

Zürich, 16. April 2013, GF / HA

Anhang zur Projektvereinbarung

Bestimmungen zur Haushaltssteuerung und zum Haushaltsgleichgewicht gemäss Antrag des Regierungsrates zum neuen Gemeindegesetz vom 20. März 2013

Haushaltsgleichgewicht

§ 94. Ausgleich des Budgets

¹ Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets jährlich ausgeglichen ist.

² Ein Aufwandüberschuss darf budgetiert werden, wenn er durch das zweckfreie Eigenkapital gemäss § 128 Abs. 3 gedeckt ist.

Im Grundsatz wird der jährliche Ausgleich der Erfolgsrechnung angestrebt. Eine Gemeinde kann allerdings ein Defizit budgetieren, solange sie über das zur Deckung erforderliche zweckfreie Eigenkapital verfügt. Das zweckfreie Eigenkapital umfasst den Bilanzüberschuss, die Reserve, die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens sowie die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens. Sind der Bilanzüberschuss und die Reserve aufgebraucht, müssen die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung eines Aufwandüberschusses herangezogen werden.

§ 95. Zinsbelastungsquote

¹ Die Zinsbelastungsquote entspricht dem Verhältnis der Nettozinsbelastung zum laufenden Ertrag. Die Nettozinsbelastung entspricht dem Zinsaufwand für kurz- und langfristige Schulden bei einem Satz von 5% abzüglich des ordentlichen Finanzvermögensertrags.

² Übersteigt die Quote 5%, ist im nächsten Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100% vorzusehen.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung der Quote in einer Verordnung.

Eine Gemeinde muss in der Lage sein, ihre Verpflichtungen gegenüber den Kreditgebern zu erfüllen. Um dies zu beurteilen, wird auf die Erfolgsrechnung und deren Belastung durch den Zinsendienst abgestellt.

Abs. 1: Die Definition der Zinsbelastungsquote orientiert sich an der offiziellen Kennzahl der FDK. Weil das Finanzvermögen zur Tilgung der Schulden jederzeit verwendet werden kann, wird bei der Ermittlung der Zinsbelastungsquote der Ertrag des Finanzvermögens von der (Brutto-)Zinsbelastung in Abzug gebracht. Der Satz von 5% liegt deutlich über den gegenwärtig von den Gemeinden an die Kreditgeber entrichteten Zinsen. Es ist allerdings unsicher, wie lange die Zeit des billigen Geldes noch andauern wird. Der gesetzliche Zinssatz trägt dem Zinsänderungsrisiko

Rechnung, dies in Anlehnung an die Tragbarkeitsbeurteilung von Hypotheken für Wohnliegenschaften.

Der ordentliche Finanzvermögensertrag besteht aus den Zins-, Beteiligungs- und Liegenschaftenerträgen des Finanzvermögens. Nicht berücksichtigt werden ausserordentliche Finanzvermögenserträge wie Buchgewinne, Kursgewinne und Wertberichtigungen. Der Laufende Ertrag besteht aus dem Ertrag der Erfolgsrechnung ohne Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, durchlaufenden Beiträgen, ausserordentlichem Ertrag und internen Verrechnungen.

Abs. 2 und 3: Die Massnahme verhindert das Budgetieren einer weitergehenden Verschuldung. Trotzdem ist es möglich, dass die Jahresrechnung schlechter abschliesst als budgetiert und die Schulden dadurch weiter ansteigen. Diese Gefahr wird durch die Bestimmung zum Haushaltsgleichgewicht beschränkt. Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

§ 96. Eigenkapitalquote

¹ Die Eigenkapitalquote entspricht dem Verhältnis des zweckfreien Eigenkapitals zur Bilanzsumme abzüglich der zweckgebundenen Mittel.

² Beträgt die Quote in den letzten vier Jahren im Durchschnitt weniger als 25%, darf kein Aufwandüberschuss budgetiert werden.

³ Auf Anstalten und Zweckverbände findet die Bestimmung keine Anwendung.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung der Quote in einer Verordnung.

