziellen Lage der Gemeinde und bezüglich der Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb der Strukturen der Gemeinden enthalten. Die Auswahl soll dokumentieren, über welche Einnahmequellen und Vermögenswerte die Gemeinde verfügte und wie sich Einnahmen und Vermögen im Lauf der Zeit entwickelt haben. Durch sie wird auch ersichtlich, welche Ausgaben in den jeweiligen Verwaltungsbereichen anfielen und wie sich diese historisch verändert haben.

Der Kantonsrat hat am 20. April 2015 ein neues Gemeindegesetz beschlossen. Auf 2018 hin soll das neue Gesetz im Kanton Zürich eingeführt werden. Die Einführung beinhaltet u.

¹ Vgl. Tam: Bewertungsmodell Rechnungswesen und Controlling, 2011.

² Vgl. Gemeindegesetz (GG) vom 20.04.2015 § 59, § 142 und § 164 und Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt (KSGH) vom 10.10.1984 § 124 und § 126.

³ Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 3.



a. die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell (HRM2). Dieses Bewertungskonzept berücksichtigt die neue Gesetzgebung bereits mit. Es können jedoch nicht alle Veränderungen im Bereich des kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesens bereits abgeschätzt werden, welche das neue Gesetz und Rechnungslegungsmodell mit sich bringen wird. Die im Konzept formulierten Bewertungsempfehlungen müssen nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung überprüft und wenn nötig angepasst werden.

3. Aufgaben im kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen und ihre gesetzlichen Grundlagen

Das vom Kantonsrat im April 2015 beschlossene neue Gemeindegesetz soll die Grundzüge der Organisation und den Finanzhaushalt der Gemeinden regeln.⁴ Das Führen des Gemeindehaushalts wurde schon im Gemeindegesetz von 1926 reglementiert. Die Regelungen behielten im Grundsatz bis heute ihre Gültigkeit, wurden aber verschiedentlich an neue Gegebenheiten angepasst. Grundsätzlich gilt beispielsweise, dass die Rechnung über den gesamten Gemeindehaushalt als Einheit zu führen ist.⁵ Als zentrale Bestandteile der Haushalts- und Rechnungsführung fungieren das Budget, auch Voranschlag genannt, und die Jahresrechnung. Ihre Struktur wird im sechsten Kapitel des Gesetzes von 1926 genau vorgegeben.⁶ Die Rechnungsprüfungskommissionen werden in § 140 als Kontrollorgane für das Kassen- und Rechnungswesen definiert. Auf die konkrete Ausgestaltung der Kassen- und Buchführung hingegen geht das Gemeindegesetz nicht ein. 1979 wurde dem Gemeindegesetz das kantonale Finanzhaushaltsgesetz zur Seite gestellt, das auch für die kommunale Ebene Gültigkeit besitzt.⁷ Im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz werden nicht nur Grundsätze zur allgemeinen Haushaltsführung festgehalten, sondern auch finanztechnische Begriffe wie Aktiven und Passiven und Finanz- und Verwaltungsvermögen erläutert.⁸ In der Verordnung über den Gemeindehaushalt von 1984, welche zur gleichzeitigen Änderung des Gemeindegesetzes erlassen wurde, wird die Kassen- und Buchführung der Gemeinden detailliert geregelt.⁹ Zusammen mit dem Finanzhaushaltsgesetz und mit dem von der Direktion der Justiz und des Innern erlassenen Kreisschreiben¹⁰ bildet die Verordnung die Basis des heutigen Finanzhaushalts- und Rechnungswesens in den Gemeinden. Die verschiedenen Aufgaben und dabei anfallenden Aktengruppen werden darin explizit genannt und beschrieben. Für die Haushaltsführung schreibt die Verordnung vor, dass die Gemeinden ein Hauptbuch und entsprechende Hilfsbücher zu führen haben.¹¹ Im Kreisschreiben werden für diese geltende Aufbewahrungsfristen festgehalten.¹² Die Bücher und Belege sind zusammen mit der Geschäftskorrespondenz „sorgfältig, geordnet und vor schädlichen Einwirkungen geschützt aufzubewahren“.¹³ Das Kreisschreiben und die Ver-

⁴ Vgl. Gemeindegesetz (GG) vom 20.04.2015, § 1.

