

Gemeindeamt des Kantons Zürich
Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 26. November 2015

Verordnung zum Gemeindegesetz – Vernehmlassungsantwort VZF

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juli 2015 laden Sie den Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF) zur Vernehmlassung über die Verordnung zum Gemeindegesetz ein. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Verordnungsentwurf zu äussern. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung.

1. Generelle Würdigung

Die vorliegende Verordnung beinhaltet Ausführungsbestimmungen zum totalrevidierten Gemeindegesetz. Der Aufbau der Verordnung sowie deren Inhalt ergeben sich aus dem Gesetz und sind gut nachvollziehbar. Die Umsetzungsregelung einzelner Artikel im neuen Gemeindegesetz (nGG) fehlt im Verordnungsentwurf und sollte entsprechend präzisiert werden (siehe Ziff. 3, Fehlende Regelungen).

Für die Arbeit in der Praxis wird es mit dem aktuellen Aufbau der Rechtsgrundlagen schwierig sein, die Übersicht zu behalten. Einzelne Themen sind sowohl im Gesetz wie auch im Entwurf der Verordnung geregelt. Als Beispiel sei der Anhang genannt. § 127 nGG enthält eine Auflistung des Inhalts. In § 20 des Verordnungsentwurfs werden weitere Bestandteile des Anhangs aufgelistet. Die beiden Elemente aus § 127 nGG lit. a und lit. c werden nicht mehr erwähnt. Die Beachtung mehrerer Erlasse erschwert die Arbeit in der Praxis. Für ein effizientes Arbeiten in der Praxis ist es unumgänglich, dass das Gemeindeamt ein gut strukturiertes Handbuch Rechnungswesen zur Verfügung stellt. In den jeweiligen Handbuchkapiteln müssen sämtliche Rechtsgrundlagen sowie deren Anwendung in der Praxis beschrieben werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Erlassen

§ 6 Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Im Anhang 1 zur Verordnung wird der Aufbau der Funktionalen Gliederung und der Artengliederung bis ins Detail festgelegt. Wir erachten den Detaillierungsgrad des Anhangs als nicht stufengerecht. Anpassungen des Kontenrahmens bedingen damit immer eine Verordnungsänderung basierend auf einem Kantonsratsbeschluss. Wir regen an, den Kontenrahmen im Anhang nur bis auf zweistellige Nummern zu definieren. Die Kompetenz zur detaillierten Festlegung des Kontenrahmens ist der Direktion der Justiz und des Innern zu übertragen.

§ 7 Eigenwirtschaftsbetriebe

Abs. 2 regelt, wann Einlagen aus Steuermitteln der Gemeinde in Eigenwirtschaftsbetriebe zulässig sind. Der Begriff «Vorschuss» in Abs. 2 lit. a ist missverständlich. Darunter wird nicht, wie erst in den Erläuterungen ersichtlich, ein negatives Eigenkapital erwartet. Der Begriff sollte durch «Verlust» oder einen anderen eindeutigen Begriff ersetzt werden.

§ 8 Sonderrechnungen

Im Anhang 1, Ziff. 2 (Kontenrahmen) wird festgelegt, dass die Sonderrechnungen dem Eigenkapital (Kontengruppe 2910) zugeteilt werden. Da die Gemeinde nicht frei über die Sonderrechnungen verfügen kann und diese in der Regel eng definierte Verwendungszwecke haben, sind Sonderrechnungen konsequent im Fremdkapital unter der Kontengruppe «2092 – Verbindlichkeiten gegenüber Legaten und Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit» zu bilanzieren.

§ 9 Ausgleich des Budgets

Im § 92 Abs. 1 nGG wird der Begriff «mittelfristig» verwendet. Es wird nicht definiert, wie viele Jahre «mittelfristig» umfasst. In § 9 der Verordnung ist zu definieren, welche Zeitspanne als mittelfristig betrachtet wird.

Im § 92 Abs. 2 nGG wird der Begriff «3% des Steuerertrages» verwendet. Es ist zu präzisieren, ob sich die erwähnten 3% auf die budgetierten Steuereinnahmen oder auf die Einfache Staatssteuer beziehen. Im Sinne der Gleichbehandlung der Gemeinden sollten sich die Steuereinnahmen auf die budgetierten Steuereinnahmen beziehen. Andernfalls könnten Gemeinden mit separaten Schulgemeinden einen höheren Aufwandüberschuss budgetieren als Einheitsgemeinden.

