

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Juli 2022

1026. Verwendung von Bundesbeiträgen bei Wasserbauprojekten

Der Bund subventioniert Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen auf der Grundlage des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) und des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100). Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Art. 46 der Bundesverfassung (SR 101) erhält der Kanton Zürich seit 2008 Globalsubventionen für entsprechende Projekte unter 5 Mio. Franken. Mit den Programmvereinbarungen im Umweltbereich werden die finanziellen Leistungen des Bundes und die dafür zu erbringenden Leistungen im Kanton vertraglich vereinbart.

Die Bundesbeiträge werden in Tranchen jährlich pauschal vom Bund an den Kanton, vertreten durch die Baudirektion, überwiesen. Die vom Bund erhaltenen Beiträge werden in der Bilanz passiviert und als Verbindlichkeiten ausgewiesen. Unterschieden wird zwischen kantonalen (eigenen) und kommunalen Projekten. Zum Zeitpunkt der Leistungserbringung oder Abrechnung werden die für die Projekte bestimmten und berechneten Beiträge den Projektkonten gutgeschrieben (eigene Projekte) bzw. an die Gemeinden ausbezahlt (kommunale Projekte) und die passivierten Bundesbeiträge entsprechend reduziert.

Die Finanzkontrolle stellte im Rahmen ihrer Prüfungen 2018 und 2019 fest, dass noch nicht verwendete Beiträge aus den Programmvereinbarungen mit dem Bund der Periode 2008–2011 sowie der Periode 2012–2015 bestehen, obwohl beide Programmperioden bereits mit dem Bund abgerechnet waren. Ausserdem gibt es Unklarheiten bei den Abrechnungsdokumenten des Bundes.

Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hat die Buchungspraxis der Jahre 2008 bis 2019 überprüft und bereinigt. Für die ersten beiden Perioden (2008–2011 und 2012–2015) wurden die dabei festgestellten nicht verwendeten Bundesbeiträge auf ein Abklärungskonto gebucht und passiviert. Dieses beläuft sich derzeit auf Fr. 6726948. Die dritte Programmperiode (2016–2019) wurde im Rahmen der Überprüfung definitiv bereinigt und ist mittlerweile mit dem Bund abgerechnet. In dieser Periode wurden nicht verwendete Bundesbeiträge von Fr. 400713 festgestellt. Diese sind nach wie vor auf dem entsprechenden Passivkonto in der Bilanz des AWEL ausgewiesen. In der laufenden Programmperiode 2020–2024 (vierte Periode) gibt es keine Abweichungen mehr.

Mit der Einführung der Programmvereinbarung im Jahr 2008 gab es viele angekündigte Projekte und entsprechend eine grosse Zahl an Subventionsanträgen der Gemeinden. Die beantragten Subventionsbeträge überschritten die vom Bund zugesagten Subventionsbeträge der Programmvereinbarung 2008–2011 (erste Periode). Um alle Anträge der Gemeinden zu berücksichtigen, wurden in Anlehnung an § 15 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (LS 724.11) der Grundsubventionssatz für Bundesbeiträge von 35% der beitragsberechtigten Kosten teilweise herabgesetzt und den Gemeinden lediglich 10% oder 20% zugesichert. Im jährlichen Reporting gegenüber dem Bund wurden die herabgesetzten Bundesbeiträge ausgewiesen. Der Bund ist in seiner Abrechnung gegenüber dem Kanton jedoch immer von den beitragsberechtigten Projektkosten und dem Subventionssatz von 35% ausgegangen und hat diese Beiträge dem Kanton zugesprochen sowie die Differenzen aus der Grundsубvention von 35% und den vom Kanton herabgesetzten und den Gemeinden zugesicherten Subventionssätzen nie zurückgefordert. Diese Praxis hat dazu geführt, dass sich in den ersten beiden Perioden der Jahre 2008 bis 2015 eine Differenz gebildet hat zwischen den tatsächlich an die Gemeinden ausgezahlten Beiträgen und den vom Bund erhaltenen Beiträgen basierend auf einem Grundsубventionssatz von 35%. In die gleiche Zeitperiode fielen zudem einerseits die Umstellung der kantonalen Rechnungslegung per 1. Januar 2009 auf die IPSAS-Rechnungslegungsstandards («International Public Sector Accounting Standards»). Andererseits wurde per 1. Januar 2015 von der quartalsmässigen Abgrenzung der Bundesbeiträge in der Erfolgsrechnung auf die Passivierung der Bundesbeiträge in der Bilanz umgestellt.