⁵ Vgl. Gemeindegesetz (GG) vom 06.06.1926, § 125.

⁶ Vgl. Ebd., § 118 - § 140.

⁷ Vgl. Handbuch des Gemeindeamts. Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, 1984, Zweites Kapitel Rechtsgrundlagen.

⁸ Vgl. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz FHG) vom 02.09.1979.

⁹ Vgl. Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26.09.1984.

¹⁰ Vgl. KSGH.

¹¹ Vgl. VGH, § 11.

¹² Vgl. KSGH, § 119.

¹³ Vgl. VGH, § 11d.



ordnung bestimmen zudem den Inhalt kommunaler Finanzpläne zur geschätzten Entwicklung der Gemeindefinanzen und verpflichten die Gemeinden, über ihre Sachwertanlagen und Vermögen Inventare zu führen.¹⁴ Geprüft wird die Haushalts- und Rechnungsführung durch die Rechnungsprüfungskommission. Die Prüfung nach finanztechnischen Gesichtspunkten kann an eine andere Prüfstelle delegiert werden.¹⁵

4. Bewertungsempfehlungen zu einzelnen Aktengruppen

4.1 Bewertungsdiskussion und –empfehlungen

4.1.1 Protokolle Finanzkommissionen bzw. –ausschüsse

In vielen Gemeinden werden zur Behandlung und Beratung betreffend Angelegenheiten des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens Finanzkommissionen besetzt bzw. Ausschüsse aus dem Gemeinderat gebildet. Sie erhalten vom Gemeinderat Geschäfte zugewiesen und verfügen teilweise über selbstständige Entscheidungsbefugnisse. Als wichtige kommunale Behörden sollten ihre Entscheide protokolliert werden. Es wird empfohlen die Protokolle der Finanzkommissionen bzw. –ausschüsse vollständig ins Gemeindearchiv zu übernehmen.

4.1.2 Finanzpläne

§ 86 des Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt regelt den Inhalt und die Struktur von kommunalen Finanzplänen, mit welchen Gemeinden ihre Finanzen über mindestens vier Jahre einschätzen sollen.¹⁶ Gemäss dem Kreisschreiben geben Finanzpläne Auskunft über die zu erwartenden Investitionen, die Schätzung des Finanzbedarfs und Finanzierungsmöglichkeiten sowie die erwartete Entwicklung des Vermögens, des Steuerertrags und des Steuerfusses. Gemäss dem neuem Gemeindegesezt beinhalten die Finanzpläne die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten, die Investitionsplanung, die Planerfolgsrechnung, die Planbilanz und die Plangeldflussrechnung.¹⁷ Sie verfügen deshalb über einen hohen Informationswert betreffend die Finanzplanung der jeweiligen Gemeinden. Die Finanzpläne und mit ihnen die Unterlagen zur Investitionsplanung sollten deshalb vollständig archiviert werden.

4.1.3 Budgets bzw. Voranschläge

Das Budget oder der Voranschlag stellt den Haushalts- bzw. Finanzplan einer Gemeinde für ein Jahr dar.¹⁸ Gemäss dem Gemeindegesezt von 1926 muss der Voranschlag zusammen mit dem Steuerfuss jeweils vor dem Beginn des Rechnungsjahrs festgesetzt werden.¹⁹ Er wird nach den Aufgaben und den Kontenrahmen gegliedert.²⁰ Der jährliche Voranschlag umfasst nicht nur Zusammenzüge von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, den Detailvoranschlag der Laufenden und der Investitionsrechnung sowie eine Abschreibungstabelle sondern auch die Voranschläge von Gemeindebetrieben mit besonderer Betriebs-

¹⁴ Vgl. KSGH, § 86 und VGH, § 31.

¹⁵ Vgl. Ebd., § 33-35.

¹⁶ Vgl. KSGH, § 86.

¹⁷ Vgl. GG von 2015, § 95.

¹⁸ Vgl. Handbuch des Gemeindeamts, Kapitel 20.1.

¹⁹ Vgl. GG von 1926, § 134.

