



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
kontakt.gaz@ji.zh.ch
zh.ch/gaz

Bericht über die präventive allgemeine Aufsichtstätigkeit 2021

Mai 2022





Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	3
Ausgangslage	5
1 Vertiefte Prüfungen der Jahresrechnungen	6
1.1 91 Jahresrechnungen geprüft, weniger Beanstandungen.....	6
1.2 Themen aus den Prüfungen	7
1.2.1 Demokratische Mitsprache	7
1.2.2 Transparenz und Einhaltung der Statuten.....	8
1.2.3 Weitere Themen	9
1.3 Entscheid «Triemli»: Wegweisendes Urteil	9
1.4 Zusammenarbeit mit Bezirksrat.....	10
2 Weitere Prüfungen.....	10
2.1 Digitalisierte Prüfung: Hoher Nutzen für die Gemeinden und die Aufsicht.....	10
2.2 Besondere Prüfung: Budgetierte Verluste 2021 waren gesetzeskonform	11
2.3 Genehmigung Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten.....	12
3 Zusätzliche Instrumente der präventiven Aufsicht	13
3.1 Individuelle Beratungen: Tausende Gemeindeanfragen beantwortet	13
3.2 Schulungen: Mehr Themen, weniger Durchführungen.....	13
3.3 Wissens- und Informationsangebot ist gewachsen	14
4 Monitoring der Gemeindefinanzen	14
4.1 Trotz Corona-Pandemie: Solide Finanzlage der Gemeinden.....	15
4.2 Finanzkennzahlen: Tragbare Verschuldung der Gemeinden.....	16
4.3 Finanz- und Aufgabenplan 2021-2024: Negative Entwicklung erwartet	18
Ausblick	19
Anhang I: Rechtliche Grundlagen	20
Anhang II: Geprüfte Jahresrechnungen 2020	21

Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, über die Aktivitäten und Resultate der präventiven allgemeinen Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts im Jahr 2021 Auskunft zu geben sowie sich daraus ergebende Erkenntnisse und Handlungsfelder aufzuzeigen. Den kommunalen Behörden und Verwaltungsfachleuten können diese Befunde als Unterstützung zur gesetzeskonformen Führung ihrer Organisation bzw. Finanzhaushalte dienen. Dies vor dem Hintergrund des vor wenigen Jahren eingeführten neuen Gemeindegesetzes.

Geprüfte
Jahresrechnungen



91

Geprüfte Gemeinde-
ordnungen und Zweckver-
bandsstatuten



152

Anfragen von
Gemeinden beantwortet



Mehrere Tausend

Im Jahr 2021 hat die Abteilung Gemeindefinanzen des Gemeindeamts 91 Jahresrechnungen von gemeinderechtlichen Organisationen vertieft geprüft. In rund 30 Prozent der Fälle gab es nichts zu beanstanden. Im Vergleich zum Vorjahr (25 Prozent) hat sich dieser Wert leicht verbessert, was erfreulich ist. Bei der Mehrheit der Jahresrechnungen wurden jedoch Mängel festgestellt. Ähnlich wie im Vorjahr gab es zahlreiche Beanstandungen bei der Bilanzierung von Darlehen, beim Abgleich zwischen den Anlagespiegeln und der Bilanz sowie bei der buchhalterischen Umsetzung von Zusammenarbeitsverträgen.

Weiter zeigt sich, dass die vertieften Prüfungen des Gemeindeamts relativ effizient sind. Es konnte gegen 96 Prozent der Prüfverfahren von Jahresrechnungen innerhalb des Prüfjahres vollständig abschliessen. Die Gemeinden können somit allfällige Korrekturen schon im Folgejahr umsetzen. Das wegweisende Verwaltungsgerichtsurteil im Fall «Stadtspital Triemli» stützt die bisherige Aufsichtspraxis des Gemeindeamts.

Die weiteren besonderen Prüfungen der Finanzhaushalte gaben keinen Anlass für aufsichtsrechtliche Massnahmen.

Mit der Möglichkeit die Finanzdaten zu plausibilisieren steht den Gemeinden zudem ein weiteres nützliches Instrument zur Verfügung. Dieses erlaubt es, Unstimmigkeiten in Bezug auf den Kontenrahmen und die Funktionale Gliederung in der Gemeinderechnung bereits im Vorfeld des Jahresabschlusses oder des Budgets zu identifizieren und zu korrigieren.

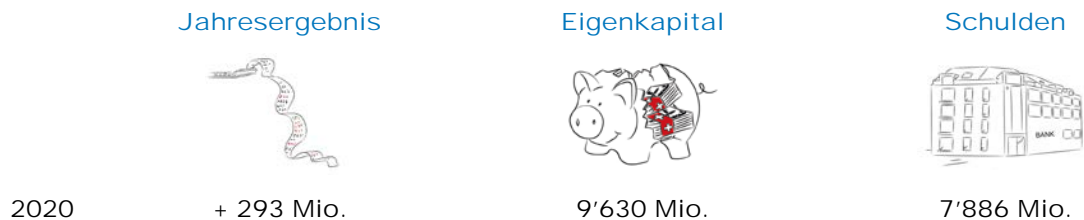
Ein wichtiger Bestandteil der präventiven Aufsicht sind die individuellen Beratungen sowie die Schulungen und das umfangreiche Wissens- und Informationsangebot. Das Gemeindeamt beantwortete im Berichtsjahr mehrere Tausend Anfragen von Gemeinden. Darüber hinaus hat es neue Kurse angeboten. Insgesamt nahmen 250 Personen an Schulungen des Gemeindeamts teil. Auch das Wissens- und Informationsangebot wurde erheblich erweitert, zum Beispiel mit der Informationsplattform ZH-Gemeinden mit nützlichen Praxisbeispielen.

Neu sind im Bericht auch die Resultate aus der Abteilung Gemeinderecht des Gemeindeamts enthalten. Sie prüft, ob die Gemeindeordnungen dem übergeordneten Recht entsprechen und in sich widerspruchsfrei sind. Aufgrund der Totalrevision des Gemeindegesetzes mussten die Gemeinden und Zweckverbände ihr Recht bis Ende 2021 anpassen. Sie haben die vom Gemeindeamt angebotenen Vorprüfungen der Erlasse rege in Anspruch genommen. Damit konnten viele

Unstimmigkeiten bereits vor der Urnenabstimmung in den Gemeinden und somit auch vor der Genehmigung durch den Regierungsrat bereinigt werden. Das Gemeindeamt konnte 113 von 152 Totalrevisionen und neun von 14 Teilrevisionen vorbehaltlos genehmigen.

Zur Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts gehört auch das Monitoring der Finanzen der Zürcher Gemeinden. Die Finanzlage erweist sich für das Jahr 2020 trotz der Corona-Pandemie als überaus solide. Drei Viertel der Gemeinden vermeldeten ein positives Jahresergebnis. Insgesamt konnten sie ein Plus von knapp 300 Millionen Franken erzielen. Dies stärkt das Eigenkapital der Gemeinden weiter. Allerdings war das Plus im Vorjahr mit 445 Millionen grösser.

Viele Gemeinden können die Verschuldung ohne grössere Probleme tragen. Dazu trägt das aktuell tiefe Zinsniveau wesentlich bei. Darüber hinaus steht die Verschuldungshöhe selten in einem ungesunden Verhältnis zu den Steuereinnahmen. In vielen Gemeinden sind die Schulden vollständig durch das Finanzvermögen gedeckt. Die Nettoverschuldung beläuft sich im kantonalen Durchschnitt auf 2'271 Franken pro Kopf. Das ist ein vergleichsweise moderater Wert.



Die Budgets sowie Finanz- und Aufgabenpläne der gemeinderechtlichen Organisationen zeichnen für die Jahre 2021-2024 aber ein anderes Bild. Sie zeigen eine wesentliche Verschlechterung der Finanzlage und erwarten, dass die Jahresergebnisse in den negativen Bereich drehen, wodurch die Eigenkapitaldecke der Gemeinden zurückgeht. Vor allem aber gehen die Gemeinden von einer wesentlich höheren Verschuldung aus (+ 5,2 Milliarden Franken im Jahr 2024). Angesichts des Planungscharakters dieser Werte sind die Einschätzungen mit Vorsicht zu geniessen.

