

04

Prüfung des Budgets

Inhaltsverzeichnis

1	Funktion des Budgets	2
2	Prüfungsvorbereitung	3
2.1	Terminplanung und Organisation	3
2.2	Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm	4
3	Prüfungsdurchführung	4
4	Prüfungsabschluss	7
4.1	Bericht und Antrag	7
4.2	Änderungsanträge zum Budget	8
4.3	Dokumentation und Aufbewahrung	10

1 Funktion des Budgets

Das Budget ist der Haushaltsplan der Gemeinde und hat einen doppelten Zweck. Zum einen dient es der Planung der Aufgabenerfüllung im kommenden Rechnungsjahr, zum andern legt es die Finanzierung dieser Aufgaben fest. Damit ist es ein Lenkungsinstrument der Gemeindetätigkeit im Allgemeinen und der Haushaltspolitik im Besonderen. Es stellt alle zu erwartenden Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen, wozu auch alle gebundenen Ausgaben zählen, für das kommende Rechnungsjahr dar.

Das Budget wird erstellt auf Basis von Verpflichtungen,

- die in früheren Jahren eingegangen wurden, z.B. Gemeindevorstands-, Gemeindeversammlungs- oder Urnenbeschlüsse über Ausgaben, Projekte, Investitionen, Anstellungen etc., die fort-dauern und deshalb im Budgetjahr weiterverfolgt werden,
- die aufgrund des übergeordneten Rechts (Bund, Kanton) festgelegt sind, z.B. Sozialausgaben, Pflegekosten etc.

oder Aufgaben,

- die neu anfallen, d.h. bisher nicht wahrgenommen wurden,
- die mutmasslich erfüllt werden müssen,
- die geplant, aber noch nicht bewilligt sind, wie z.B. Investitionsvorhaben.

Die geplanten Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen basieren auf konkreten Berechnungen sowie nachvollziehbaren Annahmen. Die budgetierten Werte bilden zudem die Grundlage für die Berechnung und Festsetzung des Steuerfusses.

Kreditrechtlich ist das Budget von Bedeutung, weil Ausgaben in der Regel zweistufig mittels eines Verpflichtungskredits und eines Budgetkredits zu bewilligen sind. Mit dem Budgetkredit wird der Gemeindevorstand ermächtigt, die mit den eingegangenen Verpflichtungen verbundenen Ausgaben im entsprechenden Rechnungsjahr zu tätigen. Zu beachten ist dabei die qualitative und quantitative Bindung. Der Gemeindevorstand darf nur in den Bereichen, die im Budget bestimmt sind und nur in der festgelegten Höhe Mittel ausgeben (ausgenommen gebundene Ausgaben, zulässige Beschlüsse ausserhalb des Budgets und Kreditüberschreitungen, die nachträglich abgenommen werden). Dies prüft die RPK im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 05 «Kreditrecht»

Dem Gemeindevorstand wird mit dem Budgetbeschluss somit die Kompetenz erteilt, die im Rahmen des beschlossenen Budgets festgelegten Mittel zu beschaffen (insbesondere Steuererhebung) und für den bezeichneten Zweck sowie im budgetierten Umfang zu verwenden. Der Budgetkredit verfällt nach Ablauf des Rechnungsjahres.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 03 «Budget»

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) prüft das Budget und unterbreitet der Legislative ihren Antrag dazu. Mit dem Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlamentes genehmigt die Legislative das Budget.

2 Prüfungsvorbereitung

2.1 Terminplanung und Organisation

Damit die Gemeindeversammlung das Budget bis spätestens 31. Dezember genehmigen kann, werden nachfolgende Richttermine (jeweils spätester Termin) für die Erstellung, Prüfung und Genehmigung des Budgets empfohlen.

Datum	Prozessablauf
30.09.20xx	Erstellung und Verabschiedung des Budgetentwurfs durch den Gemeindevorstand
30.10.20xx	Prüfung durch das finanzpolitische Kontrollorgan
30.11.20xx	Einladung zur Gemeindeversammlung und Auflage des Budgetentwurfs einschliesslich des Antrags der RPK
15.12.20xx	Zustellung des beleuchtenden Berichts
31.12.20xx	Genehmigung des Budgets durch die Gemeindeversammlung
31.12.20xx	Veröffentlichung und Aufbewahrung
31.01.20x1	Gemeindefinanzstatistik (GEFIS)

Im Prozessablauf sind keine Gesprächstermine zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand oder mit Personen aus der Abteilung Finanzen enthalten. Es ist jedoch sinnvoll, solche vorzusehen, z.B. bei der Übergabe des Budgets, zwischen den eigentlichen Prüfungssitzungen oder nach erfolgter Prüftätigkeit (Schlussbesprechung). Dabei können Fragen gestellt, die Situation diskutiert oder Unklarheiten beseitigt werden.