Abs. 1: Das Eigenkapital steht der Gemeinde unbefristet zur Verfügung und trägt allfällige Verluste aus der Jahresrechnung. Im Verhältnis zur Bilanzsumme zeigt das Eigenkapital, in welchem Ausmass die Investitionen durch eigene Mittel gedeckt sind. Für die Berechnung der Eigenkapitalquote ist das zweckfreie Eigenkapital massgebend (vgl. dazu die Ausführungen zu § 94). Von der Bilanzsumme werden die darin enthaltenen zweckgebundenen Mittel in Abzug gebracht. Diese bestehen aus den Sonderrechnungen, den Spezialfinanzierungen und Fonds, den Rücklagen der Globalbudgetbereiche sowie den Vorfinanzierungen.

Abs. 2: Viele Gemeinden brachten in der Vernehmlassung zum Ausdruck, dass die betriebswirtschaftliche Bewertung des Verwaltungsvermögens und die deshalb nicht mehr stillen, sondern neu sichtbaren Reserven bei den Stimmberechtigten das Begehren nach neuen Ausgaben oder nach Steuersenkungen wecken könnten. Sie forderten gesetzliche Vorkehrungen zur Sicherung von Mindestreserven. Das Gesetz legt deshalb fest, dass im Durchschnitt der letzten vier Jahre ein Eigenfinanzierungsgrad von mindestens 25% anzustreben ist. Dieser Wert orientiert sich an den Verhältnissen, wie sie bei privatrechtlichen juristischen Personen gängig sind. Obwohl eine Gemeinde ein ausgeglichenes Budget haben muss, wenn ihr Eigenkapital unter dem vorgegebenen Wert liegt, kann die Eigenkapitalquote

weiter sinken, nämlich dann, wenn die Jahresrechnung das Budget überschreitet oder wenn eine Gemeinde Neuinvestitionen fremdfinanziert.

Abs. 3: Anstalten und Zweckverbände sollen nicht veranlasst werden, zwecks Bildung von Eigenkapital den beteiligten Gemeinden finanzielle Mittel zu entziehen. Zudem erfüllen Zweckverbände vielfach Aufgaben, die über Gebühren finanziert werden. Es ist umstritten, wie weit solche öffentlichen Unternehmen, die bei der Festlegung der Gebühren an das Kostendeckungsprinzip gebunden sind, Reserven bilden dürfen.

Abs. 4: Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

§ 97. Bilanzfehlbetrag

¹ Aufwandüberschüsse, die nicht durch das zweckfreie Eigenkapital gedeckt sind, werden in der Bilanz als Bilanzfehlbetrag ausgewiesen.

² Ein Bilanzfehlbetrag ist innert längstens fünf Jahren abzutragen. Die entsprechenden Tilgungsquoten werden budgetiert. Sie werden so bemessen, dass nach fünf Jahren kein Bilanzfehlbetrag mehr besteht.

§ 98. Information

Die Ergebnisse zur Beurteilung des Haushaltsgleichgewichts, zur Zinsbelastungsquote, zur Eigenkapitalquote, zum Bilanzfehlbetrag und zum Investitionsanteil gemäss § 101 werden in Budget und Jahresrechnung offengelegt.

Ein Bilanzfehlbetrag hat zur Folge, dass das Haushaltsgleichgewicht nicht mehr gegeben ist und die Bonität der Gemeinde leidet. Dies kann zu Zahlungsschwierigkeiten führen, wenn die Kreditgeber von einer Verlängerung der Darlehen absehen oder die Zinskonditionen verschlechtern. Ein Bilanzfehlbetrag ist daher möglichst rasch, innert längstens fünf Jahren, abzutragen. Die Frist von fünf Jahren definiert einen Anfangs- und einen Endzeitpunkt. Tritt innerhalb der Frist nochmals ein Bilanzfehlbetrag auf, steht für den Ausgleich dieses Fehlbetrags eine kürzere Frist als fünf Jahre zu Verfügung.