Es bleibt abzuwarten, inwiefern die Corona-Pandemie und weitere Faktoren wie der aktuelle Ukraine-Krieg oder die höhere Inflation die finanzielle Lage der Gemeinden noch beeinflussen wird. Verschiedene Gemeinden haben bereits ihre Jahresrechnung 2021 publiziert. Die Ergebnisse sind teilweise deutlich besser ausgefallen, als es erwartet wurde.

Ausgangslage

Im Jahr 2019 genehmigte der Regierungsrat eine Neuorganisation der präventiven Aufsicht über die Gemeindefinanzen.¹ Dies mit der Absicht, eine wirksame Aufgabenteilung zwischen den Aufsichtsstellen zu gewährleisten. Das Gemeindeamt erfüllt als zentrales Organ jene Aufsichtsaufgaben, für die es besondere Fachkenntnisse braucht und die kantonsweit einheitlich erfolgen müssen. Der Bezirksrat als dezentrale Behörde hingegen erbringt jene Aufgaben, die ihm gesetzlich zugewiesen sind oder für die es Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse braucht. Beide Aufsichtsstellen prüfen, ob die Gemeinden beim Führen ihres Haushalts die gesetzlichen Vorgaben einhalten.²

Im Zentrum der Aufsicht durch das Gemeindeamt steht eine einheitliche Rechnungslegungspraxis in den Gemeinden. Diese trägt zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vergleichbarkeit und Transparenz in der Führung öffentlicher Haushalte im Kanton Zürich bei. Zudem sorgt sie für eine hohe Datenqualität der Finanzstatistik. Zuverlässige und vergleichbare Finanzdaten sind für die politische Diskussion wichtig. Sie gewährleisten unter anderem den korrekten Vollzug des Finanzausgleichs. Anhand belastbarer Finanzdaten lässt sich zudem die finanzielle Lage der Gemeinden erfassen. Finanzielle Fehlentwicklungen können so frühzeitig erkannt werden. Darüber hinaus soll das Gemeindeamt als Aufsicht über die gesetzeskonforme Haushaltsführung sicherstellen, dass die demokratischen Rechte der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eingehalten werden.

Die präventive Aufsicht des Gemeindeamts umfasst daher eine vertiefte, wiederkehrende Fachprüfung von Jahresrechnungen gemeinderechtlichen Organisationen.³ Total sind das rund 90 Organisationen pro Jahr. Ergänzt wird diese Aufsichtstätigkeit durch weitere risikoorientierte Prüfungen der Finanzhaushalte. Präventive Aufsicht bedeutet, dass vorausschauend geprüft und gehandelt wird, bevor ein allfälliger Schaden entstehen kann. Daher setzt das Gemeindeamt auf zusätzliche Aufsichtsmittel wie Beratungen, Schulungen und die Bereitstellung von Arbeitshilfen. Zudem stellt es das Monitoring der Finanzentwicklung der gemeinderechtlichen Organisationen sicher.

Nach der Neuorganisation der Finanzaufsicht im Jahr 2019 ist dies der zweite Bericht zur allgemeinen präventiven Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts. Er hat zum Ziel, über die Aktivitäten und Resultate im Jahr 2021 Auskunft zu geben. Allfällige Erkenntnisse und Handlungsfelder daraus können die kommunalen Behörden und Verwaltungsfachleute bei der gesetzeskonformen Führung der Finanzhaushalte unterstützen. Dies vor dem Hintergrund des vor wenigen Jahren eingeführten neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 sowie dem neuen Gemeindegesetz. Im Bericht ebenfalls enthalten sind die Resultate der Abteilung Gemeinderecht. Sie ist zuständig für rechtliche Fragen zur Organisation der Gemeinden und deren Zusammenarbeit sowie für die politischen Rechte. Sie übt die Aufsicht über die Gemeinden, Zweckverbände sowie weitere Träger kommunaler Aufgaben aus.

¹ Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18.11.2019; vom Regierungsrat am 27.11.2019 genehmigt (RRB Nr. 1110/2019)

² Primär sind die gemeinderechtlichen Organisationen selbst für ihren Finanzhaushalt verantwortlich. Das Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) weist dem Vorstand (§§ 49 Abs. 2, 96, 101, 102, 128 und 129 GG), der Rechnungsprüfungskommission (§§ 59 und 61 GG) und der Prüfstelle (§ 142 ff. GG) entsprechende Aufgaben zu.

³ Gemeinderechtliche Organisationen = Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbände und Anstalten



1 Vertiefte Prüfungen der Jahresrechnungen

Die Bezirksräte und das Gemeindeamt kontrollieren mit der ordentlichen Jahresrechnungsprüfung, ob die Gemeinden ihre Haushalte gesetzeskonform führen. Diese geteilte Aufsicht gibt es seit 2019.⁴ Dabei führt der Bezirksrat jedes Jahr eine Basisprüfung und das Gemeindeamt alle paar Jahre eine vertiefte Prüfung anstelle des Bezirksrats durch. Bei den politischen Gemeinden und Schulgemeinden ist das alle vier Jahre und bei Zweckverbänden und Anstalten alle vier bis sechs Jahre der Fall. Bei Themen von hoher politischer Bedeutung ist der Regierungsrat zuständig. Das Gemeindeamt prüft die genehmigten Jahresrechnungen und den umfassenden Bericht der finanztechnischen Prüfstelle der Gemeinde. Es führt keine Visitationen vor Ort durch.

1.1 91 Jahresrechnungen geprüft, weniger Beanstandungen

Im Jahr 2021 prüfte das Gemeindeamt 91 Jahresrechnungen von gemeinderechtlichen Organisationen aus dem Jahr 2020, allen voran von 39 politischen Gemeinden aus allen zwölf Bezirken sowie von 22 Zweckverbänden (vgl. Tabelle 1). Die Prüfungen zeigten, dass es in rund 30 Prozent der Fälle (27 von 91 Jahresrechnungen) nichts zu beanstanden gab. Dies ist insofern ein erfreuliches Ergebnis, als dass sich dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr verbessert hat. Bei der Prüfung der Rechnungen 2019 waren in einem Viertel der Fälle keine Mängel feststellbar (23 von 90 Jahresrechnungen). Daraus bereits einen positiven Trend abzuleiten, dürfte allerdings noch zu früh sein, da dieser Wert erst zum zweiten Mal erhoben wird.

In der grossen Mehrheit der Fälle jedoch, d.h. in rund 70 Prozent der Jahresrechnungen, werden nach wie vor Mängel festgestellt. Dieses Ergebnis ist insofern nicht überraschend, als dass die vertiefte Prüfung der Jahresrechnungen erstmals im Jahr 2020 durchgeführt wurde und die Umstellung auf das Rechnungslegungsmodell HRM2 ebenfalls erst per 1. Januar 2019 erfolgte.

Im Jahr 2021 konnte das Gemeindeamt rund 96 Prozent der Prüfverfahren innerhalb der Jahresfrist vollständig abschliessen. Vier von 91 Fällen waren per 31. Dezember 2021 noch offen. Diesen vier politischen Gemeinden wurde jedoch vor Ende Jahr das rechtliche Gehör gewährt (bzw. die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Feststellungen des Gemeindeamts eingeräumt). In einem Fall wurde Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern gegen die Verfügung des Gemeindeamts betreffend Ausweis einer Konsortialbuchhaltung erhoben. Der Entscheid ist noch ausstehend.

Gemeinden sollen Beanstandungen der Aufsichtsstellen in den Folgejahren beheben können. Mit der hohen Quote an abgeschlossenen Prüfverfahren trägt das Gemeindeamt einer Kernforderung der Gemeinden Rechnung. Die zeitnahe Rückmeldung ermöglicht den geprüften gemeinderechtlichen Organisationen, beanstandete Punkte bereits in der darauffolgenden Jahresrechnung zu korrigieren.