Es ist der RPK freigestellt, wie sie ihre Prüftätigkeit ausüben will. Sie kann den Zeitpunkt der Prüfungen, innerhalb des eingeschränkten Zeitraums, selber bestimmen. Meist erstellt allerdings bereits die Abteilung Finanzen und/oder die Gemeindekanzlei eine interne Terminplanung bis hin zur Gemeindeversammlung, bzw. die Parlamentsdienste die Sitzungsplanung, in welche die Prüftätigkeit der RPK sinnvollerweise integriert wird. Bei der Terminplanung ist auch auf die Abstimmung mit den Herbstferien zu achten, die den üblichen Prüfungszeitraum der RPK regelmässig tangieren. Dabei geht es nicht nur um die Abwesenheit von Mitgliedern der RPK, sondern auch von Gemeindevorständen, der Schulpflege und Mitarbeitenden der Verwaltung.

Für die Prüfung des Budgets ist in der Terminplanung eine angemessene Frist vorzusehen. Diese Frist ist kantonale nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen, eine Prüffrist von 30 Tagen in der Gemeindeordnung zu regeln.

Zeigen sich bei der Terminplanung zeitliche Konflikte, sind alle Seiten für eine Lösung gefordert. So kann z.B. die Prüfung von Teilbereichen des Budgets bereits vor der formellen Übergabe erfolgen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass das geprüfte Budget letztlich mit der Fassung identisch ist, über die der Gemeindevorstand beschliesst und die er der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vorlegt. Besteht regelmässig ein Zeitproblem, ist die Terminplanung von Gemeindevorstand und RPK grundsätzlich zu prüfen.

Zur organisatorischen Vorbereitung der Prüfung gehört neben der Terminplanung auch die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen und Akten wie z.B. der gesetzlichen Grundlagen oder gemeindeeigener Reglemente. Dazu gehört auch der Finanz- und Aufgabenplan. Dieser wird der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament zwar nur zur Kenntnis gebracht und nicht zur Genehmigung vorgelegt, er enthält aber für die Beurteilung des Budgets wesentliche Informationen. Unterlagen, die jedes Mal wiederverwendet werden, können als Dauerakten angelegt werden.

2.2 Prüfschwerpunkte / Prüfprogramm

Einerseits äussert sich die RPK zum gesamten Budget, andererseits kann sie dieses kaum umfassend prüfen. Sie wird über die vier Jahre der Legislatur Prüfschwerpunkte setzen und diese nach ihrer Bedeutung für den Gesamthaushalt öfter oder weniger oft bearbeiten. Grundsätzlich sollten alle relevanten Bereiche des Gemeindehaushalts mindestens einmal innerhalb der Legislatur geprüft werden. Damit dies sichergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Mehrjahresplanung über die vier Jahre dauernde Amtszeit.

Handbuch über die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden, Kapitel 02 «Prüfung des Finanzhaushalts», Ziffer 2.2 «Organisation der Prüftätigkeit»

Die Hauptaufgabe bei der Vorbereitung der Budgetprüfung ist die Konkretisierung der Prüftätigkeit, das heisst die Festlegung des Prüfprogramms. Dabei ist zu entscheiden, ob die Prüfschwerpunkte, wie in der Mehrjahresplanung angedacht, umgesetzt werden sollen oder ob z.B. aktuelle Entwicklungen Einfluss auf die finanzielle Situation der Gemeinde haben und sich daher andere oder zusätzliche Prüfschwerpunkte aufdrängen. Ergänzt wird das Prüfprogramm durch Erkenntnisse und Fragestellungen der vorangegangenen Prüfungen.

Als Hilfestellung für die Erarbeitung eines eigenen Prüfprogramms steht eine Checkliste zur Verfügung.

«Checkliste Prüfung des Budgets»

Die Prüfungshandlungen werden auf die Mitglieder verteilt. Dabei ist den persönlichen Interessen und Fähigkeiten der Mitglieder Rechnung zu tragen.

3 Prüfungsdurchführung

Das Budget wird finanzpolitisch geprüft. Die Prüfung erfolgt nach den Gesichtspunkten der finanzrechtlichen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit. In Parlamentsgemeinden oder bei einer Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission umfasst die Prüfung auch die sachliche Angemessenheit.