²⁰ Vgl. Ebd., § 132.



rechnung und von Einrichtungen mit selbständigen Sonderrechnung.²¹ Gemäss dem neuen Gemeindegesetz umfasst das Budget die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung.²² 1997 hat der Regierungsrat eine Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vorgelegt, welche die Haushaltsführung mit Globalbudgets regelt.²³ Die Voranschläge von Verwaltungszweigen mit Globalbudget werden mit dem Voranschlag der Gemeinde konsolidiert.²⁴

Der Voranschlag soll sämtliche Ausgaben der Gemeinde umfassen. Übersteigen die beabsichtigten Kosten auf einem Konto den Voranschlag, so muss bei der Bewilligungsinstanz ein Nachtragskredit eingeholt werden.²⁵

Die Budgets bzw. Voranschläge gehören zu den zentralen Dokumenten der Haushalts- und Rechnungsplanung der Gemeinden. Ihre Serie geht in den Gemeindearchiven meist weit zurück. Aufgrund ihres hohen Informationswertes betreffend die kommunale Finanzplanung wird eine vollständige Übernahme des genehmigten Endproduktes empfohlen. Teilweise sind in den Gemeindeablagen relativ umfangreiche Projektunterlagen zur Globalbudgetierung gemäss der Verordnung von 1997 vorhanden. Die Pilotprojekte betreffend global budgetierende Verwaltungszweige sollten aufgrund ihres innovativen Charakters auch im Gemeindearchiv ausreichend dokumentiert sein.

4.1.4 Jahresrechnungen

Die Jahresrechnung ist das zentrale Dokument der Rechnungslegung in den Gemeinden. Sie zeigt die finanzielle Lage der Gemeinde sowie die finanzielle Entwicklung im Vergleich zu vorangehenden Jahren.²⁶ Das Gemeindegesetz von 1926 schreibt vor, dass die Rechnung über den gesamten Haushalt als Einheit zu führen ist.²⁷ Die Jahresrechnung enthält die wie der Voranschlag aufgebaute Verwaltungsrechnung, die Bilanz, besondere Betriebsrechnungen der Gemeindebetriebe und Angaben zum Gegenstand und den Modalitäten der internen Verzinsung.²⁸ Diverse Unterlagen werden ihr beigelegt, wie die Übersicht über Inventarveränderungen, ein Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel und die Rechnungen zu Globalbudgets gemäss der Verordnung des Regierungsrates.²⁹ Überschreitungen des Budgets müssen begründet werden (Differenzbegründungen).³⁰ Die Jahresrechnung gibt zudem Aufschluss über die Besorgung wesentlicher Gemeindeaufgaben durch andere Gemeinden und Zweckverbänden mit den entsprechenden Abrechnungen.³¹ Gemäss neuem Gemeindegesetz umfasst die Jahresrechnung die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und einen Anhang.³² Wie die Voranschläge sind die Jahresrechnungen in den Gemeindearchiven meistens kontinuierlich bis ins 19. Jahrhundert

²¹ Vgl. KSGH, § 87.

²² Vgl. GG von 2015, § 99.

²³ Vgl. Verordnung über die Globalbudgets in den Gemeinden vom 22.01.1997.

²⁴ Vgl. KSGH, § 87g.

²⁵ Vgl. KSGH, § 25.

²⁶ Vgl. Antrag des Regierungsrates vom 20.03.2013, Gemeindegesetz, § 126.

²⁷ Vgl. GG von 1926, § 125.

²⁸ Vgl. KSGH, § 92.

²⁹ Vgl. Ebd. und Verordnung über Globalbudgets in den Gemeinden vom 22.01.1997.

³⁰ Vgl. KSGH, § 24.

³¹ Vgl. GG von 1926, § 135.

³² Vgl. GG von 2015, § 120.



zurück überliefert. Es wird empfohlen die genehmigten Jahresrechnungen inklusive aller Beilagen weiterhin vollständig ins Gemeindearchiv zu übernehmen.