⁴ Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019; vom Regierungsrat am 27. November 2019 genehmigt (RRB Nr. 1110/2019)

Bezirke	Politische Gemeinden	Schulgemeinden			Zweckverbände	Anstalten	Total
		PS	OS	SG			
Bezirk Affoltern	5	2	2	-	2	1	12
Bezirk Andelfingen	1	1	1	-	3	-	6
Bezirk Bülach	6	4	1	-	4	-	15
Bezirk Dielsdorf	3	3	2	-	4	-	12
Bezirk Dietikon	3	2	1	-	6	-	12
Bezirk Hinwil	4	-	-	1	1	-	6
Bezirk Horgen	2	-	-	-	-	-	2
Bezirk Meilen	3	-	-	-	-	-	3
Bezirk Pfäffikon	3	-	-	-	1	1	5
Bezirk Uster	2	-	-	2	-	-	4
Bezirk Winterthur	7	1	1	1	-	1	11
Bezirk Zürich	-	-	-	-	1	2	3
Total	39	13	8	4	22	5	91

Tabelle 1: Geprüfte Jahresrechnungen 2020 nach Bezirken

Legende: PS = Primarschulgemeinde, OS = Oberstufenschulgemeinde, SG=Schulgemeinde

1.2 Themen aus den Prüfungen

1.2.1 Demokratische Mitsprache

Zuweisung von Darlehen für öffentliche Aufgaben fehlerhaft

Verschiedene Gemeinden haben Darlehen, die für die öffentliche Aufgabenerfüllung verwendet wurden, falsch bilanziert. Sie haben sie dem Finanzvermögen und nicht dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Das ist relevant in Hinblick auf das Finanzreferendum. Denn über Anlagen im Finanzvermögen kann mehrheitlich die Exekutive entscheiden. Neue Ausgaben im Verwaltungsvermögen hingegen müssen unter Umständen von der Legislative bewilligt werden. Eine falsche Zuordnung kann also das demokratische Mitspracherecht verletzen.

Die Gemeinden können ihre öffentlichen Aufgaben an Dritte übertragen oder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. In beiden Fällen bleibt die Verantwortung für die Aufgabe jedoch bei den Gemeinden. Darlehen an Organisationen mit öffentlichen Aufgaben – zum Beispiel Zweckverbände oder Anstalten – sind deshalb im Grundsatz dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Gemeinde bei einem Finanzdienstleister ein Darlehen aufnimmt und es mit gleichen oder ähnlichen Bedingungen dem Zweckverband weitergibt.

In Ausnahmefällen können Darlehen dem Finanzvermögen zugerechnet werden. Wenn eine Gemeinde über genügend Liquidität verfügt, kann sie zum Beispiel einer anderen Gemeinde oder einem Zweckverband zur Liquiditätssicherung kurzfristige Darlehen gewähren. Diese kurzfristigen Darlehen können als Anlage beschlossen und im Finanzvermögen bilanziert werden. Es ist anhand der Gesamtumstände zu bestimmen, ob ein Darlehen dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden kann.



vermögen zuzurechnen ist und die Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten durch die Zuordnung nicht verletzt wird.

Gewinnabgabe aus gebührenbezahlten Aufgabenbereichen ohne rechtliche Grundlage
Öffentliche Aufgaben, welche sich durch Gebühreneinnahmen (z.B. Entgelte, Tarife, Gebühren) finanzieren, werden durch Eigenwirtschaftsbetriebe, wie zum Beispiel ein Elektrizitätswerk, erbracht. Verschiedene Gemeinden haben Gewinnabgaben aus Eigenwirtschaftsbetrieben ohne rechtliche Grundlage verbucht. Es fehlte ein Gemeindeerlass von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament.

Eigenwirtschaftsbetriebe dürfen nur unter besonderen Voraussetzungen Gewinne an den Steuerhaushalt der Gemeinde abliefern. Gebühren sind Zahlungen für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung oder für eine bestimmte Amtshandlung, die eine abgabepflichtige Person verursacht oder veranlasst hat. Dafür braucht es eine gesetzliche Grundlage. Wenn ein Teil dieser Gebühr in den Steuerhaushalt fließen soll, so muss auch die Bemessung der Abgeltung in einem Gemeindeerlass geregelt werden. In gebührenfinanzierten Eigenwirtschaftsbetrieben ist eine massvolle Gewinnabgabe möglich. Die Gewinnabgabe ist jedoch, da sie ein Teil des Verwendungszwecks der Gebühr ist, zumindest in den Grundzügen in einem Gemeindeerlass zu regeln.

1.2.2 Transparenz und Einhaltung der Statuten

Buchhalterischer Ausweis bei Zusammenarbeitsverträgen fehlt

Die Aufwände und Erträge der einfachen Gesellschaften wurden verschiedentlich nicht kontogenaue in der Buchhaltung der Vertragsgemeinden verbucht. Es fehlten zudem der Ausweis über den Kostenteiler (Konsortialbuchhaltung) im Anhang zur Jahresrechnung der Vertragsgemeinden.

Eine einfache öffentlich-rechtliche Gesellschaft beruht auf einem Zusammenarbeitsvertrag. Sie orientiert sich am Modell der einfachen Gesellschaft des Obligationenrechts. Zwei oder mehrere Gemeinden schliessen sich dabei zusammen, um mit gemeinsamen Mitteln einen gemeinsamen Zweck zu erreichen. Sie können zum Beispiel Einrichtungen gemeinsam erstellen oder gemeinschaftliches Eigentum an Vermögenswerten haben. Die einfache Gesellschaft führt zu keinem neuen Rechtsträger. Sie führt während des Jahres eine sogenannte Konsortialbuchhaltung, in der Betriebskosten und Betriebsinvestitionen aufgeführt sind. Per Ende Jahr werden die Betriebsaufwände und -erträge sowie die Investitionen nach einem Verteilschlüssel kontogenaue auf die Vertragsgemeinden aufgeteilt. Die Konsortialbuchhaltung muss den Jahresrechnungen der Vertragsgemeinden beiliegen. Dies war in verschiedenen Vertragsgemeinden nicht der Fall. Damit lässt sich in den einzelnen Gemeinden nicht nachverfolgen, wie die einfachen Gesellschaften wirtschaften. Dies wäre nötig, weil die Vertragsgemeinden die politische Verantwortung für die Gesellschaften behalten.

Falscher Kostenverteiler bei Zweckverbänden

Verschiedene Zweckverbände haben ihre Betriebskosten nicht gemäss den Zweckverbandsstatuten auf die Verbandsgemeinden verteilt. Auch die Berechnung des Kostenverteilers stimmte teils nicht. Zweckverbände, die ihre Betriebskosten nicht durch Einnahmen decken können, können in ihren Statuten einen Kostenverteiler für die Erfolgsrechnung definieren. Nach diesem Verteilschlüssel werden die ungedeckten Betriebskosten in der Jahresrechnung den Verbandsgemeinden verrechnet. Diese Verrechnungen waren nicht überall korrekt.



1.2.3 Weitere Themen

Unvollständige Jahresrechnung

- fehlende Elemente in der Jahresrechnung (z.B. Informationen zu Aufgabenbereichen mit Globalbudget, Ausweis der Beteiligungsverhältnisse)
- fehlerhafter Ausweis der Anlagenspiegel Verwaltungsvermögen und folglich Nichtübereinstimmung der Werte zwischen dem Anlagenspiegel Verwaltungsvermögen, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen
- fehlerhafter Ausweis des Anlagenspiegels Finanzvermögen

Fehlerhafter Kontenrahmen und Funktionale Gliederung

- fehlende funktionale Gliederung bei Organisationen mit institutioneller Gliederung
- Nichteinhaltung des Kontenrahmens bzw. der Funktionalen Gliederung (fehlende Aufgabenbereiche, fehlende Abschlusskonten, falsche Verwendung von Sachkonten)

Sonderrechnungen unklar

- unzureichende Zweckumschreibung in Sonderrechnungen und somit unklarer Verwendungszweck der Mittel
- fehlende Abstimmung zwischen Sonderrechnungen und Erfolgsrechnung

Fehlerhafte Buchungen

- fehlerhafte Buchungen im Bereich Liegenschaften im Finanzvermögen (Kauf, Verkauf, Wertkorrekturen)
- fehlende Verrechnung der Abschreibungen und kumulierte Abschreibungen bei Grundstücken und Beteiligungen (Organisationen ohne Aufwertung des Verwaltungsvermögens beim Übergang auf die neuen Rechnungslegungsbestimmungen)
- falsche Berechnung von internen Zinsen in gebührenfinanzierten Aufgabenbereichen

Insgesamt sind die festgestellten Mängel sehr ähnlich wie im Vorjahr. Es fällt allerdings auf, dass die Bandbreite der beanstandeten Punkte leicht abgenommen hat. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Erkenntnisse aus den Prüfungen in die Schulungen, Beratungen und Arbeitshilfen einfließen (vgl. Kapitel 3). Das Thema der Darlehen im Verwaltungsvermögen wird beispielsweise im Orientierungsschreiben an die Gemeinden im Mai 2022 vertieft behandelt und im Austausch mit Gemeindeverbänden adressiert.