Die finanzpolitische Prüfung ist eine Suche nach Erklärungen für Sachverhalte, die «ungewöhnlich, unplausibel» erscheinen. Die Fragen lauten: Ist das Budget rechtlich zulässig und rechnerisch richtig? Ist es gegenüber dem Vorjahr nachvollziehbar (finanziell angemessen)? Ist das vorgelegte Budget aus Sicht der RPK finanziell für die Gemeinde tragbar? Zum Schluss stellt sich für die RPK die Frage, ob sie den Stimmberechtigten beantragen sollen, diese Entwicklungen gutzuheissen.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Bei der finanzrechtlichen Prüfung geht es vor allem um die Frage nach den rechtlichen Grundlagen und die formelle Richtigkeit des Budgets: Sind alle geplanten Vorgänge zulässig und sind ihre finanziellen Auswirkungen im Budget erfasst? Sind alle notwendigen Elemente im Budget enthalten? Finanzrechtlich zulässig ist das Budget, wenn die Regeln des Haushaltsrechts und die ergänzenden Rechtsgrundlagen besonders auch der Gemeinde selber eingehalten sind und wenn für die Ausgaben selber eine Rechtsgrundlage in Form eines Gesetzes oder eines Beschlusses besteht.

Rechtliche Vorgaben bestehen beispielsweise zu Vorfinanzierungen und Einlagen in die finanzpolitische Reserve, die beide nur vorgenommen werden können, wenn im Budget kein Aufwandüberschuss geplant ist. Auch ein Aufwandüberschuss ist nur innerhalb gesetzlicher Schranken möglich.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 06 «Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente»

Die einzelnen Elemente des Budgets werden vom Gemeindegesetz und der Gemeindeverordnung im Grundsatz vorgegeben.

«Formularsatz Budget»

Dabei kann jedoch auf die Offenlegung einzelner Elemente verzichtet werden, wenn der entsprechende Sachverhalt in der Gemeinde nicht vorliegt. Zweckverbände beispielsweise tätigen selten Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, in der Folge kann auf die Offenlegung der Investitionsrechnung Finanzvermögen und die dazugehörige Übersicht verzichtet werden. Es wird allerdings empfohlen im Inhaltsverzeichnis einen diesbezüglichen Vermerk («-» oder «keine») zu machen damit klar ist, dass bewusst auf dieses Element verzichtet wurde.

Zu den finanzrechtlichen Erfordernissen gehört beispielsweise auch die Überprüfung der Einhaltung des Kontenrahmens. Falsche Kontierungen gehören zu den häufigsten Fehlern in der Jahresrechnung, was bei sorgfältigerer Budgetierung vermeidbar wäre. Diese Prüfung ist zwar finanztechnischer Natur, aber das Budget wird nicht von der Prüfstelle geprüft.

Wichtig ist auch die Prüfung der Sperrvermerke. Aufwände oder Investitionen, über die erst noch von der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder an der Urne entschieden werden müssen, sind zu kennzeichnen. Sie stehen erst zur Verfügung, wenn der Verpflichtungskredit vom zuständigen Organ beschlossen ist.

Rechnerische Richtigkeit

Die rechnerische Richtigkeit wird in eher kleinem Rahmen geprüft. Geprüft werden kann die Summierungen von einzelnen Positionen oder die Überträge der Werte zwischen den verschiedenen Ausweisen im Budget. Diese potentiellen Fehlerquellen sind aber im Zuge der automatisierten Erstellung der Budgetunterlagen eher gering. Allenfalls können Verzinsungen (z.B. von Sonderrechnungen oder Verwaltungsvermögen der Eigenwirtschaftsbetriebe) nachgerechnet werden, wobei es da meist weniger um die richtige Berechnung, als um die Anwendung des korrekten internen Zinssatzes geht. Angesichts des finanziell gesehen eher kleinen Schadens empfiehlt es sich, diese Prüfung mit dem entsprechenden Augenmass anzugehen. Beispielsweise kann bei der Abteilung Finanzen vorgängig erfragt werden, welche Bereiche des Budgets manuell erstellt wurden. In der Folge kann sich die Prüfung insbesondere auf diese Bereiche beschränken.

Finanzielle Angemessenheit

In der allgemeinen Wahrnehmung ist die finanzpolitische Prüfung in erster Linie mit der Prüfung der finanziellen und sachlichen Angemessenheit verbunden. Die finanzielle Angemessenheit ist die finanzpolitische Beurteilung, ob Auswirkungen, die mit der Planung verbunden sind, der Situation des Gemeindehaushalts entsprechen, ihm im durchaus wörtlichen Sinn angemessen sind. Entspricht das Budget bezüglich der Situation und der absehbaren Entwicklung der Gemeinde im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang ihren Möglichkeiten?