4.1.5 Bauabrechnungen

Die Abrechnungen betreffend die Erstellung und Instandhaltung öffentlicher Liegenschaften und Bauten wie Strassen, Kanalisationen und Wasserleitungen bilden eine mengenmässig umfangreiche Aktengruppe im kommunalen Rechnungswesen. In der Regel erstellt die Finanzverwaltung pro Bauvorhaben eine detaillierte Bauabrechnung zu Ausgaben und Staatsbeiträgen inklusive den zugehörigen Rechnungsbelegen. Aufgrund ihres hohen Informationsgehalts sollte die Schlussrechnung zumindest solange aufbewahrt werden, wie das erstellte Gebäude bzw. die errichtete Anlage besteht. Oft bleibt sie deshalb über Jahrzehnte relevant. Wegen der langen Aufbewahrungsfristen ist eine vorzeitige Aufnahme der Schlussrechnungen ins Gemeindearchiv möglich. Die Rechnungsbelege können jedoch nach zehn Jahren Aufbewahrungsfrist vollumfänglich vernichtet werden, da sie über keinen zusätzlichen Informationswert verfügen. Häufig sind in der Gemeindeverwaltung zudem mehrere Exemplare der Bauabrechnungen vorhanden. Es ist deshalb darauf zu achten, dass nur ein Exemplar ins Endarchiv übernommen wird.

4.1.6 Wert- und Sachinventare

Die kommunalen Finanzverwaltungen sind verpflichtet, seit 1986 über Sachwertanlagen des Finanzvermögens und das Verwaltungsvermögen ein Inventar zu führen.³³ Das Inventar soll mindestens alle fünf Jahre mit dem Bestand verglichen werden; Veränderungen werden in der Jahresrechnung aufgeführt.³⁴ Das Inventar kann die Form von Listen, einer Anlagekartei, loser Inventarblätter o. a. haben.³⁵ Es enthält Informationen über die Vermögensverhältnisse der Gemeinde und ihren Besitz, z. B. Liegenschaften, Tiefbauten und Mobilien.³⁶ Das neue Gemeindegesetz schreibt vor, jährlich ein Wert- und Sachinventar zu erstellen.³⁷ Die Inventare müssen neu während 30 Jahren vollständig aufbewahrt werden.³⁸ Da die Veränderungen in der Jahresrechnung dokumentiert werden, reicht es, danach eine systematische Auswahl der Inventare ins Endarchiv zu übernehmen. Diese kann in der Auswahl aller Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs bestehen.

4.1.7 Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten

Bei der Pflege von Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten in Sachen Finanzanlagen oder der Beschaffung von liquiden Mitteln fallen in den kommunalen Finanzverwaltungen diverse Geschäftsunterlagen an. Sie bestehen etwa in Geschäftskorrespondenz, Übersichten über Anlagen, Verträge und Informationsdokumente der Geldinstitute zu Kenntnisnahme. Letztere können vollumfänglich vernichtet werden. Von den übrigen Unterlagen kann eine systematische Auswahl, d. h. beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs, zur Dokumentation der Geschäftsbeziehungen ins Gemeindearchiv übernommen werden.³⁹

³³ Vgl. VGH, § 31.

³⁴ Vgl. Ebd., § 31.

³⁵ Vgl. KSGH, § 99.

³⁶ Vgl. Ebd., § 101-110.

³⁷ Vgl. GG von 2015, § 138.

³⁸ Vgl. Ebd., § 30.

³⁹ Vgl. für die kantonale Ebene, Tam: Bewertungsmodell, S. 32.

4.1.8 Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen

Gemäss § 11 der Verordnung über den Gemeindehaushalt von 1984 führen Gemeinden in der Buchhaltung ein Hauptbuch und entsprechende Hilfsbücher. Das Hauptbuch besteht aus den Konten und dem Buchungsjournal, das alle Buchungen eines Rechnungsjahres in chronologischer Reihenfolge enthält.⁴⁰ Die Hilfsbücher ergänzen das Hauptbuch mit Angaben zur Feststellung der Vermögenslage und zu den Schuld- und Forderungsverhältnissen (Debitoren und Kreditoren). Jede Buchung erfordert einen Buchungsbeleg in analoger oder elektronischer Form.⁴¹ Die Bücher und Buchungsbelege müssen so geführt werden, dass sich jede Änderung an ihnen nachvollziehen lässt.⁴² Sie sollen zusammen mit der zugehörigen Geschäftskorrespondenz sorgfältig, geordnet und vor schädlichen Einwirkungen geschützt aufbewahrt werden.⁴³ Als Informationsträger sind neben Papier und Bildträger auch unveränderbare Datenträger zulässig.⁴⁴ Die Aufbewahrungsfrist beträgt für das Hauptbuch und die Hilfsbücher 30 Jahre, für die Buchungsbelege 10 Jahre ab Abschlussdatum.⁴⁵ Diese Aufbewahrungsfristen wurden auch im neuen Gemeindegesetz beibehalten.⁴⁶ Für die Unterlagen der Lohnbuchhaltung gelten dieselben Aufbewahrungsfristen (Kontoblätter 30 Jahre; Lohnbelege, Lohnabrechnungen und Lohnausweise 10 Jahre). Buchungsbelege aus der Sozialhilfe sollten gemäss § 30 des Sozialhilfegesetzes 15 Jahre aufbewahrt werden, um allfällige Rückforderungen stellen zu können.⁴⁷ Die Gemeinden erlassen Arbeitsanweisungen, „welche die Organisation, die Zuständigkeiten, die Abläufe und die Infrastruktur (Maschinen und Programme) dokumentieren, die bei der Führung und Aufbewahrung der Bücher angewendet werden“⁴⁸.

Das Kreisschreiben der Direktion JI schreibt vor, dass alle Verwaltungsstellen mit Bargeldverkehr Kassenrapporte zu führen haben.⁴⁹ Anstelle von Rapporten können auch gleichwertige andere Hilfsmittel eingesetzt werden.

Bei den Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen handelt es sich um Akten, die bei einer primär administrativen Verwaltungsaufgabe anfallen, deren Vollzug nicht bis ins Detail überliefert werden muss.⁵⁰ Der Informationswert wird durch die Übernahme der Jahresrechnung abgedeckt. Sämtliche Buchhaltungs- und Kassenführungsunterlagen können nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet werden. Allenfalls bietet sich die Übernahme von einzelnen Mustern an oder es kann eine Auswahl ins Endarchiv übernommen werden, mit welchen die Überlieferung des Evidenzwertes der Unterlagen gewährleistet wird. Zudem können zum selben Zweck die Arbeitsanweisungen übernommen werden, welche die Gemeinden gemäss § 11c der Verordnung über den Gemeindehaushalt zu erlassen haben.

⁴⁰ Vgl. VGH, § 11 und KSGH, § 117-118.

⁴¹ Vgl. KSGH, § 116.

⁴² Vgl. VGH, § 11b.

⁴³ Vgl. VGH, § 11d.

⁴⁴ Vgl. Ebd., § 11f.

⁴⁵ Vgl. KSGH, § 119.

⁴⁶ Vgl. GG von 2015, § 139.

⁴⁷ Vgl. Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14.06.1981.

⁴⁸ VGH, § 11c.

⁴⁹ Vgl. Ebd., § 112.

⁵⁰ Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 26.



4.1.9 Mehrwertsteuerabrechnungen

Gemäss dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer von 2009 besteuert der Bund den nicht unternehmerischen Endverbrauch im Inland mit einer Mehrwertsteuer.⁵¹ Als Steuersubjekte sind die Gemeinden, wie die übrigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts, ab gewissen Umsatzschwellen steuerpflichtig.⁵² Die Federführung bei der Erhebung der Mehrwertsteuer liegt vollumfänglich beim Bund. Von den kommunalen Finanzverwaltungen erstellte Mehrwertsteuerabrechnungen können deshalb am Ende der zehnjährigen Aufbewahrungsfrist vollständig vernichtet werden. Geschäftsunterlagen, die im Zusammenhang mit der Berechnung der Einlageentsteuerung und des Eigenverbrauchs von unbeweglichen Gegenständen benötigt werden, können nach 20 Jahren vollständig vernichtet werden.⁵³