1.3 Entscheid «Triemli»: Wegweisendes Urteil

Im Dezember 2021 hat das Verwaltungsgericht ein Urteil gefällt, das für die Praxis der Rechnungslegung im Kanton Zürich wegweisend ist. Die Stadt Zürich hatte sich dagegen gewehrt, dass der Regierungsrat ihre Jahresrechnung 2019 nicht genehmigt hatte. Er erachtete die von der Stadt Zürich gewählte Methode für eine ausserordentliche Abschreibung im Zusammenhang mit dem Stadtspital Triemli als unzulässig. Das Verwaltungsgericht hat diese Einschätzung gestützt. Die Stadt Zürich hat das Urteil akzeptiert und wird die betroffenen Jahresrechnungen anpassen. Das Urteil ist im Hinblick auf die Aufsicht aus zwei Gründen wichtig:

- Das Verwaltungsgericht erachtet alternative Bewertungsmethoden wie die Ertragswert- oder die Mischwertmethode zur Wertbestimmung von Anlagen im Verwaltungsvermögen für nicht zulässig. Damit bestätigt es die Auffassung des Regierungsrats, dass die Anschaffungskosten den Wert einer Anlage im Verwaltungsvermögen bestimmen. Ein theoretischer Verkehrswert



der Anlage spielt dabei keine Rolle. Nur eine tatsächliche Einschränkung im Gebrauchswert (z.B. eine reduzierte Nutzung eines Gebäudes aufgrund eines Feuers oder eines Wasserschadens) kann den Wert mindern.

- Das Gericht bestätigt mit seinem Urteil, dass im Bereich der Rechnungslegung keine Gemeindeautonomie besteht. Das Rechnungslegungsrecht ist kantonalrechtlich normiert, weshalb kein Raum für eigene kommunale Vorschriften bleibt. Wenn die Gemeinden die Rechnungslegungsvorschriften unterschiedlich anwenden, sind die Rechnungen nicht mehr untereinander vergleichbar. Das hingegen verlangt die Kantonsverfassung.

1.4 Zusammenarbeit mit Bezirksrat

Die Bezirksräte und das Gemeindeamt erstellen gemeinsam einen Aufsichtsplan. Er zeigt, wann welche gemeinderechtliche Organisation durch wen geprüft wird. Im gemeinsamem Schreiben vom 26. Februar 2021 wurden die Gemeinden über den Aufsichtsplan 2021 und die geteilte präventive Aufsicht im Bereich des Finanzhaushalts informiert.⁵

Damit die Gemeinden keinen zusätzlichen Aufwand haben, können sie ihre Unterlagen weiterhin an den Bezirksrat senden. Dieser leitet einen Teil davon dann für die vertiefte Prüfung an das Gemeindeamt weiter. Dazu unterhalten die beiden Aufsichtsstellen eine elektronische Plattform, auf der sie die Prüfungsergebnisse ablegen und einsehen können.

Bei der Erarbeitung des Prüfrasters zur Prüfung der Jahresrechnung unterstützte das Gemeindeamt die Bezirksräte. Im August und September 2021 schulte das Gemeindeamt 22 Mitarbeitende von Bezirksratskanzleien in der Anwendung dieses Rasters. Dabei konnten sich die beiden Aufsichtsorgane gleichzeitig austauschen. Im dritten Quartal 2022 sind erneute Schulungen geplant.

2 Weitere Prüfungen

Neben der vertieften Prüfung der Jahresrechnung führt die Abteilung Gemeindefinanzen zusammen mit dem Statistischen Amt jedes Jahr digitale Plausibilisierungen der Jahresrechnungen und Budgets durch. Darüber hinaus kann das Gemeindeamt eine ausserordentliche Rechnungsprüfung oder eine themenbezogene Sonderprüfung vornehmen. Die Abteilung Gemeinderecht prüft zudem Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten.

2.1 Digitalisierte Prüfung: Hoher Nutzen für die Gemeinden und die Aufsicht

Seit 2019 erhebt das Statistische Amt des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt jährlich und umfassend die aktuellsten definitiven sowie die budgetierten und geplanten Finanzdaten sämtlicher Gemeinden im Kanton Zürich. Die gemeinderechtlichen Organisationen reichen ihre Finanzdaten elektronisch ein, worauf diese automatisch auf ihre Zuverlässigkeit hinsichtlich Kontenplan und Funktionale Gliederung geprüft werden.⁶ Für diese Plausibilisierung hat die Abteilung Gemeindefinanzen mehr als 50 Regeln hinterlegt. So wird zum Beispiel kontrolliert,

⁵ Das Schreiben sowie die Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden sind auf der [Internetseite des Gemeindeamts](#) zu finden.



ob sich die Bilanz- und Erfolgskonten ausgleichen oder ob die Gemeinden die richtigen Sachkonten und Funktionen verwenden.

Fehlerhafte Daten werden dadurch festgestellt und können, soweit als möglich, statistisch korrigiert werden. Das erhöht die statistische Qualität der Finanzdaten. Im Anschluss werden die Finanzdaten auf der [Internetseite des Statistischen Amtes](#) publiziert und stehen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Im Jahr 2021 wurden die Daten der Jahresrechnung 2020, die Budgetdaten 2021 sowie die Eckwerte des Finanz- und Aufgabenplans 2021-2024 erhoben.

Nutzen für Gemeinden: Plausibilisierung als Vorprüfung der Jahresrechnung

Für die Gemeinden bietet diese Plausibilisierung einen besonderen Vorteil. Sie können damit ihre Finanzdaten noch vor Fertigstellung der Jahresrechnung und des Budgets überprüfen. Dies unterstützt die Gemeinden in der Führung eines gesetzeskonformen Finanzhaushalts. Dieser Service wird inzwischen von vielen Gemeinden in Anspruch genommen, was den Nutzen dieses Webtools unterstreicht.

Nutzen für die Aufsicht: Effiziente, risikoorientierte Prüfung gewährleistet

Das Gemeindeamt kann dank der Plausibilisierung die Finanzdaten der Gemeinden schnell und einfach breit auswerten. Bei einem konkreten Verdacht kann es gestützt auf die Resultate der Datenplausibilisierung besondere Prüfungen durchführen. Zudem kann es bei Fehlermeldungen die betreffenden Gemeinden über das korrekte Vorgehen informieren. Wenn das System mehr als 15 Fehlermeldungen anzeigt, informiert das Gemeindeamt den zuständigen Bezirksrat.

2.2 Besondere Prüfung: Budgetierte Verluste 2021 waren gesetzeskonform

Das Gemeindeamt kann weitere besondere Prüfungen durchführen. Zum einen kann es themenbezogene Sachverhalte prüfen, bei denen eine einheitliche Umsetzung besonders wichtig ist. So wurde zum Beispiel die korrekte zeitliche Abgrenzung des Finanzausgleichs oder die Bewirtschaftung der Grundstückgewinnsteuern einer solchen Prüfung unterzogen.

Im Jahr 2021 fand keine solche Prüfung im eigentlichen Sinne statt. Allerdings hat das Gemeindeamt überprüft, ob alle 162 politischen Gemeinden und 85 Schulgemeinden die neue Bestimmung zum Ausgleich des Budgets (§ 92 Gemeindegesetz) eingehalten haben. Dafür hat es kontrolliert, ob die Aufwandüberschüsse in den Budgets 2021 zulässig sind. Dank der Verlässlichkeit der elektronischen Finanzdaten konnte diese Prüfung schnell und effizient durchgeführt werden. Sie zeigte, dass die Gemeinden ihre Verluste in der Regel gesetzeskonform budgetieren. Einzig zwei Primarschulgemeinden haben die Vorgaben nicht eingehalten. Die zuständigen Bezirksräte wurden am 30. April 2021 darüber informiert.

Zum anderen erfolgt in Absprache mit dem zuständigen Bezirksrat eine sogenannte ausserordentliche Prüfung, wenn die Plausibilisierung der Finanzdaten wiederholte oder grössere Unstimmigkeiten zeigen. Im Jahr 2021 gab es keinen Anlass für eine solche Prüfung. Dies ist ebenfalls ein positiver Befund.