Die RPK richtet bei der finanzpolitischen Prüfung des Budgets das Hauptaugenmerk auf die Veränderungen zwischen dem neuen Budget und dem Budget des laufenden Jahres. Das Budget des laufenden Jahres gilt dabei als politisch akzeptierte, massgebende Grundlage, da es von der Gemeindeversammlung genehmigt wurde. Am neuen Budget interessieren zunächst also die Veränderungen von dieser Ausgangslage. Auch ein Vergleich zwischen dem neuen Budget (Planung) und der letzten abgeschlossenen Jahresrechnungen (Ergebnis) ist sinnvoll. Ziel der Budgetprüfung ist es, die Begründetheit und Angemessenheit der Entwicklungen in sachlicher wie in finanzieller Hinsicht festzustellen.

Für die finanzpolitische Beurteilung entscheidend sind die Entwicklung des Budgets als Ganzes und die Entwicklung einzelner Positionen im Besonderen. Auffälligkeiten kann es dabei in jeder Richtung geben. Aufgaben fallen weg oder werden anders organisiert (was sich beispielsweise auf das Personal auswirkt), die Bevölkerungszahl und -zusammensetzung verändert sich (weshalb Leistungen und Angebote angepasst werden), es gibt viel mehr oder deutlich weniger öffentliche Bauvorhaben oder Beschaffungen (was sich in der Investitionsrechnung oder im Unterhalt zeigt). Welche Bewegung auffällig ist, ist im konkreten Fall zu beurteilen. Die Stärke der RPK besteht nicht zuletzt darin, dass sie mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist und den Bewegungen, die sich im Budget zeigen, konkrete Umstände zuordnen kann. So lassen sich viele Entwicklungen relativ einfach nachvollziehen.

Eine erste Annäherung bietet die Plausibilisierung der Abweichungen innerhalb der Sachgruppen (Soll-Ist-Vergleich). Aus dem gestuften Erfolgsausweis lassen sich die Abweichungen zum Budget des laufenden Jahres und der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung nach Sachgruppen einfach herauslesen. Eine Abweichung kann sowohl eine Über- wie auch eine Unterschreitung sein.

Praxisbeispiel

Gestufteter Erfolgsausweis	Budget 2020	Budget 2019	Abweichung 2019-2020	Rechnung 2018	Erläuterung
30 Personalaufwand	1'580'000.00	1'574'055.00	5'945.00	1'556'364.34	
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	2'250'000.00	2'163'860.00	86'140.00	2'121'711.34	
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	690'225.00	723'675.00	-33'450.00	706'912.00	
35 Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	325'220.00	308'370.00	16'850.00	586'652.82	
36 Transferaufwand	7'510'550.00	7'352'413.00	158'137.00	7'180'771.18	
37 Durchlaufende Beiträge	10'000.00	25'000.00	-15'000.00	8'000.00	
<i>Total Betrieblicher Aufwand</i>	<i>12'365'995.00</i>	<i>12'147'373.00</i>	<i>218'622.00</i>	<i>12'160'411.68</i>	
40 Fiskalertrag	5'325'000.00	4'542'840.00	782'160.00	5'288'317.72	
41 Regalien und Konzessionen	15'000.00	0.00	15'000.00	0.00	
42 Entgelte	2'010'000.00	1'915'575.00	94'425.00	2'010'941.01	
43 Verschiedene Erträge	28'780.00	0.00	28'780.00	32'791.85	
45 Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	0.00	8'900.00	-8'900.00	0.00	
46 Transferertrag	5'205'010.00	4'954'600.00	250'410.00	5'107'441.23	
47 Durchlaufende Beiträge	10'000.00	25'000.00	-15'000.00	8'000.00	
<i>Total Betrieblicher Ertrag</i>	<i>12'593'790.00</i>	<i>11'446'915.00</i>	<i>1'146'875.00</i>	<i>12'447'491.81</i>	
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	227'795.00	-700'458.00	928'253.00	287'080.13	
34 Finanzaufwand	50'000.00	56'700.00	-6'700.00	58'329.81	
44 Finanzertrag	350'000.00	359'850.00	-9'850.00	381'529.67	
Ergebnis aus Finanzierung	300'000.00	303'150.00	-3'150.00	323'199.86	
Operatives Ergebnis	527'795.00	-397'308.00	925'103.00	610'279.99	
Ausserordentliches Ergebnis	0.00	0.00	0.00	0.00	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	527'795.00	-397'308.00	925'103.00	610'279.99	
Ertragsüberschuss (+) / Aufwandüberschuss (-)					