Die finanzielle Lage der Gemeinde ist anhand der Haushaltsregeln im Budget und in der Jahresrechnung darzustellen. Die Rechnungsprüfungskommission und die Stimmberechtigten können sich so eine Meinung zur künftigen Ausgaben- und Finanzpolitik der Gemeinde bilden.

Finanz- und Aufgabenplan

§ 101. Investitionsanteil

- ¹ Der Investitionsanteil entspricht dem Verhältnis der Bruttoinvestitionen zu Gesamtausgaben.
- ² Die Gemeinden verwenden durchschnittlich mindestens 10% der Gesamtausgaben für Investitionen. Berücksichtigt werden die letzten acht Rechnungsjahre und das laufende Rechnungsjahr sowie die nächsten drei Planjahre.
- ³ Auf Anstalten und Zweckverbände findet die Bestimmung keine Anwendung.
- ⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Berechnung des Anteils in einer Verordnung.

Abs. 1 und 2: Eine Gemeinde muss regelmässig in die bestehende Infrastruktur investieren, sonst leidet die Substanz, und der Investitionsbedarf summiert sich über die Jahre. Um regelmässige Investitionen sicherzustellen, schreibt das Gesetz ein Mindestinvestitionsvolumen vor. Konkret soll mit einer mittelfristigen Untergrenze des Investitionsanteils an den gesamten Ausgaben für eine planmässige Investitionstätigkeit gesorgt und zum Erhalt einer funktionierenden Infrastruktur beigetragen werden. Verfehlt eine Gemeinde die Vorgabe, muss sie die Planung so anpassen, dass sie den Zielwert erreicht.

Die Definition des Investitionsanteils orientiert sich an der offiziellen Kennzahl der FDK. Die Gesamtausgaben entsprechen den Bruttoinvestitionen und den laufenden Ausgaben der Erfolgsrechnung. Die Bruttoinvestitionen bestehen aus den Ausgaben der Investitionsrechnung Verwaltungsvermögen ohne durchlaufende Investitionsbeiträge und Übertrag an die Bilanz. Die laufenden Ausgaben der Erfolgsrechnung bestehen aus dem Aufwand der Erfolgsrechnung ohne Wertberichtigungen auf Forderungen und Anlagen des Finanzvermögens, Abschreibungen und Wertberichtigungen auf dem Verwaltungsvermögen, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen, durchlaufenden Beiträgen, ausserordentlichem Aufwand und internen Verrechnungen.

Abs. 3 und 4: Anstalten und Zweckverbände sind vom Geltungsbereich der Norm ausgenommen, weil ihre Investitionszyklen zu volatil sind, als dass über einen mittelfristigen Zeitraum ein bestimmtes Volumen gefordert werden könnte. Der Regierungsrat legt in der Verordnung die Berechnungsformel mit Bezug auf den Kontenrahmen fest.

Jahresrechnung

§ 128. b. Eigenkapital im Besonderen

¹ Das Eigenkapital umfasst das zweckgebundene und das zweckfreie Eigenkapital.

² Das zweckgebundene Eigenkapital umfasst:

- a. die Verpflichtungen und Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe,
- b. die Fonds im Eigenkapital,
- c. die Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget,
- d. die Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben.

³ Das zweckfreie Eigenkapital umfasst:

- a. den Bilanzüberschuss,
 - b. die Reserve,
 - c. die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens gemäss §§ 130 und 132,
 - d. die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens gemäss §§ 131 und 132.
-

§ 130. d. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens

¹ Die Gemeinden führen für die Anlagen des Verwaltungsvermögens eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve. Ausgenommen sind die Anlagen der Eigenwirtschaftsbetriebe.

² In die Reserve werden jährlich mindestens 25% der planmässigen Abschreibungen eingelegt.

Die Vorschüsse und Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen wurden nach HRM1 in eigenen Kontengruppen geführt. Soweit nicht dem Fremdkapital zuzuordnen, sind sie neu Bestandteil des Eigenkapitals.