Insgesamt sind die Ergebnisse aus den besonderen Prüfungen erfreulich. Sie zeigten weder besondere Auffälligkeiten, noch ergaben sie einen spezifischen Handlungsbedarf.

2.3 Genehmigung Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten

Gemeindeordnungen und Statuten von Zweckverbänden müssen vom Regierungsrat genehmigt werden, um in Kraft zu treten. Die Prüfung, ob die Gemeindeordnungen und Statuten dem übergeordneten Recht entsprechen und in sich widerspruchsfrei sind, ist Aufgabe des Gemeindeamts. Die Gemeinden mussten die aufgrund der Totalrevision des Gemeindegesetzes notwendigen Anpassungen ihres Rechts bis Ende 2021 vornehmen.

Der Regierungsrat hat im Berichtsjahr 78 totalrevidierte Gemeindeordnungen von politischen Gemeinden genehmigt, davon 60 vorbehaltlos. Sechs enthielten lediglich innerhalb der Gemeindeordnung einen falschen Verweis oder eine falsche Nummerierung der Absätze. Bei zehn gab es verschiedene Artikel, die auslegungsbedürftig waren oder gegen übergeordnetes Recht verstießen. Diese Gemeindeordnungen konnten im Sinne der Erwägungen genehmigt werden. Es gab kein Themenfeld, das immer wieder zu Schwierigkeiten führte. Zwei Gemeindeordnungen wurden teilweise nicht genehmigt, wobei die Nichtgenehmigung nicht die komplette Gemeindeordnung betraf, sondern lediglich einzelne Artikel.

Weiter hat der Regierungsrat 33 totalrevidierte Gemeindeordnungen von Schulgemeinden genehmigt, davon 22 vorbehaltlos. Zehn wurden im Sinne der Erwägungen genehmigt. Rund die Hälfte der Erwägungen betreffen eine Bestimmung, die regelt, dass man innerhalb von 30 Tagen schriftlich bei der Schulpflege verlangen kann, dass sie Anordnungen und Erlasse von Mitgliedern oder Ausschüssen der Behörde überprüft. Diese Formulierung beruhte auf der bis zum 31. Dezember 2020 geltenden Rechtslage. Mit der Revision des Volksschulgesetzes hat sich dieser Rechtsmittelweg teilweise verändert. So sind Anordnungen eines Mitglieds oder eines Ausschusses der Schulpflege neu mit Rekurs beim Bezirksrat anzufechten. Somit wurde jeweils der Begriff «Anordnung» von der Genehmigung ausgenommen.

Bei den Zweckverbänden hat der Regierungsrat 41 totalrevidierte Statuten genehmigt, davon 31 vorbehaltlos. Bei zweien müssen die Zweckverbandsvorstände redaktionelle Änderungen vornehmen. Acht Statuten gaben zu Bemerkungen Anlass, konnten jedoch im Sinne der Erwägungen genehmigt werden. Beispielsweise fehlte eine Bestimmung zur Offenlegung der Interessensbindung der Rechnungsprüfungskommission. Dies wurde damit gelöst, dass die Regeln, welche für den Zweckverbandsvorstand gelten analog für die Rechnungsprüfungskommission zur Anwendung kommen. Es gab kein Themengebiet, das oft zu Problemen führte.

Weiter hat der Regierungsrat 14 Teilrevisionen von Gemeindeordnungen und Statuten genehmigt. 9 davon vorbehaltlos, eine mit einer redaktionellen Berichtigung und vier im Sinne der Erwägungen.

Bis auf drei politische Gemeinden haben nun alle 162 eine neue Gemeindeordnung. Von den 85 Schulgemeinden haben 67 eine neue Gemeindeordnung. Von aktuell 147 Zweckverbänden haben 130 neue Statuten. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das neue Gemeindegesetz von den Gemeinden und Zweckverbänden sehr gut umgesetzt wurde. Das Gemeindeamt hat die Gemeinden und Zweckverbände im Vorfeld mit Musterstatuten und -gemeindeordnungen unterstützt. Die vom Gemeindeamt angebotenen Vorprüfungen der Erlasse wurden rege in Anspruch genommen und damit konnten viele Unstimmigkeiten bereits vor der Urnenabstimmung in den Gemeinden und somit auch vor der Genehmigung durch den Regierungsrat bereinigt werden.



3 Zusätzliche Instrumente der präventiven Aufsicht

3.1 Individuelle Beratungen: Tausende Gemeindeanfragen beantwortet

Das Gemeindeamt führte auch 2021 zahlreiche individuelle Beratungen durch. Die Abteilung Gemeindefinanzen beantwortete neben allgemeinen Anfragen zum Rechnungslegungsmodell besonders viele Fragen zu Zweckverbandsstatuten, zum Beispiel über Kostenverteiler oder Beteiligungsverhältnisse. Weitere gängige Anfragen bezogen sich auf Ausgliederungen (Auslagerung von Gemeindeaufgaben auf neue Rechtsträger), Liegenschaften (Umgang mit Baurechten, Käufe und Verkäufe) sowie kreditrechtliche Auskünfte (gebundene Ausgaben, Contracting, Verträge). Täglich gehen mehrere solcher Anfragen ein. Das Gemeindeamt erhebt deren Eingang jedoch nicht statistisch aufgrund des hohen Zeitaufwands. Daher können keine genauen Angaben zum Umfang der jährlichen Anfragen gemacht werden.

Die Abteilung Gemeinderecht alleine beantwortete rund 1'300 Anfragen per Mail oder Telefon. Häufig waren Anfragen zu den Themen Wahlen, Finanzrecht, Interkommunale Zusammenarbeit, Organisationsrecht, Fusionen oder politische Rechte. Der Hauptteil der Fragen fällt unter die Kategorie Organisationsrecht und politische Rechte. Rund ein Fünftel der Anfragen drehte sich um die Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Ebenfalls etwa ein Fünftel betraf finanzrechtliche Fragen. Etwas weniger oft wurde zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit angefragt. Daneben gab es wenige Anfragen zu noch nicht weiter konkretisierten Fusionsvorhaben. Ab Mitte Jahr nahmen die Fragen zum Thema Wahlen zu, was mit den anstehenden Erneuerungswahlen im Jahr 2022 erklärbar ist. Die weiteren Anfragen waren so vielfältig wie der Alltag auf einer Gemeindeverwaltung.

3.2 Schulungen: Mehr Themen, weniger Durchführungen

Mit Schulungen kann das Gemeindeamt die notwendigen Wissensgrundlagen schaffen, die es den Behördenmitgliedern und Verwaltungsfachleuten in den Gemeinden erlauben, ihre Arbeit nach den gesetzlichen Vorgaben zu erledigen. Um es möglichst nicht soweit kommen zu lassen, dass repressives Einschreiten nötig wird, fliessen die Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts in die Schulungen ein. Im Jahr 2021 wurde das Schulungsangebot mit drei weiteren Kursen und zwei neuen Formaten erweitert. Das Angebot reicht von Kurzveranstaltungen zu spezifischen Themen bis zu einem zweitägigen Grundlagenkurs für Behördenmitglieder. Dazu gehören:

- Grundlagen des Gemeindehaushalts (mehrmalige Durchführung)
- Einführung ins Kreditrecht (mehrmalige Durchführung)
- Prüfung der Jahresrechnung (mehrmalige Durchführung)
- Prüfung des Budgets
- Sonderschulung: Rahmenbedingungen und Finanzierung
- Wahlen und Abstimmungen (zusammen mit dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV), mehrmalige Durchführung)

16 Kurse hat das Gemeindeamt im Jahr 2021 durchgeführt. Das sind leicht weniger als im Vorjahr. Total nahmen rund 250 Personen an den Schulungen teil. Verschiedene geplante Veranstaltungen wie zum Beispiel «Volksschule und ICT» oder «Vergaberecht und Neuerungen im öffentlichen Beschaffungswesen (IVöB)» konnten nicht durchgeführt werden. Dies war zum einen pandemie-



bedingt. Zum anderen nimmt die Nachfrage nach Behördenschulungen gegen Ende einer Legislatur erfahrungsgemäss ab. Rund 90 Prozent der Kursteilnehmenden ist mit den angebotenen Veranstaltungen zufrieden oder sehr zufrieden.

Für die kommende Legislaturperiode weitet das Gemeindeamt das Weiterbildungsangebot deutlich aus. Der Kanton Zürich und nahestehende Organisationen bieten zahlreiche Schulungen, Kurse und Workshops an, welche auf der [Internetseite des Gemeindeamts](#) einsehbar sind.

3.3 Wissens- und Informationsangebot ist gewachsen

Das Gemeindeamt möchte die Behörden und Verwaltungsmitarbeitenden darin unterstützen, ihre öffentlichen Aufgaben in Einklang mit den Vorgaben aus der Rechnungslegung und dem Gesetz zu erbringen. Dafür stellt es ein umfassendes Wissens- und Informationsangebot zur Verfügung.

Die Abteilung Gemeindefinanzen hat bereits über ein Duzend Anleitungen, Merkblätter und Arbeitshilfen zum kommunalen Finanzhaushalt publiziert und baut das Angebot laufend aus. Im Jahr 2021 hat sie ein Buchungsschema für die Einführung des eigenen Haushalts bei Zweckverbänden erarbeitet. Darüber hinaus hat sie eine Reihe Merkblätter erstellt und auf der Internetseite des Gemeindeamts veröffentlicht, allen voran zu den ICT-Kosten, zur Bildung sowie zur Integrationsagenda Kanton Zürich. Zudem hat sie das Handbuch Gemeindehaushalt auf den neusten Stand gebracht.

Die Abteilung Gemeinderecht hat zusammen mit dem VZGV die Informationsplattform ZH-Gemeinden lanciert. Nach einem Pilotbetrieb startete im November 2021 der ordentliche Betrieb. Die Plattform enthält konkrete Anwendungsbeispiele aus Zürcher Gemeinden, die anderen Gemeinden als anschauliche und kopierbare Hilfsmittel dienen. Die Palette wird laufend erweitert und umfasst bereits:

- Erlasse, Verträge und Beleuchtende Berichte
- konkrete Geschäfte
- mustergültige Strukturbeispiele wie der Aufbau von Kreditanträgen, Budgets, Gültigkeitsprüfungen von Initiativen und Checklisten für Amtsübergaben
- Konzepte, Strategien und Projekte



4 Monitoring der Gemeindefinanzen

Dank den umfassend vorhandenen Finanzdaten kann sich das Gemeindeamt ein detailliertes Bild über die gegenwärtige und die erwartete Finanzlage der Zürcher Gemeinden verschaffen. Dadurch kann es allfällige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen. Mit der Einführung von HRM2 kann es diese Daten seit 2019 auch eingehend vergleichen. Diese Finanzdaten stehen auf der [Internetseite des Statistischen Amtes](#) zur Verfügung und sind für die Öffentlichkeit und somit auch für die Politik, Verbände, Behörden, Verwaltung und Wissenschaft jederzeit einsehbar. Sie können auch für eigene Analysen heruntergeladen werden.

Das Gemeindeamt führt seither jährliche Analysen zur allgemeinen Finanzlage in den Gemeinden und zur erwarteten Entwicklung in den nächsten vier Jahren durch. Die Zweckverbandsdaten sowie die Daten der kommunalen und interkommunalen Anstalten wertet es hingegen nicht aus.⁷

4.1 Trotz Corona-Pandemie: Solide Finanzlage der Gemeinden

Für die Analyse der Finanzlage einer Gemeinde sind das Jahresergebnis, das Eigenkapital sowie die Schulden aufschlussreiche Kennzahlen. Sie ermöglichen deshalb eine erste Beurteilung der finanziellen Situation. Im Jahr 2020 weisen die Gemeinden die folgenden Eckwerte aus:

	Jahresergebnis	Eigenkapital	Schulden
			
2020	+ 293 Mio.	9'630 Mio.	7'886 Mio.
2019	+ 445 Mio.	9'260 Mio.	7'753 Mio.

Die Kennzahlen lassen darauf schliessen, dass die politischen Gemeinden sowie die Schulgemeinden finanziell solide dastehen. Im ersten Pandemiejahr 2020 resultierte in den Erfolgsrechnungen der politischen Gemeinden gesamthaft ein Plus von 293 Millionen Franken. Dazu trug die grosse Mehrheit der Gemeinden bei. Rund drei Viertel aller politischen Gemeinden wiesen ein positives Ergebnis aus. Im Jahr zuvor lag diese Quote mit 82 Prozent etwas höher. Von den Schulgemeinden schlossen 60 Prozent positiv ab.

Das Eigenkapital der Gemeinden ist durch die Ertragsüberschüsse entsprechend gestiegen.⁸ Erfreulich ist, dass weder eine politische Gemeinde noch eine Schulgemeinde einen Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital) ausweist. Die finanzpolitische Reserve der Gemeinden, die im Jahr 2019 mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes erstmals geöffnet werden konnte, verdoppelte sich von 2019 auf 2020 nahezu von 66 auf 121 Millionen Franken. Diese freiwilligen Einlagen bewegten sich in den einzelnen Gemeinden zwischen 20'000 Franken und 20 Millionen Franken. Dem Eigenkapital stehen Schulden von insgesamt 7,9 Milliarden Franken gegenüber.⁹ Davon fallen knapp 6 Milliarden Franken auf die beiden Grosstädte.¹⁰ Die Schuldenhöhe hat sich gegenüber dem Vorjahr kaum verändert.

⁷ Bei diesen Organisationsformen ist eine Interpretation der Daten schwierig. Zweckverbände mit Kostenverteiler weisen weder ein Jahresergebnis noch ein Eigenkapital auf. Einige von ihnen waren im Jahr 2020 noch nicht vermögensfähig. Dies bedeutet, dass die Investitionen durch die Verbandsgemeinden getragen werden und der Zweckverband daher auch kein Fremdkapital für die Finanzierung aufnehmen muss. Die Anstalten wiederum sind sehr heterogen ausgestaltet, so dass diese einzeln zu beurteilen sind und die Gefahr einer unzulässigen Verallgemeinerung besteht.

⁸ Eigenkapital = Zweckfreies Eigenkapital. Das Eigenkapital der Gemeinden wird unterteilt in zweckgebunden und zweckfrei. Während ersteres ausschliesslich für den dafür vorgesehenen Zweck (z.B. Vorfinanzierung für ein Verwaltungsgebäude) verwendet werden darf, dient das zweckfreie Eigenkapital als Polster für zukünftige Verluste der Gemeinde, weshalb es für die Analyse herangezogen wurde.

⁹ Schulden = Verbindlichkeiten mit einer Fälligkeit von über einem Jahr (langfristige Finanzverbindlichkeiten)

¹⁰ Davon entfallen analog dem Vorjahr 4.5 Mrd. Franken auf die Stadt Zürich und 1.4 Mrd. Franken auf die Stadt Winterthur.

4.2 Finanzkennzahlen: Tragbare Verschuldung der Gemeinden

Um die Grösse Finanzierungskraft genauer betrachten zu können, ist es angezeigt, weitere Finanzkennzahlen einzubeziehen. Die Gemeindeverordnung verpflichtet die Gemeinden, im Budget den Selbstfinanzierungsgrad und den Zinsbelastungsanteil offenzulegen. In der Jahresrechnung müssen sie zusätzlich den Nettoverschuldungsquotienten sowie die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner ausgewiesen. Für die Beurteilung dieser Finanzkennzahlen hat die Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen Richtwerte definiert. An diesen orientieren sich die nachfolgenden Analysen. Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass diese Richtwerte der allgemein «richtige» Massstab zur Beurteilung der Verschuldungssituation von Gemeinden sind. Das Gemeindegesetz macht den Gemeinden keine Vorgaben hinsichtlich der Höhe der Verschuldung.

Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt den Anteil der Investitionen, den die Gemeinden aus eigenen Mitteln finanzieren können.¹¹ Ein Wert von unter 100 % führt zu einer Neuverschuldung. Ein Wert über 100 % ermöglicht, Schulden abzubauen.

Im Jahr 2020 können etwas weniger Gemeinden ihre Investitionen selbst finanzieren. Waren es 2019 noch 101 von 162 Gemeinden, waren es 2020 noch 86 Gemeinden. Dies bedeutet, dass sich rund die Hälfte aller Gemeinden durch die getätigten Investitionen nicht neu verschulden müssen oder ihre Verschuldung abbauen können.

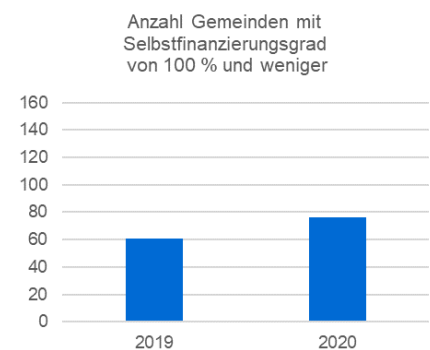
Ähnlich sieht die Situation bei den Schulgemeinden aus. 47 von 85 Schulgemeinden haben einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100 %. Die Entwicklung ist zudem stabil geblieben. Im Vorjahr waren es 48 von 86.

Zinsbelastungsanteil

Der Zinsbelastungsanteil zeigt, wieviel von den Einnahmen einer Gemeinde für Zinsen ausgegeben werden.¹² Je tiefer der Anteil, desto grösser ist der Handlungsspielraum der Gemeinde. Beim Zinsbelastungsanteil gilt nach den interkantonalen Richtwerten ein Wert von 0 bis 4 % als gut, 4 bis 9 % als genügend und über 9 % als zu hoch.

Die Gemeinden weisen 2020 wie im Vorjahr einen sehr niedrigen Zinsbelastungsanteil auf. Bei 98 % liegt der Anteil unter 1 %. Dieser Umstand ist vor allem auf das seit Jahren anhaltende Niedrigzinsumfeld zurückzuführen. Gerade die Gemeinden, die meist als besonders kreditwürdig gelten, kommen in den Genuss von tiefen Schuldzinsen. In den übrigen 2 % der Gemeinden liegt der Anteil im Bereich von 1-4 %.

Auch die meisten Schulgemeinden haben einen sehr tiefen Zinsbelastungsanteil.



¹¹ Bei der Berechnung der Finanzkennzahl werden die Nettoinvestitionen (Ausgaben minus Einnahmen) berücksichtigt.

¹² Anteil des Nettozinsaufwands (Zinsaufwand minus Zinsertrag) am laufenden Ertrag



Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient zeigt den Anteil an Steuereinnahmen einer Gemeinde, der erforderlich wäre, um die Schulden abzutragen.¹³ Ein Wert von 100 % bedeutet, dass eine Gemeinde einen Jahresertrag aus direkten Steuern dazu verwenden müsste, um die Nettoschulden abzubauen. Für die Ermittlung der Nettoschuld wird vom Fremdkapital das Finanzvermögen abgezogen.

Die Finanzdaten für das Jahr 2020 verdeutlichen, dass fast alle Gemeinden im Kanton Zürich ihre Nettoschulden aus einer Jahreseinnahme der Steuern tilgen könnten. Das war bereits im Vorjahr der Fall. Nach den interkantonalen Richtwerten zu urteilen, ist das ein positiver Befund, zumal ein Richtwert bis 150 % noch als genügend beurteilt wird.

Dasselbe gilt für die Schulgemeinden. 2020 wiesen 83 von 85 Schulgemeinden (Vorjahr: 82 von 86) einen Nettoverschuldungsquotienten von unter 100 % aus.

Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner

Die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner ist ein weiterer Gradmesser für die Verschuldungshöhe einer Gemeinde, da er sich gut vergleichen lässt. Eine Pro-Kopf-Verschuldung bis Fr. 2'500 gilt als tragbar.

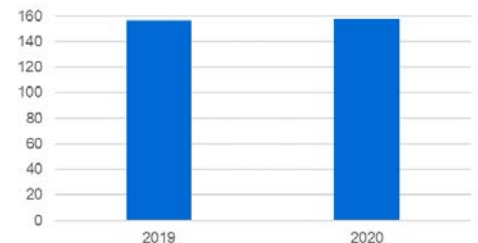
Die durchschnittliche Nettoschuld einer Zürcher Gemeinde im Rechnungsjahr 2020 liegt bei Fr. 2'271. Sie ist damit etwas höher als im Vorjahr, jedoch nach wie vor unterhalb des interkantonalen Richtwertes von Fr. 2'500.

Interessant ist vor allem die Verteilung der Nettoschulden. Von 162 Gemeinden haben 136 ein Nettovermögen, also keine Nettoschulden. Die übrigen 26 Gemeinden, darunter die Städte Zürich und Winterthur, weisen Nettoschulden aus, die in einzelnen Fällen den Wert von Fr. 2'500 pro Kopf überschreiten.

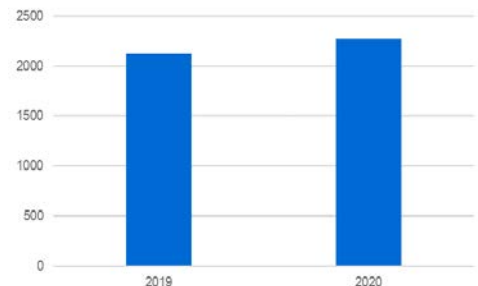
Von den 85 Schulgemeinden verfügen 60 über ein Nettovermögen. Die restlichen 25 Schulgemeinden sind in einem tragbaren Ausmass verschuldet.

Für die Gemeinden im Kanton Zürich bewegt sich die Verschuldung vielerorts im finanziell tragbaren Rahmen. Die meisten können die Schulden nach Abzug des Finanzvermögens (Nettoschuld) mittels den generierten Steuern in absehbarer Zeit abtragen. Sogar bei Gemeinden mit einer hohen Verschuldung, also über 2'500 Franken pro Kopf können die Bruttoschulden insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den Erträgen stehen. Einen wesentlichen Beitrag zur Tragbarkeit der gegenwärtigen Verschuldung leistet das nach wie vor sehr niedrige Zinsniveau. Der sehr tiefe Zinsbelastungsanteil lässt darauf schliessen, dass die Gemeinden auch allfällige Zinserhöhungen bis zu einem gewissen Grad absorbieren könnten. Zudem sind viele Gemeinden in der Lage, ihre Investitionen zu einem erheblichen Teil selbst zu finanzieren.

Anzahl Gemeinden mit Nettoverschuldungsquotient < 100%



Verschuldung pro Kopf in Fr.



¹³ Die Steuereinnahmen enthalten die direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen.

4.3 Finanz- und Aufgabenplan 2021-2024: Negative Entwicklung erwartet

Die Gemeinden reichen jährlich ausgewählte Daten des Finanz- und Aufgabenplans ein.¹⁴ Dieser beinhaltet das aktuelle Budget sowie die Finanzwerte für die drei nachfolgenden Jahre. Diese Planwerte gewähren einen vertieften Einblick in die erwartete zukünftige Entwicklung der Gemeindefinanzen im Kanton Zürich. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass diese Zahlen auf Annahmen und Schätzungen beruhen und somit mit Unsicherheiten behaftet sind. Im Jahr 2021 haben die Gemeinden die Zahlen der Finanz- und Aufgabenpläne 2021 bis 2024 eingereicht. Um die Datenqualität sicherzustellen, plausibilisieren das Gemeindeamt und das Statistische Amt die Daten so weit als möglich.¹⁵ Im Vergleich zum Vorjahr ist die Qualität der Daten gestiegen.

Für das Jahr 2021 rechneten die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden insgesamt mit einer negativen finanziellen Entwicklung. Zum einen gehen sie von höheren Aufwandüberschüssen aus. Sie weisen im Budget einen Verlust von 364 Millionen Franken aus. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Jahresergebnisse 2020 noch mit Gewinnen von insgesamt rund 293 Millionen Franken abgeschlossen haben. Wenn die meisten Jahresrechnungen 2021 der Gemeinden vorliegen, wird sich zeigen, inwiefern sich diese pessimistische Prognose bewahrheitet hat. Erste veröffentlichte Jahresrechnungen deuten darauf hin, dass die Jahresergebnisse 2021 wesentlich besser ausfallen als angenommen. Zum anderen erwarten die Gemeinden vielerorts bis 2023 konstante Steuererträge. Ab dem Jahr 2024 gehen sie von leicht abnehmenden Steuererträgen aus.

Der Blick auf die Plandaten 2021 bis 2024 verdeutlicht weiter, dass die Gemeinden mit einem starken Anstieg der Verschuldung rechnen. Ihre mittelfristigen Planungen gehen davon aus, dass die Schulden innerhalb von drei Jahren von insgesamt 10,1 Milliarden Franken auf 15,3 Milliarden Franken ansteigen. Eine höhere Verschuldung der Gemeinden muss per se nicht negativ sein. Allerdings erstaunt diese hohe erwartete Zunahme. Dass die Gemeinden sehr vorsichtig planen, zeigt der Blick auf die Plandaten der Vorperiode (2020-2023). Im Budget 2020 wurde bereits mit einer Verschuldung von 9,7 Milliarden Franken gerechnet. Die effektiven Schulden Ende 2020 betragen jedoch 7,9 Milliarden Franken. Sie kamen also wesentlich tiefer zu liegen als angenommen.

Die oben diskutierten Kennzahlen wie Eigenkapital, Verschuldung, Ertrags- und Aufwandüberschuss oder Selbstfinanzierungsgrad ermöglichen einen vertieften Einblick in die Finanzlage der Gemeinden. Um die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Zürich noch umfassender zu verstehen, plant das Gemeindeamt, seine Finanzanalysen zu erweitern. Den Steuereinnahmen sollen beispielsweise die Ausgaben der Gemeinden gegenübergestellt werden. Darüber hinaus bieten sich Zeitvergleiche an, welche weiter zurückdatieren als 2019. Dies soll das Verständnis der Gemeindefinanzen weiter verbessern.

¹⁴ Gemäss § 38 Gemeindeverordnung (VGG; LS 131.11) übermitteln die gemeinderechtlichen Organisationen im Kanton Zürich die Plandaten. Die Eckwerte umfassen das Jahresergebnis, die langfristigen Finanzverbindlichkeiten, das zweckfreie Eigenkapital, den Steuerertrag, den Steuerfuss sowie die Einwohnerzahl.

¹⁵ Es wird zum Beispiel geprüft, ob das Jahresergebnis des ersten Planjahrs mit dem aktuellen Budget übereinstimmt und das Eigenkapital bei politischen Gemeinden und Schulgemeinden nicht auf null Franken lautet. Keine Plausibilisierung ist im Bereich der Entwicklung der Plandaten möglich.



Ausblick

Angesichts der bisherigen und neuen Herausforderungen wie der Corona-Pandemie, dem Ukraine-Krieg oder der Inflation steht die finanzielle Entwicklung der Gemeinden unter erhöhter Beobachtung. In den kommenden Monaten werden die neusten Finanzdaten aus dem Jahr 2021 sowie die Budget- und Plandaten der Jahre 2022 bis 2025 der Gemeinden und gemeindenahen Organisationen vollständig vorliegen. Es wird sich dann weisen, inwiefern sich die Finanzlage der Gemeinden verändert hat, und mit welcher zukünftigen Finanzentwicklung geplant beziehungsweise gerechnet wird.

Dass es verlässliche und vergleichbare Finanzdaten für die politische Diskussion braucht, zeigen auch die aktuellen Debatten im Kanton Zürich wie diejenigen zu den Zentrumslasten. Auch wenn Wirkungen wie im Falle von Zentrumslasten und -nutzen nicht immer oder kaum messbar sind, können dennoch gewichtige Zahlen, wie zum Beispiel vergleichbare Kostenentwicklungen von Städten und Gemeinden, in diese Debatten eingebracht werden. Das erlaubt eine bessere Einschätzung der Lage. Dies setzt jedoch voraus, dass die Qualität der eingereichten Finanzdaten auch künftig so hoch ist wie im Berichtsjahr.

In Bezug auf die Führung des Finanzhaushaltes fällt auf, dass sich Gemeinden vermehrt mit dem Klima- beziehungsweise dem Energiewandel beschäftigen. Dieser Trend ist mit neuen Fragen an die Gemeinderechnung verbunden, zum Beispiel, wie CO₂-Zertifikate bilanziert werden, oder ob kommunale Lenkungsabgaben auf Strompreise erhoben werden können. Um mit dieser allgemeinen Entwicklung – Nachhaltigkeit zu messen und im Finanzhaushalt abzubilden – Schritt halten zu können, engagiert sich das Gemeindeamt seit dem Jahr 2022 in einem Projekt des Bundesamtes für Umwelt zur Erfassung von Leistungen eines Ökosystems in der Gemeinderechnung.

Neben neuen Themen beschäftigt sich das Gemeindeamt auch weiterhin mit der Umstellung auf HRM2. 2021 hat die letzte Gemeinde das Modell vollständig eingeführt. Innerhalb der Übergangsfrist von vier Jahren erstellen nun noch rund 60 Zweckverbände per 1. Januar 2022 eine Eingangsbilanz. Zehn Organisationen haben eine Fristverlängerung erhalten und nehmen die Anpassungen per 1. Januar 2023 vor. Im Sommer 2023 ist das Projekt zur Einführung von HRM2 abgeschlossen. Dann verfügen alle 425 Organisationen im Kanton über eine von der Aufsicht geprüfte Eingangsbilanz.

Nach den Gemeindewahlen im ersten Semester 2022 nimmt erfahrungsgemäss die Nachfrage nach Schulungen erheblich zu. Dies gibt dem Gemeindeamt die Möglichkeit, den neuen Behördenmitgliedern, allen voran den Finanzvorständen und Mitgliedern der Rechnungsprüfungskommissionen, die Erkenntnisse aus den bisherigen Prüfungen der Finanzhaushalte sowie der Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten zu vermitteln. Das Bildungsangebot wird attraktiver. Es gibt neue Kurse, die Möglichkeit online teilzunehmen sowie eine neue gemeinsame Anmeldeplattform, auf der das Gemeindeamt die Schulungen zusammen mit dem Verein Zürcher Gemeindefinanzschreiber und Verwaltungsfachleute sowie weiteren kantonalen Stellen anbietet. Dies dürfte dazu führen, dass auch mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer für Gemeindefinanzkurse erreicht werden können.



Anhang I: Rechtliche Grundlagen

Als rechtliche Grundlage für die präventive allgemeine Aufsicht gelten folgende Bestimmungen:

Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11)
§ 76 b.

¹ Die Direktion der Justiz und des Innern übt die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus, soweit diese dem Regierungsrat zusteht.

² Sie legt in einer Verwaltungsverordnung fest:

- a. die Mittel der allgemeinen Aufsicht,
- b. die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt.

³ Die Verwaltungsverordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates.

Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen vom 18. November 2019; vom Regierungsrat am 27. November 2019 genehmigt (RRB Nr. 1110/2019)

Anhang II: Geprüfte Jahresrechnungen 2020

Stand per 31.12.2021	abgeschlossen	offen	gesamt
Politische Gemeinden	35	4	39
Bezirk Affoltern	5	-	5
Bezirk Andelfingen	1	-	1
Bezirk Bülach	6	-	6
Bezirk Dielsdorf	3	-	3
Bezirk Dietikon	2	1	3
Bezirk Hinwil	3	1	4
Bezirk Horgen	1	1	2
Bezirk Meilen	3	-	3
Bezirk Pfäffikon	2	1	3
Bezirk Uster	2	-	2
Bezirk Winterthur	7	-	7
Bezirk Zürich	0	-	0
Primarschulgemeinden	13	0	13
Bezirk Affoltern	2	-	2
Bezirk Andelfingen	1	-	1
Bezirk Bülach	4	-	4
Bezirk Dielsdorf	3	-	3
Bezirk Dietikon	2	-	2
Bezirk Winterthur	1	-	1
Oberstufenschulgemeinden	8	0	8
Bezirk Affoltern	2	-	2
Bezirk Andelfingen	1	-	1
Bezirk Bülach	1	-	1
Bezirk Dielsdorf	2	-	2
Bezirk Dietikon	1	-	1
Bezirk Winterthur	1	-	1
Schulgemeinden	4	0	4
Bezirk Hinwil	1	-	1
Bezirk Uster	2	-	2
Bezirk Winterthur	1	-	1
Zweckverbände	22	0	22



Bezirk Affoltern	2	-	2
Bezirk Andelfingen	3	-	3
Bezirk Bülach	4	-	4
Bezirk Dielsdorf	4	-	4
Bezirk Dietikon	6	-	6
Bezirk Hinwil	1	-	1
Bezirk Pfäffikon	1	-	1
Bezirk Winterthur	1	-	1
Anstalten	5	0	5
Bezirk Affoltern	1	-	1
Bezirk Pfäffikon	1	-	1
Bezirk Winterthur	1	-	1
Bezirk Zürich	2	-	2
Total	87	4	91

Tabelle 2: Geprüfte Jahresrechnung 2020 nach Bezirken und Status