Sind die Bereiche mit den wesentlichen Veränderungen bestimmt, gilt es zu beurteilen, ob die Begründungen dafür nachvollziehbar und diese Veränderungen dem Haushalt der Gemeinde angemessen sind. Sind die Veränderungen im Budget nicht ausreichend erläutert, sodass die RPK zu keiner Beurteilung finden kann, müssen entsprechende Nachfragen gestellt werden. Dafür kann die RPK bei der Gemeinde alle Unterlagen einfordern, die für ihre Prüfung notwendig sind, soweit dem nicht ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Je nach Prüfprogramm und Feststellungen aus der ersten Annäherung werden dann einzelne Aufgabenbereiche oder Schwerpunkte vertieft auf die finanzielle Angemessenheit geprüft.

Bei der Beurteilung der Abweichungen sind unter dem Begriff der «finanziellen Angemessenheit» auch die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Sparsam heisst, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nur Ausgaben zu tätigen, die geeignet sind, die anerkannten oder notwendigen Ziele und Leistungen der Gemeinde zu erreichen. Was anerkannt und notwendig ist, wird, wo es nicht eindeutige rechtliche Vorgaben gibt, im politischen Prozess bestimmt, nicht zuletzt eben durch die Festlegung des Budgets. Es gilt somit zuerst eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Aufgabe an sich zu führen (Sparsamkeit) und danach, bei Bejahung der Aufgabe, eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung (Wirtschaftlichkeit) anzustreben. Bei der Wirtschaftlichkeit geht es um die Optimierung von Zielerreichung und Leistungserstellung. Mit gegebenen Mitteln, soll das bestmögliche Ergebnis erzielt werden, bzw. ein gegebenes Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden. In diesem Sinne kann eine Ausgabe zwar nicht wirklich notwendig, also nicht sparsam sein, aber, wenn sie denn gemacht wird, trotzdem wirtschaftlich, weil ein vernünftiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen besteht. Zum Beispiel kann der Bau eines Hallenbads im Sinne der Sparsamkeit hinterfragt werden. Ist es für die Aufgaben «Gesundheitsförderung» oder «Schulunterricht» notwendig ein Hallenbad zu errichten oder reicht es in natürlichen Gewässern oder im Freibad zu schwimmen? Ist der Entscheid für das Hallenbad aber gefällt, geht es in der Folge darum entweder mit vorgegeben Mitteln möglichst viel zu erreichen oder ein gewünschtes Projekt möglichst kostengünstig zu erstellen.

Ein weiteres Element der finanzpolitischen Prüfung ist die Beurteilung, ob bei der Erstellung des Budgets plausible Annahmen getroffen wurden. Viele Grundlagen sind vorgegeben, manche müssen geschätzt werden. Die Prüfung kann durchaus auch darin bestehen, die zu Grunde liegenden Schätzungen nachzuvollziehen (z.B. Entwicklung von Aufwand und Ertrag im Bereich der Baubewilligungen im Verhältnis zu den vorhandenen Bauplätzen). Trotz dieser sinnvollen Prüfung wird davon abgeraten die Höhe von Einnahmepositionen wie die Steuern oder Beiträge von Dritten zu stark anzuzweifeln. Bestehen in diesem Bereich Zweifel, sollte dazu mit dem Gemeindevorstand das Gespräch gesucht werden.

4 Prüfungsabschluss

4.1 Bericht und Antrag

Die finanzpolitische Prüfung endet mit einer Schlussbesprechung zwischen dem Gemeindevorstand und der RPK. Dabei werden alle Punkte angesprochen. Unklarheiten, für die die RPK bis zu diesem Zeitpunkt keine plausiblen Erklärungen finden konnte oder deren Begründungen sie als nicht ausreichend oder nicht nachvollziehbar ansieht, werden im Gespräch näher erläutert. Bei Uneinigkeit entscheidet letztlich die RPK, ob sie das vorgelegte Budget den Stimmberechtigten zur Genehmigung (mit oder ohne Änderungen) oder Rückweisung empfiehlt.

Nach erfolgter Prüfung erstellt die RPK ihren Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung. Bericht und Antrag gehören zum beleuchtenden Bericht des Gemeindevorstands zum Budget. Damit sich die Stimmberechtigten ein umfassendes Bild zum Budget machen können, empfiehlt es sich, ihnen das Budget wie auch den beleuchtenden Bericht vier Wochen vor der Gemeindeversammlung zugänglich zu machen.

Der Bericht enthält im Minimum die wesentlichen Eckwerte des Budgets (übereinstimmend mit den entsprechenden Angaben im Antrag des Gemeindevorstands), eine Beurteilung der finanziellen Zulässigkeit, der rechnerischen Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit sowie allfällige weitere finanzpolitische Bemerkungen zum Budget.

Ausserdem nimmt die RPK Stellung zum Antrag des Gemeindevorstands. Obwohl vom «Antrag» der RPK gesprochen wird, handelt es sich eigentlich um zwei Anträge: Der Antrag zum Budget und der Antrag zum Steuerfuss. Der gesetzliche Rahmen lässt es zu, dass bei gegebenem Budget mehrere Steuerfüsse möglich sind. Die Bandbreite reicht von einem Ertragsüberschuss über ein ausgeglichenes Budget bis zu einem Aufwandüberschuss, wobei letzterer begrenzt ist. Die Höhe des Steuerfusses ist eine finanzpolitische Entscheidung, zu der unterschiedliche Meinungen bestehen können, selbst wenn man sich über Umfang und Zusammensetzung des Budgets einig ist. Deshalb müssen zwei Anträge gestellt werden.

Enthält das Budget Einlagen in Vorfinanzierungen und/oder in die finanzpolitische Reserve, kann die RPK auch dazu eigene Anträge stellen. Es handelt sich dabei um ganz normale Änderungsanträge.

Die RPK kann der Gemeindeversammlung die Genehmigung ohne Änderung, Genehmigung mit Änderungen oder Rückweisung des Budgets beantragen. Beantragt die RPK die Genehmigung des Budgets ohne Änderungen, hat sie keine Begründungspflicht. Der Antrag auf Genehmigung mit Änderungen oder Rückweisung ist zu begründen, denn es ist nicht sinnvoll, ein Geschäft zu ändern oder zurückzuweisen, ohne den Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand die Gründe dafür aufzuzeigen bzw. die Mängel des Budgets zu benennen.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Budget zurückweisen. Wird das Budget trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechtssachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt grundsätzlich nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre. Die Behandlung des Budgets ohne einen Antrag der RPK ist allerdings ein schwerwiegender Mangel, der bei einem Rekurs mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Aufhebung des Beschlusses führt.

Praxisbeispiel

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

1 Antrag zum Budget

Die Rechnungsprüfungskommission hat das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster in der vom Gemeindevorstand beschlossenen Fassung vom 18. September 2018 geprüft. Das Budget weist folgende Eckdaten aus:

Erfolgsrechnung	Gesamtaufwand	Fr.	11'606'245.00
	Ertrag ohne ordentliche Steuern Rechnungsjahr	Fr.	6'235'675.00
	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen	Ausgaben Verwaltungsvermögen	Fr.	1'200'000.00
	Einnahmen Verwaltungsvermögen	Fr.	315'000.00
	Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	Fr.	885'000.00
Investitionsrechnung Finanzvermögen	Ausgaben Finanzvermögen	Fr.	1'500.00
	Einnahmen Finanzvermögen	Fr.	700.00
	Nettoinvestitionen Finanzvermögen	Fr.	800.00

Die Rechnungsprüfungskommission stellt fest, dass das Budget der Politischen Gemeinde Muster finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig und finanziell angemessen ist. Die finanzpolitische Prüfung des Budgets gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht sind eingehalten.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster entsprechend dem Antrag des Gemeindevorstands zu genehmigen.

2 Antrag zum Steuerfuss

Einfacher Gemeindesteuerertrag (100 %)		Fr.	16'500'000.00
Steuerfuss			31%
Erfolgsrechnung	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
	Steuerertrag bei 31%	Fr.	5'115'000.00
	Aufwandüberschuss	Fr.	255'570.00

Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Bilanzüberschuss belastet.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, den Steuerfuss für das Jahr 2019 gemäss Antrag des Gemeindevorstands auf 31 % (Vorjahr 30 %) des einfachen Gemeindesteuerertrags festzusetzen.

8000 Muster, 24. Oktober 2018
Rechnungsprüfungskommission Muster

Petra Müller
Präsidentin

Felix Meier
Aktuar

«Formularsatz Budget, Antrag der Rechnungsprüfungskommission»

4.2 Änderungsanträge zum Budget

Die Stimmberechtigten legen das Budget fest. Dabei stützen sie sich auf den Antrag des Gemeindevorstands und können dazu Änderungsanträge stellen. Die RPK, die das Budget zuvor geprüft hat, gibt den Stimmberechtigten ihre Empfehlung zum Budget. Sie kann dazu zusätzlich auch Anträge stellen, ist aber dabei nicht so frei wie die Stimmberechtigten.

Zulässige Anträge

Wie die Stimmberechtigten kann die RPK als Behörde Anträge zu allen Budgetpositionen stellen, soweit diese im Budgetprozess veränderbar sind. Dabei hat sie die konkrete Veränderung der Position zu benennen. Veränderbar sind Budgetpositionen, wenn die Gemeinde frei ist, ob und in welcher Höhe sie eine bestimmte Ausgabe vornehmen möchte. Bei den meisten Positionen im Budget ist das nicht oder nur eingeschränkt der Fall. Die Gemeinde ist verpflichtet bestimmte Aufgaben wahrzunehmen und/oder hat sich mit früheren Beschlüssen selbst dazu verpflichtet. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die für eine bestimmte Aufgabe (Budgetposition) beantragte Summe verändert werden kann, ohne die

Aufgabe unzulässig einzuschränken oder auszuweiten. Bei den Anträgen der RPK findet diese Prüfung, allenfalls in Absprache mit dem Gemeindevorstand, bereits vor der Antragstellung statt.

Im Gegensatz zu den Stimmberechtigten kann die RPK ihre Anträge immer nur mit finanziellen oder finanzpolitische Erwägungen begründen. Einen Antrag sachlich zu begründen ist ihr nicht möglich.

Anträge zu gebundenen Ausgaben

Gebundene Ausgaben können nicht im Rahmen der Budgetbehandlung verändert werden und deshalb sind Änderungsanträge dazu nicht zulässig. Dabei ist zu beachten, dass die Erfüllung einer Aufgabe an sich oft unbestritten ist, die Art und Weise der Erfüllung aber durchaus unterschiedlich erfolgen kann. Wenn also in der Art und Weise, wie oder allenfalls wann eine Aufgabe wahrgenommen wird, Spielräume bestehen, ist die Änderung möglich. Die Gebundenheit von Ausgaben und damit die Möglichkeit von Änderungsanträgen ist im Einzelfall zu prüfen. Daraus ergibt sich ein Gestaltungsspielraum, den die RPK mit entsprechenden Anträgen nutzen kann. Allerdings ist sie wiederum eingeschränkt durch die Beschränkung auf finanzielle bzw. finanzpolitische Begründungen und allenfalls durch frühere Beschlüsse zuständiger Organe, die eine bestimmte Art und Weise der Aufgabenerfüllung bereits festgelegt haben. Besoldungen sind zum Beispiel durch entsprechende Verträge und Stellenpläne zu einem Grossteil bereits festgelegt und können daher nur noch im Rahmen von Lohn-erhöhungen allenfalls durch einen Änderungsantrag verändert werden.

Pauschale Kürzungen

Ein Antrag bezieht sich immer auf eine konkrete Budgetposition und einen bestimmten Betrag, pauschale Anträge sind grundsätzlich nicht zulässig. Dazu gehören zum Beispiel:

- Kürzung des gesamten Aufwands um Betrag x → keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition
- Erhöhung des Aufwands im Aufgabenbereich Sport um Betrag x → keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition
- Kürzung aller freien Aufwandpositionen um 10 % → kein konkreter Betrag, keine Zuweisung auf eine (oder mehrere) bestimmte Budgetposition

Pauschale Budgetkürzungen kommen besonders in Parlamentsgemeinden immer wieder vor, weil das meist unbestrittene Ziel der Aufwandsbegrenzung im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners ohne politische Kompromisse möglich ist. Damit delegiert das Budgetorgan seine Gestaltungskompetenz in Bezug auf die Budgetfestlegung an die Exekutive. Diese Kernaufgabe der Legislative darf aber nicht abgetreten werden.

Einnahmepositionen und andere geschätzte Budgetwerte

Ein Budget enthält eine grosse Anzahl von geschätzten Werten und Annahmen, allen voran die Schätzung der Steuereinnahmen. Änderungsanträge zu solchen Einnahmepositionen werden nicht empfohlen. Die Steuerkraft und damit die möglichen Steuereinnahmen sind nicht direkt beeinflussbar und es ergibt wenig Sinn, dem Gemeindevorstand Vorgaben dazu zu machen. Ähnliches gilt auch für andere geschätzte Positionen. Der Gemeindevorstand ist bei der Erstellung des Budgets zu Vorsicht angehalten, daher ist es nicht falsch Einnahmen grundsätzlich eher zurückhaltend und Ausgaben nicht zu knapp zu kalkulieren. Letztlich gilt auch bei der Beurteilung von Schätzfehlern der Grundsatz: Das Mass ist entscheidend.