4.1.10 Ressourcenausgleich

Im Kanton Zürich regelt das Finanzausgleichsgesetz von 2010 den finanziellen Ausgleich zwischen den Gemeinden und dem Kanton.⁵⁴ Der Ausgleich soll die Unterschiede im Finanzhaushalt der Gemeinden vermindern, welche diese nicht beeinflussen können.⁵⁵ Er wird vom Kanton, den finanzstarken Gemeinden und mit Mitteln des Strassenfonds finanziert. Als zentrales Instrument des Finanzausgleichs soll der Ressourcenausgleich eine Minderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden bezwecken. Unterlagen zum Ressourcenausgleich enthalten Informationen zur Finanzlage und der Steuerfussfestsetzung der Gemeinden und geben Auskunft über ihre diesbezügliche Interaktion mit dem Kanton. Es wird deshalb empfohlen eine systematische Auswahl der Unterlagen zum Ressourcenausgleich zu archivieren, beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs.

4.1.11 Stiftungen, Fonds, Legate

Eine Aufgabe der kommunalen Finanzverwaltungen ist es, das Vermögen in Stiftungen, Fonds und Legaten der Gemeinde zu verwalten. Bei der Verwaltung fallen Unterlagen wie jährliche Abrechnungen an. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wird empfohlen, die Jahresabrechnungen vollständig ins Gemeindearchiv zu übernehmen. In der Regel geschieht dies im Rahmen der Jahresrechnung der Gemeinde. Bei der Vermögensverwaltung für Stiftungen, Fonds und Legate entstehende über die jährliche Abrechnung hinausführende Unterlagen können nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist in Auswahl im Gemeindearchiv archiviert werden.

4.1.12 Protokolle, Berichte und Anträge der Rechnungsprüfungskommissionen und der Prüfstellen

Für die Kontrolle der Haushalts- und Rechnungsführung in den Gemeinden sind die Rechnungsprüfungskommissionen (RPK) zuständig. Sie prüfen alle Anträge an die Gemeindeversammlungen oder die Gemeindeparlamente von finanzieller Tragweite und erstellen dazu einen Bericht und Antrag.⁵⁶ Gemäss Kreisschreiben von 1984 prüfen sie nach finanzpoli-

⁵¹ Vgl. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12.06.2009, Art. 1.

⁵² Vgl. Ebd., Art. 12.

⁵³ Vgl. Ebd., Art. 70.

⁵⁴ Vgl. Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12.07.2010.

⁵⁵ Vgl. Ebd., § 2.

⁵⁶ Vgl. GG von 1926, § 140.



tischen und finanztechnischen Gesichtspunkten.⁵⁷ Dafür muss die RPK über spezielles Know-How verfügen und unabhängig sein. In Parlamentsgemeinden übernimmt die Prüfung des Haushalts an Stelle der RPK eine Kommission des Grossen Gemeinderates.⁵⁸ Gemäss neuem Gemeindegesetz prüft die RPK nach finanzpolitischen Gesichtspunkten.⁵⁹ Zur finanztechnischen Prüfung wird die Rechnung einer Prüfstelle vorgelegt.⁶⁰ Zur Dokumentation der Rechnungsprüfung in den Gemeinden ist es wichtig, die Protokolle und Berichte der RPK und der Prüfstellen vollständig zu überliefern. Die Anträge der RPK werden in den Protokollen des Gemeinderats bzw. der Gemeindeversammlung überliefert.

4.2 Tabelle Bewertungsentscheide

Vollständige Übernahme

Aktengruppe	Aufbewahrungsfrist und gesetzliche Grundlage
Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse	10 Jahre gemäss IDG § 5
Finanzpläne	50 Jahre gemäss internen Regelungen
Voranschläge bzw. Budgets	50 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Jahresrechnungen	50 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Bauabrechnungen (Schlussrechnungen; je nach Gebrauch)	10 Jahre gemäss IDG § 5
Jährliche Abrechnungen Vermögensverwaltung Stiftungen, Fonds und Legate	10 Jahre gemäss IDG § 5
Protokolle und Berichte der Rechnungsprüfungskommissionen und der Prüfstellen	10 Jahre gemäss IDG § 5

Übernahme in Auswahl

Wert- und Sachinventare	30 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten	10 Jahre gemäss IDG § 5
Unterlagen zum Ressourcenausgleich	10 Jahre gemäss IDG § 5

Kassieren (Vernichten)

Buchhaltungssunterlagen wie Haupt- und Hilfsbücher (auch Lohnbuchhaltung)	30 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Buchungsbelege, Debitoren, Kreditoren (auch Lohnbuchhaltung)	10 Jahre gemäss GG 2015 § 139, 15 Jahre bei der Sozialhilfe gemäss SHG § 30.