§ 10 Bilanzfehlbetrag

Die Regelung im Verordnungsentwurf ist sinnvoll. Die Höhe der Tilgung des Bilanzfehlbetrages soll jedoch offen gelassen werden. Die Tilgung soll gemäss den erwarteten Rechnungsergebnissen aus dem Finanzplan auf fünf Jahre verteilt werden können.

§ 11 Finanz- und Aufgabenplan

Es muss im Vordergrund stehen, dass die Gemeinde einen Finanz- und Aufgabenplan erstellt. In welchem Detaillierungsgrad dieser erarbeitet wird, ist sekundär und soll den Gemeinden überlassen werden. Die Regelung im nGG (§ 95) ist genügend. Die Präzisierungen im Verordnungsentwurf (§ 11) erübrigen sich und sind zu streichen.

Im Verordnungsentwurf wird im § 46 verlangt, dass die Gemeinden der Direktion einen Finanz- und Aufgabenplan einreichen müssen. Dies bringt keinen Mehrwert, da es sich um Pläne handelt, welche zum Teil laufend aktualisiert werden. Deshalb ist auf die Einreichung der Daten aus dem Finanz- und Aufgabenplan gänzlich zu verzichten. Falls darauf bestanden wird, sind die Sachgruppen maximal zweistellig darzustellen. § 11 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs ist entsprechend zu ändern.

Im Verordnungsentwurf § 11 wird der Begriff «Verwaltungsbereiche» verwendet. Dieser Begriff ist nicht definiert.

§ 13 Frist für das Budgetverfahren

Auf die Regelung der Fristen im Budgetverfahren ist zu verzichten. Einzig der späteste Festsetzungstermin durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament ist zu bestimmen.

§ 14 neue Ausgaben

Die Stossrichtung von § 14 mit Abgrenzungskriterien wird begrüsst. Allerdings sind Marginalie und Ingress dieser Bestimmung eher verwirrend: So grenzen die Bst. a und b Anlagen und Ausgaben voneinander ab, die Bst. c – e hingegen definieren «nur» den Ausgabenbegriff näher. Dies sollte formell im VO-Text besser zum Ausdruck kommen. Die explizite Auflistung dieser Kategorien (namentlich die Bst. d und e) wird begrüsst und ist bei der Ausfertigung von Kreditanträgen hilfreich.

§ 15 Gebundene Ausgaben: Publikation

Die amtliche Publikation von gebundenen Ausgaben ist neu. Diese Bestimmung ist nicht praktikabel. Insbesondere grössere Gemeinden müssten viele Beschlüsse publizieren. Diese Regelung ist ersatzlos zu streichen. Einer freiwilligen Publikation der gebundenen Ausgaben steht damit nichts im Wege.

§ 16 Kreditrückstellung bei Investitionen

Hierbei handelt es sich um eine praxisgerechte Bestimmung, welche begrüsst wird. Aufgrund der Logik des Aufbaus der Verordnung sind § 16 und § 17 miteinander zu vertauschen (zuerst Regelung Inhalt Verpflichtungskredit, dann Kreditrückstellung).

§ 18 Entnahme aus Reserven

Gemäss Formulierung in § 123 Abs. 1 nGG dienen die Einlagen in die Reserve dazu, das Nettovermögen zu erhöhen oder eine Nettoverschuldung zu verhindern. Gemäss Anhang 1, Ziffer 2 (Kontenplan) des Verordnungsentwurfs sind die Reserven ins Eigenkapital unter der Kontengruppe «2940 Reserven» zu buchen. Im Anhang 2, Ziff. 3 Finanzkennzahlen Formel 7 wird das Nettovermögen als Differenz zwischen Fremd- und Finanzvermögen definiert. Dieser Verordnungsartikel ist mit dem Gesetz nicht kongruent. Das Vorgehen für die Verbuchung und die Entnahme muss im zu erarbeitenden Handbuch Rechnungswesen im Detail erläutert werden.

§ 20 Anhang der Jahresrechnung

Im nGG sowie im Verordnungsentwurf sind die Elemente des Anhangs festgelegt. Die Übersicht zu behalten ist schwierig. Zwecks Vollständigkeit sind die Nennungen im Gemeindegesetz auch im Paragraph des Verordnungstextes zu erwähnen.