Erweisen sich Annahmen über einen gewissen Zeitraum (mehrere Jahre) immer wieder als falsch und ist dabei eine gewisse Systematik erkennbar, ist diese Problematik mit dem Gemeindevorstand zu besprechen und so zu einer verbesserten Schätzung zu kommen. Der Weg über Anträge im Zusammenhang mit dem Budget ist dazu nicht geeignet.

Praxisbeispiel

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

1 Antrag zum Budget

Die Rechnungsprüfungskommission hat das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster in der vom Gemeindevorstand beschlossenen Fassung vom 18. September 2018 geprüft. Das Budget weist folgende Eckdaten aus:

Erfolgsrechnung	Gesamtaufwand	Fr.	11'606'245.00
	Ertrag ohne ordentliche Steuern Rechnungsjahr	Fr.	6'235'675.00
	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen	Ausgaben Verwaltungsvermögen	Fr.	1'200'000.00
	Einnahmen Verwaltungsvermögen	Fr.	315'000.00
	Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	Fr.	885'000.00
Investitionsrechnung Finanzvermögen	Ausgaben Finanzvermögen	Fr.	1'500.00
	Einnahmen Finanzvermögen	Fr.	700.00
	Nettoinvestitionen Finanzvermögen	Fr.	800.00

Die Rechnungsprüfungskommission stellt fest, dass das Budget der Politischen Gemeinde Muster finanzrechtlich zulässig, rechnerisch richtig ist. Die Regelungen zum Haushaltsgleichgewicht sind eingehalten.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, das Budget 2019 der Politischen Gemeinde Muster zu genehmigen.

Die Rechnungsprüfungskommission hat zum Budget folgende finanzpolitische Bemerkungen:

1. ...
2. ...

Die Rechnungsprüfungskommission hat zum Budget folgende Änderungsanträge:

- | | | |
|------------------------------------|-------------|---|
| 1. Funktion/Kto: Erhöhung um Fr. x | Begründung: | Die Aufwendungen für |
| 2. Funktion/Kto: Kürzung um Fr. x | Begründung: | Vgl. Finanzpolitische Bemerkungen Ziff. x |
| 3. ... | | |

2 Antrag zum Steuerfuss

Einfacher Gemeindesteuerertrag (100 %)	Fr.	16'500'000.00	
Steuerfuss		31%	
Erfolgsrechnung	Zu deckender Aufwandüberschuss	Fr.	5'370'570.00
	Steuerertrag bei 31%	Fr.	5'115'000.00
	Aufwandüberschuss	Fr.	255'570.00

Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Bilanzüberschuss belastet.

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt der Gemeindeversammlung, den Steuerfuss für das Jahr 2019 gemäss Antrag des Gemeindevorstands auf 31 % (Vorjahr 30 %) des einfachen Gemeindesteuerertrags festzusetzen.

8000 Muster, 24. Oktober 2018

Rechnungsprüfungskommission Muster

Petra Müller
Präsidentin

Felix Meier
Aktuar

4.3 Dokumentation und Aufbewahrung

Da der Antrag der RPK zum Budget in aller Regel nur einen kurzen Bericht zur finanzrechtlichen Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzpolitische Angemessenheit enthält, hat die Dokumentation, wie die RPK zu ihrem Prüfurteil gekommen ist, besonders sorgfältig zu geschehen. Die Dokumentation ist so zu gestalten, dass später erkannt werden kann, was die RPK wie genau geprüft hat und wie sie zu ihren Schlussfolgerungen gelangt ist.

Die Dokumentation leitet unmittelbar über in das Nachverfolgen, den «Follow-up». Dieser letzte Teil des Prüfprozesses ist für die Vorbereitung der nächsten Budgetprüfung, möglicherweise auch für die Festlegung von Sachbereichsprüfungen, wesentlich.

Bei ihrer nächsten Prüfungsvorbereitung wird die RPK auf die dokumentierten Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen zurückgreifen, um die seither erfolgte Entwicklung in die neuen Prüfungsschwerpunkte einfließen zu lassen.

Für die Aufbewahrung der Unterlagen gelten die Fristen aus dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) in Verbindung mit dem Archivgesetz. Für die Dauer von zehn Jahren nach Genehmigung des Budgets werden die Akten aufbewahrt.

Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 22 «Rechnungsführung»