⁵⁷ Vgl. KSGH, § 124.

⁵⁸ Vgl. Ebd.

⁵⁹ Vgl. GG von 2015, § 59.

⁶⁰ Vgl. Ebd., § 143.



Rechnungsbelege Bauabrechnungen	10 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Kassenführungsunterlagen (Rapporte)	10 Jahre gemäss KSGH § 119
Mehrwertsteuerabrechnungen	10 Jahre gemäss Mehrwertsteuergesetz Art. 91 (Ausnahme 20 Jahre gemäss Art. 70)

5. Zusammenfassende Bewertungsempfehlung

Mit einer durchdachten und konsistenten Überlieferungsbildung für die Gemeindearchive können die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Zürich und ihre historische Entwicklung dokumentiert werden. Die Überlieferung von Unterlagen aus dem Finanzhaushalts- und Rechnungswesen sowie der Rechnungsprüfung der Gemeinden gibt Aufschluss über ihren budgetierten sowie tatsächlichen Mitteleinsatz und ihre Vermögensverhältnisse.⁶¹ Zur Dokumentation der kommunalen Haushaltsführung und Rechnungslegung und ihrer Kontrolle durch Rechnungsprüfungskommissionen und Prüfstellen wird empfohlen, eine Auswahl der mengenmässig umfangreichen Unterlagen aus diesen Bereichen im Gemeindearchiv zu überliefern. Aufgrund ihres hohen Informationswertes sollen die Protokolle der Finanzkommissionen bzw. –ausschüsse, die Planungsunterlagen (Finanzpläne und Voranschläge bzw. Budgets) und Finanzberichterstattungsunterlagen (Jahresrechnung, Bauabrechnungen und Abrechnungen zur Vermögensverwaltung von Stiftungen, Fonds und Legaten) vollständig ins Archiv übernommen werden. Im Bereich Rechnungsprüfung wird eine vollständige Übernahme der Protokolle und Berichte der RPK und finanztechnischer Prüfstellen empfohlen. Bei den Wert- und Sachinventaren sowie Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten oder dem Ressourcenausgleich reicht es, eine systematische Auswahl, d. h. beispielsweise die Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs, zu archivieren. Unterlagen aus den Bereichen Buchhaltung und Kassenführung können aufgrund ihrer Herkunft aus primär administrativen Verwaltungstätigkeiten und ihres geringen Informationswerts nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen vernichtet werden.

⁶¹ Vgl. Tam: Bewertungsmodell, S. 4-5.



6. Rechtliche Grundlagen und Literatur

6.1 Rechtliche Grundlagen

- Gemeindegesetz (GG) vom 06. Juni 1926 (LS 131.1).
- Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 02.09.1979 (LS 611).
- Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14.06.1981.
- Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 26.09.1984 (LS 133.1).
- Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt der DJI (KSGH) vom 10.10.1984 (Stand 1. Oktober 2013).
- Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vom 22.01.1997 (LS 133.3).
- Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12.07.2009 (Stand 01.01.2014, SR 641.20).
- Finanzhaushaltsgesetz (FAG) vom 12.07.2010 (LS 132.1).
- Neues Gemeindegesetz vom 20.04.2015 (Beschluss Kantonsrat)
- Verordnung zum neuen Gemeindegesetz (Vernehmlassungsentwurf), Verordnungstext mit Kommentar vom 08.07.2015

6.2 Literatur

- Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, hg. vom Gemeindeamt des Kantons Zürich
(https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindefinanzen/rechnungswesen.html, Stand 06.2018).
- Tam, Annatina: Bewertungsmodell Rechnungswesen und Controlling, Zürich 2011.