Bemerkungen zu lit. b (Beteiligungs- und Gewährleistungsspiel) sowie lit. c (Rückstellungsspiegel): Für diese beiden Regelungen sollten Wesentlichkeitsgrenzen definiert werden, damit die Gemeinden wissen, ab welchem Betrag die Sachverhalte im Anhang auszuweisen sind.

Bemerkungen zu lit. g: Die Erläuterung des Gemeindeamts zu dieser Litera, wonach im Verzeichnis nur gebundene Ausgaben aufzunehmen sind, welche die Kompetenzgrenze der Exekutive übersteigen, sollte im Verordnungstext selbst enthalten sein.

Bemerkungen zu lit. h: Der Ausweis der Beteiligungsverhältnisse der Trägergemeinden wird dahingehend interpretiert, dass nur die Zweckverbände und Anstalten die Beteiligungsverhältnisse ausweisen. Wenn sich dieser Paragraph auf die politischen Gemeinden bezieht, ist dieser ersatzlos zu streichen, da der Anhang zu umfangreich würde.

Gemäss nGG § 104 kann der Exekutive die Kompetenz erteilt werden, je Rechnungsjahr neue, nicht gebundene Ausgaben ausserhalb des Budgets zu bewilligen. Die Liste mit den genehmigten Krediten ausserhalb des Budgets sollte im Anhang dargestellt werden.

§ 21 Verfahrensfristen für die Genehmigung der Jahresrechnung

Dieser Paragraph ist dahingehend zu ändern, dass nur der Abgabetermin an den Bezirksrat verbindlich festgelegt wird. Die übrigen genannten Fristen sollen als Richtwerte dienen, falls sich die verschiedenen Organe über den Abgabetermin nicht einigen können.

Bemerkung zu lit. a: Die Bestimmung betreffend Abschlussstermine der Zweckverbände und Anstalten ist zu knapp bemessen. Die Abschlüsse sollten jedoch früher vorliegen, als diejenigen der Gemeinden. Als Abgabefrist ist der 15. Februar vorzusehen.

§ 22 Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenze

Es sollte eine einheitliche Aktivierungsgrenze festgelegt werden. Entsprechend der Regelung des Kantons Zürich soll eine Grenze von 50'000 Franken festgelegt werden. Der Gemeindevorstand soll aber die Möglichkeit haben, diese tiefer anzusetzen.

§ 23 Aktivierung

Die Vorgabe, sämtliche Investitionsbeiträge zu aktivieren, ist nicht praxistauglich. Der Begriff Investitionsbeitrag müsste genauer umschrieben werden. Beispiel: Ein Beitrag von 3'000 Franken an ein Umbauprojekt einer gemeinnützigen Organisation wäre gemäss Verordnungstext bereits aktivierungspflichtig. Abs. 3 lit. b ist daher ersatzlos zu streichen.

§ 24 Rückstellungen

Eine Rückstellung zeichnet sich dadurch aus, dass deren Verpflichtung ungewiss ist. Die Formulierung in Abs. 1 lit. c «zuverlässig geschätzt werden» ist zu streng definiert. Wir empfehlen die Definition nach Swiss GAP FER zu übernehmen und mit «abschätzbar» zu ersetzen.

Bemerkung zu Abs. 3: Es ist ein Widerspruch zu den übrigen Rückstellungen, dass nur die personalrechtlichen Ansprüche nicht der Wesentlichkeitsgrenze unterliegen. Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen.

§ 25 Bewertung des Finanzvermögens

Unsere Bemerkungen beziehen sich auf Anhang 2 Ziff. 1: In lit. l wird die Bewertung von mit Baurechten belasteten Grundstücken anhand des Baurechtszinseszinses festgelegt. Diese sind mit einem Zinssatz von 6% zu kapitalisieren. Dieser Zinssatz ist aktuell sehr hoch. Wir empfehlen, dass der Zinssatz nicht fix in der Verordnung festgelegt wird sondern im Anhang der Begriff «marktkonformer Zinssatz» verwendet wird.

In lit. m wird der Begriff Gebäude verwendet. Aus dieser Regelung geht nicht klar hervor, ob diese Bezeichnung auch die Grundstücke der Gebäude umfasst oder ob diese separat gemäss den Vorgaben in lit. k zu bilanzieren sind.

§ 28 Abschreibungen

Der in Abs. 3 verwendete Begriff «Abschreibungsplan» ist nicht definiert. Ein Gut, welches die geplante Nutzungsdauer von Anfang an nicht erreichen kann, sollte wie im Paragraphen erwähnt, von Beginn weg mit der korrekten Abschreibungsdauer abgeschrieben werden. Die Möglichkeit kürzer dauernde Abschreibungen vorzunehmen, wird begrüsst.

Die Regelung in Abs. 4, wonach nicht selbständig abzuschreibende Anlageteile gesondert auf die Restnutzungsdauer der Anlage abzuschreiben sind, kann nur bei einer detaillierter Erfassung der einzelnen Gebäudeteile gelten. Beim Übergang auf HRM2 dürften die wenigsten Gemeinden eine detaillierte Anlagebuchhaltung aufbauen. Entsprechend ist Abs. 4 ersatzlos zu streichen.

Anhang 2, Ziffer 4 der Verordnung regelt die Nutzungsdauern. Es ist in der Verordnung zu definieren, dass je Objekt vom Minimalstandard auf den erweiterten Standard gewechselt werden kann.

§ 29 Grundstücke, Darlehen, Einlagen und Beteiligungen

Beim Übergang zu HRM2 gilt das Anschaffungswertprinzip. Die meisten Gemeindegrundstücke dürften daher mit 0 Franken bewertet werden. Erfolgen nun zum Beispiel Bodensanierungsarbeiten oder werden Grundstücke neu erschlossen, bestimmen diese Kosten den künftigen Bilanzwert. Denn Investitionen für Grundstücke werden nicht abgeschrieben. Dies wird zur Folge haben, dass in Zukunft viele Grundstücke mit nicht nachvollziehbaren Werten bilanziert werden. Daher sind nachträgliche Arbeiten an den Grundstücken auch abzuschreiben.

§ 32 Nutzungsdauer der Anlagekategorien

§ 28 und § 29 des Verordnungsentwurfs enthalten Bestimmungen zu den Abschreibungen. § 32 sollte unmittelbar nach diesen beiden Paragraphen folgen.

Nachfolgende Bemerkungen beziehen sich auf den Anhang 2, Ziff. 4 (Nutzungsdauer von Abschreibungen):

Investitionsbeiträge von Dritten

Gemäss Verordnungsentwurf sind Anschlussgebühren über eine Dauer von 20 Jahren abzuschreiben. Diese Abschreibungsdauer ist zu kurz. Unter Umständen kann dies dazu führen, dass in der Erfolgsrechnung die Abschreibungen auf Anschlussgebühren höher sind als die Abschreibungen auf den Sachanlagen. Ein Grossteil der Anschlussgebühren wird zur Finanzierung von Leitungsnetzen verwendet. Entsprechend ist die Abschreibungsdauer von Investitionsbeiträgen auf 50 Jahre anzupassen.

Hochbauten

Analog zu den Erneuerungsinvestitionen Strassen sollte eine Kategorie Erneuerungsinvestitionen Hochbauten mit einer verminderten Abschreibungsdauer definiert werden.

§ 37 Dokumentation

Diese Regelung zwingt die Gemeinden zur Führung eines Internen Kontrollsystems (IKS). Die explizite Pflicht zur Führung eines IKS wurde aus dem neuen Gemeindegesetz gestrichen. Entsprechend ist es nicht angebracht, dass die Gemeinden über die Verordnung zur Führung eines IKS verpflichtet werden.

§ 49 nGG legt fest, dass der Gemeindevorstand Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten trifft. Diese Vorgabe ist genügend und § 37 des Verordnungsentwurfs ist ersatzlos zu streichen.

§ 44 Prüfung des Inventarbestandes

Die jährliche Nachführung des Inventars ist zweckmässig. Die Bestände jedoch jährlich zu prüfen bedeutet viel Verwaltungsaufwand und bringt für einen Gemeindehaushalt wenig Nutzen. Der Paragraph ist entsprechend anzupassen, damit der Inventarbestand nur alle vier Jahre überprüft werden muss.