Die ermittelten nicht ausbezahlten Bundesbeiträge für kommunale Projekte der ersten beiden Perioden (2008–2011 und 2012–2015) betragen gemäss durchgeführter Überprüfung Fr. 2 897 183 für Schutzbauten (Investitionsbeiträge) und Fr. 88 723 für Revitalisierungen (Transferbeiträge). Für die Periode 2016–2019 fallen zudem nicht ausbezahlte Bundesbeiträge für kommunale Projekte von Fr. 400 713 für Schutzbauten (Investitionsbeiträge) an.

Die verbleibende passivierte Differenzsumme von nicht verwendeten bzw. nicht weiterbelasteten Bundesbeiträgen von Fr. 3 741 042 für kantonale Projekte kann nicht mehr eindeutig zugewiesen werden.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat mit E-Mail vom 16. September 2021 schriftlich bestätigt, dass aus den definitiv abgerechneten Programmperioden 2008–2011, 2012–2015 und 2016–2019 die Leistungen in den Programmvereinbarungen Schutzbauten und Revitalisierung gemäss Berichterstattung des Kantons zu 100% erfüllt wurden. Infolge dieser vollumfänglichen Leistungserfüllungen wird das BAFU keine Rückforderungen stellen.

Die betroffenen Bilanzkonti mit den passivierten nicht ausbezahlten bzw. nicht verbuchten Bundesbeiträgen sollen bereinigt werden. Dies erfolgt in einer nachträglichen Ausrichtung an die betroffenen 73 Gemeinden gestützt auf Art. 20a Abs. 3 SuG und im Sinne einer Gleichbehandlung. Eine formelle Ausgabenbewilligung wird nicht benötigt, da es sich finanzrechtlich nicht um eine Ausgabe handelt. Der Kreditbedarf zu den Programmvereinbarungen wurde aufgrund der Bundesbeiträge jeweils netto ausgewiesen und beschlossen (RRB Nrn. 1454/2007, 1178/2011 und 1048/2015). Die Bundesbeiträge für die drei betroffenen Programmperioden wurden bereits vereinnahmt und passiviert. Gemäss § 34 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611) handelt es sich somit finanzrechtlich nicht um eine Ausgabe, da kein Finanzvermögen für die nachträgliche Ausrichtung verwendet wird. Zudem wurden für die beiden Programmperioden 2012–2015 und 2016–2019 bereits entsprechende Rahmenkredite bewilligt (RRB Nrn. 1178/2011 und 1048/2015). Die in der Aufsichtsprüfung 2018 und in der Prüfung der Jahresrechnung 2019 gemachten Feststellungen der Finanzkontrolle werden mit dieser Bilanzbereinigung erledigt.

Zudem werden die passivierten Investitionsbeiträge für kantonale Projekte ausserplanmässig erfolgswirksam zugunsten der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, aufgelöst.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die passivierten Investitionsbeiträge von Fr. 3 297 896 und die passivierten Transferbeiträge von Fr. 88 723 für kommunale Wasserbauprojekte werden nachträglich an diejenigen Gemeinden ausgerichtet, denen in den Programmperioden 2008–2011, 2012–2015 sowie 2016–2019 ein Bundesbeitrag von weniger als 35% zugesichert und ausgerichtet wurde.

II. Die passivierten Investitionsbeiträge von Fr. 3 741 042 für kantonale Projekte werden ausserplanmässig aufgelöst und als Ertrag in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, verbucht.

III. Mitteilung an die Finanzkontrolle, die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli