



Protokollauszug

Sitzung des Gemeinderates vom 12. November 2018

FINANZEN F3	F3
Rechnungsführung	F3.7
Voranschläge	F3.7.6
Budget 2019; Abgrenzung Steuerkraftzuschüsse gemäss §119 Gemeindegesetz	176

Ausgangslage: Intervention Regierungsrat / Bezirksrat

Der Regierungsrat forderte die Bezirksräte mit Beschluss vom 24. Oktober 2018 auf, ihm bis am 30. November 2018 über die getroffenen Massnahmen zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in den Gemeindebudgets sowie bis am 31. März 2019 über die Budgetprüfung 2019 Bericht zu erstatten.

Im Vorfeld hatte die Vereinigung der Gemeindepräsidenten Bezirk Winterthur ihren Mitgliedsgemeinden mit Schreiben vom 4. September 2018 empfohlen, auf die Abgrenzung des Ressourcenausgleichs gänzlich zu verzichten. Die Abgrenzung des Ressourcenausgleichs ist in § 119 Abs. 2 und 3 des Gemeindegesetzes (GG) geregelt. Danach sind Steuerkraftabschöpfungen oder -zuschüsse in den Gemeindefinanzrechnungen zeitlich abzugrenzen. Die Pflicht zur Abgrenzung hat Auswirkungen auf die Budgets 2019 der Gemeinden. Der Finanzausgleichsbetrag verändert sich durch die Abgrenzung. Die Gemeinden können nicht mehr den vom Gemeindeamt für das Jahr 2019 mitgeteilten Finanzausgleichsbetrag übernehmen, sondern müssen zusätzlich die zeitliche Abgrenzung berücksichtigen, was zu einer Veränderung des Finanzausgleichsbetrages im Budget 2019 führt.

Der Regierungsrat erwog, dass § 119 Abs. 2 und 3 GG dem Willen des Gesetzgebers entspreche. Dieser sei im Wortlaut klar formuliert und lasse keinen Raum für eine freiwillige Anwendung. Der Regierungsrat äusserte die Befürchtung, dass das Schreiben der Vereinigung der Gemeindepräsidenten des Bezirks Winterthur über die Bezirksgrenzen hinaus Wirkung entfalten könnte. Es sei davon auszugehen, dass mehrere Gemeinden die Abgrenzung des Ressourcenausgleichs im Budget 2019 nicht oder nicht korrekt vornehmen würden. So hatten sich bereits die Gemeinden Gossau und Schlieren dazu entschieden, die Abgrenzung nicht gesetzeskonform vorzunehmen. Aus rechtsstaatlichen Gründen könne es nicht angehen, dass die von dieser Regelung betroffenen Gemeinden sich weigerten, diese anzuwenden, habe doch das Handeln der öffentlichen Hand sich an das Recht zu halten.

Weiter konnte den Medien entnommen werden, dass es Gemeinden gibt, die wohl § 119 Abs. 2 und 3 GG einhalten, dadurch jedoch § 92 Abs. 2 GG verletzen.

Nach § 119 Abs. 2 und 3 GG werden Steuerkraftabschöpfungen oder -zuschüsse über transitorische Aktiven oder Rückstellungen abgegrenzt. Die Höhe der transitorischen Aktiven oder der Rückstellungen entspricht der Differenz zwischen dem im Rechnungsjahr empfangenen bzw. abzuliefernden Ausgleichsbetrag und dem aufgrund der Steuerkraft im Rechnungsjahr zu erwartenden bzw. zu leistenden Ausgleichsbetrag.

Nach § 92 Abs. 2 GG darf pro Jahr ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 % des Steuerertrags budgetiert werden.

Der Bezirksrat greift gemäss § 167 GG ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen. Er kann insbesondere Weisungen erteilen, vorsorgliche Massnahmen treffen, widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben und Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen.

Sollte der Budgetentwurf 2019 den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, ist dieser an der Gemeindeversammlung entsprechend anzupassen. Das von der Gemeindeversammlung verabschiedete Budget 2019 ist in diesem Fall dem Bezirksrat bis am 31. Dezember 2018 einzureichen.

Verletzt das von der Gemeindeversammlung verabschiedete Budget 2019 die genannten gesetzlichen Bestimmungen, behält sich der Bezirksrat vor, die Genehmigung des Budgets 2019 aufsichtsrechtlich aufzuheben und zur Neufestsetzung zurückzuweisen. Sollte erneut ein nicht gesetzeskonformes Budget beschlossen werden, wird der Bezirksrat das Budget 2019 festsetzen.

Handlungsempfehlung

Kant. Gemeindeamt / Verein Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV

Die Städte und Gemeinden haben das Budget 2019 zuhanden der Gemeindeversammlung oder des Parlaments verabschiedet. Meist hat auch die Rechnungsprüfungskommission die Budgetvorlage geprüft und ihren Antrag formuliert. § 119 des am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen neuen Gemeindegesetzes (GG) verlangt, dass Steuerkraftzuschüsse und -abschöpfungen im Budget periodengerecht abgegrenzt werden. Da die Umsetzung dieser Bestimmung mit Problemen verbunden ist und eine im Kantonsrat hängige parlamentarische Initiative deren Aufhebung verlangt, wurde eventuell auf eine (vollständige) Rechnungsabgrenzung im Budget 2019 verzichtet.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 994 vom 24. Oktober 2018 darauf hingewiesen, dass § 119 Abs. 2 und 3 GG dem Willen des Gesetzgebers entspreche und es den Städten und Gemeinden nicht freistehe, ob sie die Bestimmung anwenden wollten oder nicht. Die Steuerkraftzuschüsse (oder -abschöpfungen) müssten § 119 GG entsprechend zwingend im Budget berücksichtigt werden.

Der Regierungsrat hat die Bezirksräte als Aufsichtsbehörden über die Städte und Gemeinden aufgefordert, sicherzustellen, dass die Budgets gesetzeskonform erstellt werden. Das Budget bedarf zwar keiner Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Gestützt auf §§ 163 ff. GG können die Bezirksräte allerdings verlangen, dass ihnen die Budgets zur Prüfung der formellen Gesetzmässigkeit unterbreitet werden – genau dies verlangt nun der Regierungsrat von den Bezirksräten. Sollte sich eine Stadt oder Gemeinde nicht an die Vorgaben von § 119 Abs. 2 und 3 oder § 130 Abs. 2 GG halten, kann der Bezirksrat sie anweisen, ihr Budget nachträglich anzupassen, oder er kann allenfalls Ersatzanordnungen treffen und das Budget selbst korrigieren.

Das Vorgehen hat viele Städte und Gemeinden überrascht, teilweise auch verunsichert, da die Festsetzung des Budgets den Städten und Gemeinden, d.h. der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament, obliegt. Dies hat das kant. Gemeindeamt und den VZGV veranlasst, den Städten und Gemeinden einen Weg aufzuzeigen, wie sie ihr Budget noch kurzfristig anpassen können, falls darin die Gesetzesbestimmung nicht korrekt umgesetzt wurde.

Parallel dazu geht der politische Prozess weiter, und es ist alles daran zu setzen, dass die parlamentarische Initiative KR-Nr. 300/2018 möglichst bald vom Kantonsrat behandelt wird und § 119 Abs. 2 und 3 GG so rasch als möglich aufgehoben bzw. geändert werden.

Zur kurzfristigen Anpassung des Budgets wird das folgende Vorgehen empfohlen:

1. Schritt: Ermittlung des korrekten Budgetwerts

Damit der korrekte Wert für das Budget 2019 ermittelt werden kann, sind zuerst die Werte für die Eingangsbilanz zu ermitteln. Danach ist die Schätzung für den Finanzausgleichsbetrag 2021 vorzunehmen. Die Auflösung des Wertes 2017, die Zahlung für 2019 sowie der neue Differenzbetrag aufgrund der Werte 2019 für das Jahr 2021 ergeben den Wert für das Budget 2019.

2. Schritt: Folgenabschätzung

Die Folgen der Veränderung auf das Budget sind zu prüfen und allenfalls sind Anpassungen angezeigt. Diese sind von der Gemeindevorsteherchaft festzulegen. Die Einhaltung des maximal zulässigen Aufwandüberschusses (§ 92 Abs. 2 GG) ist zu beachten.

3. Schritt: Vorgehen zur Budgetfestlegung

Das Budget ist von den Stimmberechtigten zu beschliessen, auch wenn darin Positionen enthalten sind, die sich rechnerisch ergeben oder von Fachleuten geschätzt werden müssen. Aus diesem Grund liegt es nicht in der Kompetenz des Gemeindevorstands, das Budget hinsichtlich den Anforderungen an § 119 GG selber anzupassen, damit es rechtskonform ist. Diese Anpassungen sind vielmehr von den Stimmberechtigten zu beschliessen.

Ist die Budgetvorlage hinsichtlich der Anwendung von § 119 GG zu bereinigen und hat dies namentlich keinen Einfluss auf die Festsetzung des Steuerfusses, dann ist es nach Einschätzung von Gemeindeamt und VZGV zulässig, die Stimmberechtigten erst an der Gemeindeversammlung über die Anpassung der Budgetvorlage zu orientieren. Vorgängig ist jedoch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) einzubeziehen. Ausserdem ist es empfehlenswert, in der Aktenauflage und im Internet auf die bereinigte Budgetvorlage hinzuweisen.

4. Schritt: Information

Die Orientierung der Rechnungsprüfungskommission hat so schnell als möglich zu erfolgen. Zudem ist in der Aktenauflage (und auch auf der Gemeinde-Website) darauf hinzuweisen, dass sich die Budgetvorlage aufgrund der vom Regierungsrat geforderten Einhaltung von § 119 Abs. 2 und 3 GG noch ändern könne.

5. Schritt: Behandlung in der Gemeindeversammlung

Der Gemeindeversammlung ist aufzuzeigen, welchen Einfluss § 119 des neuen Gemeindegesetzes auf das Budget hat und wie es ohne Abgrenzung des Ressourcenausgleichs aussehen würde.

Erwägungen – Budget Gemeinde Wald 2019

Im Budget 2019 der Gemeinde Wald ist der Ressourcenzuschuss mit CHF 22'674'000 veranschlagt. Für den Ressourcenausgleich, der erst im Jahr 2021 ausbezahlt wird, wurde eine zeitliche Abgrenzung in Form einer Rückstellung von CHF 1'274'599 gebildet. Nicht berücksichtigt wurde die erfolgswirksame Auflösung der Abgrenzung zum Rechnungsjahr 2017 von CHF 3'204'525, die damals unter HRM1 nicht gebildet werden durfte, jetzt aber in der Eingangsbilanz 2019 aufgenommen werden muss.

Die keinen Handlungsspielraum zulassenden Anordnungen von Regierungsrat und Bezirksrat bedingen, dass nun neben dem bereits erfüllten Teil zusätzlich auch noch die Abgrenzung zum Rechnungsjahr 2017 vorgenommen werden muss:

Rechnungsjahr 2017

18'194'876 Zahlung Zuschuss im Rechnungsjahr 2017

21'399'401 Zuschuss im Ausgleichsjahr 2019 für das Rechnungsjahr 2017 gemäss Verfügung GAZ

3'204'525 Abgrenzungsbetrag: (+) Aktive Rechnungsabgrenzung; (-) Rückstellung

Rechnungsjahr 2018

19'303'868 Zahlung Zuschuss im Rechnungsjahr 2018

20'844'000 Schätzung Zuschuss für das Rechnungsjahr 2018

1'540'132 Abgrenzungsbetrag: (+) Aktive Rechnungsabgrenzung; (-) Rückstellung

Rechnungsjahr 2019

21'399'401 Zahlung Zuschuss im Rechnungsjahr 2019

22'674'000 Schätzung Zuschuss für das Rechnungsjahr 2019

1'274'599 Abgrenzungsbetrag: (+) Aktive Rechnungsabgrenzung; (-) Rückstellung

Berechnung Ressourcenzuschuss 2019	Budgetentwurf 2019 Wald	Gemäss § 119 RR / GAZ
Zahlung Zuschuss im Rechnungsjahr 2019	21'399'401	21'399'401
Abgrenzungsbetrag Schätzung Zuschuss 2019	1'274'599	1'274'599
Auflösung Abgrenzung 2017 für 2019	0	-3'204'525
Ressourcenzuschuss Konto 9300.4621.50	22'674'000	19'469'475
Resultat Budget 2019	698'500	-1'006'025
Vorfinanzierung Schulanlage Laupen – Anteil 2019	1'500'000	nicht möglich
Mittelfristiger Ausgleich	OK 1'459'423	OK 1'246'357
Zulässiger Aufwandüberschuss gem. §92 Abs. 2 GG	OK 4'816'300	OK 4'816'300
Steuerfuss	OK 122%	OK 122%
Eigenfinanzierung mit Umsetzungsgrad 70%	113%	87%

Diese zusätzliche Abgrenzung führt dazu, dass das Budget 2019 anstelle eines Ertragsüberschusses von CHF 698'500 einen Aufwandüberschuss von CHF 1'006'025 ausweisen wird.

Als weitere Konsequenz ergibt sich, dass die im Budget 2019 vorgesehene Vorfinanzierung für das Investitionsvorhaben «Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Laupen» von CHF 1,5 Mio. nicht realisierbar ist. Eine Einlage im einzelnen Rechnungsjahr darf nur beschlossen werden, wenn nicht ein Aufwandüberschuss budgetiert werden muss (§ 90 Abs. 3 GG).

Da die Einladung zur Gemeindeversammlung bereits erfolgt, die Flyer in alle Haushaltungen verschickt und die detaillierten Anträge im Beleuchtenden Bericht auf der Gemeindefwebseite aufgeschaltet sind, ist es unter dem Aspekt der Undurchführbarkeit im Budgetjahr 2019 angezeigt, zu Beginn der Gemeindeversammlung den Grundsatzentscheid Traktandum 1, Vorfinanzierung für das Investitionsvorhaben «Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Laupen», zurückzuziehen. Er soll auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Die Abgrenzung des Steuerkraftzuschusses in Höhe von CHF 3'204'525 (erfolgswirksame Auflösung der Abgrenzung zum Rechnungsjahr 2017 in der Eingangsbilanz 2019) soll im Budget 2019, gemäss Anordnung des Regierungsrats, berücksichtigt werden. Die Budget-Anpassung wird der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2018 beantragt.
2. Die Abgrenzung gemäss Disp. 1 hat zur Folge, dass das Budget 2019 neu einen Aufwandüberschuss von CHF 1'006'025 – anstelle eines Ertragsüberschusses von CHF 698'500 – ausweisen wird.
3. Die vorgesehene Vorfinanzierung von CHF 1,5 Mio. für das Investitionsvorhaben «Erweiterung und Sanierung Schulanlage Laupen» darf mit dem ausgewiesenen Aufwandüberschuss im 2019 nicht beschlossen werden. Die Budget-Anpassung wird der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2018 beantragt.
4. Der Grundsatzentscheid «Errichtung einer Vorfinanzierung für das Investitionsvorhaben Erweiterung und Sanierung der Schulanlage Laupen», Traktandum 1 der Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2018, wird vom Gemeinderat an der Versammlung zurückgezogen.
5. Die Kommunikation dieses Beschlusses erfolgt über die Walder Zeitschrift WAZ sowie die Gemeindegewebseite.
6. Mitteilung durch Protokollauszug an
 - Bezirksrat Hinwil, Untere Bahnhofstrasse 25a, 8340 Hinwil
 - Rechnungsprüfungskommission
 - Ressort Finanzen
 - Gemeindeversammlung vom 11. Dezember 2018

Gemeinderat Wald ZH



Ernst Kocher
Gemeindepräsident



Martin Süss
Gemeindeschreiber