§ 45 Finanzkennzahlen

Die im Anhang 2 Ziff. 3 genannten Kennzahlen sind auf die drei Kennzahlen Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil und Nettovermögen zu beschränken. Die übrigen Kennzahlen sind zu streichen. Erfahrungsgemäss werden die übrigen Kennzahlen nicht verstanden und nicht zur Steuerung angewendet.

Ein Verordnungsartikel über die Kennzahlen des Haushaltsgleichgewichts gemäss § 94 nGG fehlt. Diese Kennzahlen werden einzig im Anhang 2, Ziff. 2 der Verordnung beschrieben. In keinem Paragraphen des Verordnungsentwurfs wird auf den Anhang 2, Ziff. 2 verwiesen.

§ 46 Finanzstatistik

Abs. 1 legt fest, dass die Gemeinden das Budget sowie die Eckwerte des Finanz- und Aufgabenplans einreichen. Wir sehen darin keinen Nutzen. Insbesondere beim Finanz- und Aufgabenplan handelt es sich um Plandaten, welche sich laufend verändern.

Um § 141 nGG zu entsprechen, sollen die Gemeinden nur die wichtigsten Eckwerte des Budgets sowie des Aufgaben- und Finanzplans einreichen (Steuerfuss, erwartete Steuereinnahmen).

§ 47 Normen der Revision

Dieser Paragraph regelt, dass sich die finanztechnische Prüfung nach den Schweizerischen Prüfungsstandards der Treuhänderkammer richtet. In Klammer wird das Ausgabejahr erwähnt. Das Ausgabejahr ist mit dem Begriff «laufende Ausgabe» zu ersetzen. Mit dieser Änderung wird verhindert, dass der Regierungsrat bei jeder neuen Ausgabe die Verordnung anpassen muss.

§ 53 Vollzug der Haushaltsvorschriften

Der Einführungszeitpunkt HRM2 auf das Jahr 2018 erachten wir als zu früh. Gemäss Schreiben von Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr vom 15. September 2015 wird die Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes nun auf den 1. Januar 2018 beantragt. Damit würde HRM2 ein Jahr später auf den 1. Januar 2019 eingeführt. Dies ist ein realistischer Einführungsplan.

3. Fehlende Regelungen

- Die Globalbudgetverordnung wird aufgelöst. Wir würden es begrüßen, wenn die neue Verordnung die wichtigsten Grundsätze für Gemeinden mit einem Globalbudget regelt; zum Beispiel die Festlegung der Berechnung der Zielabweichungen sowie deren Verwendungsmöglichkeiten.
- Das neue Gemeindegesetz regelt in § 90 die Vorfinanzierungen. Weitergehende Bestimmungen wären in der Verordnung hilfreich, insbesondere über die Auflösung von nicht verwendeten Vorfinanzierungsbeträgen.
- Das neue Gemeindegesetz regelt in § 119 Abs. 2, dass Steuerkraftabschöpfungen und -zuschüsse in der Bilanz abzugrenzen sind. Wir empfehlen eine Regelung in der Verordnung aufzunehmen, dass die Gemeinden diese Abgrenzungen basierend auf den vom Gemeindeamt kommunizierten Faktoren vornehmen müssen.
- Das neue Gemeindegesetz regelt in Artikel 130 Abs. 3, dass geringfügige Vermögenswerte und Verpflichtungen nicht bilanziert werden müssen und die Details in der Verordnung geregelt werden. Eine entsprechende Regelung fehlt in der Verordnung.
- Das neue Gemeindegesetz regelt in § 119 Abs. 2, dass Steuerkraftabschöpfungen und -zuschüsse in der Bilanz abzugrenzen sind. Wir empfehlen eine Regelung in der Verordnung aufzunehmen, wie diese Abgrenzungen zu erfolgen haben und das Buchungsschema festzulegen. Insbesondere muss auch noch festgelegt werden, ob in der Bilanz die Beträge von mehreren Ausgleichsjahren einzustellen sind.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Gerne sind wir bereit, bei der Umsetzung der Verordnung und insbesondere bei der Erarbeitung des Handbuchs Rechnungswesen mitzuwirken.

Freundliche Grüsse

Verband Zürcher Finanzfachleute

Der Präsident:

Die Aktuarin:



Thomas Kuoni



Cornelia Weiss