Bevor ein Bilanzfehlbetrag entsteht, sind die allgemeinen Reserven sowie die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung von Aufwandüberschüssen zu verwenden.

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung sind das Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie die Rechnungsabgrenzungen und die Rückstellungen neu zu bewerten (§ 190). Die Ergebnisse der Neubewertungen werden bei Eigenwirtschaftsbetrieben dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Im übrigen Haushalt werden sie zu vier Fünfteln dem Werterhaltungs- und Erneuerungsfonds für Anlagen des Verwaltungsvermögens und zu einem Fünftel dem Bilanzüberschuss gutgeschrieben.

Die Bestimmung bezweckt, der Gemeinde ausreichende Mittel für den Werterhalt und die Erneuerung von Anlagen zur Verfügung zu stellen. In Anlehnung an die Eigenkapitalquote des allgemeinen Haushalts soll der Reservebestand langfristig rund 25% der Anlagenwerte betragen.

Die Gebührenhaushalte sind von der Pflicht zur Reservebildung ausgenommen, weil umstritten ist, ob sich diese mit dem Kostendeckungsprinzip und den Vorgaben des Preisüberwachungsgesetzes vereinbaren lässt.

§ 131. e. Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens

¹ Die Gemeinden führen für die überbauten Liegenschaften des Finanzvermögens eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve.

² In die Reserve wird jährlich mindestens 1% des Gebäudeversicherungswertes eingelegt.

§ 132. f. Gemeinsame Bestimmungen für Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven

¹ Entnahmen aus den Reserven gemäss §§ 130 und 131 werden mit der Ausgabenbewilligung für Werterhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen beschlossen und dürfen nicht zu einer Unterdeckung führen. Vorbehalten bleibt eine Verwendung der Mittel gemäss § 94 Abs. 2.

² Die Fondsmittel werden nicht verzinst.

Die Reserve bezweckt die Sicherstellung der finanziellen Mittel zum Erhalt der baulichen Substanz der Liegenschaften im Finanzvermögen.

Entnahmen aus den Reserven werden im normalen Ausgabenbewilligungsverfahren beschlossen. Sie dienen der Finanzierung von in der Erfolgsrechnung auszuweisenden Aufwendungen für Unterhalts- und Sanierungsarbeiten. Sind Bereiche mit Globalbudget betroffen, so sind die Entnahmen offenzulegen und klar zu bezeichnen.

Trotz ihrer Zweckbestimmung müssen die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung eines Aufwandüberschusses herangezogen werden, wenn die Bilanzüberschüsse und die allgemeine Reserve dazu nicht ausreichen. Die Reserven werden deshalb dem zweckfreien Eigenkapital zugeordnet (§ 128).

Schlussbestimmungen

§ 190. Eingangsbilanz

¹ Die Gemeinden erstellen auf den 1. Januar des auf die Inkraftsetzung dieses Gesetzes folgenden Jahres eine Eingangsbilanz wie folgt:

- a. Neubewertung des Finanzvermögens nach den Verkehrswerten,
- b. Neubewertung des Verwaltungsvermögens unter Berücksichtigung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten spätestens ab 1986,
- c. Neubewertung der Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen nach den Nominalwerten.

² Wertänderungen aufgrund der Neubewertungen werden bei Eigenwirtschaftsbetrieben dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Im Übrigen Haushalt werden die Wertänderungen zu vier Fünfteln der Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens und zu einem Fünftel dem Bilanzüberschuss zugewiesen.

Beim Übergang zur neuen Rechnungslegung werden die einzelnen Vermögenspositionen der Bilanz neu bewertet. Beim Finanzvermögen geschieht dies auf der Grundlage der Verkehrswerte. Betroffen sind vor allem die Sachanlagen des Finanzvermögens (überbaute und nichtüberbaute Liegenschaften).

Das Verwaltungsvermögen wird auf der Grundlage der ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten gemäss den Investitionsrechnungen mindestens seit 1986 neu bewertet (Restatement). Zu diesem Zweck werden die Investitionen erfasst, den entsprechenden Objekten und Anlagen zugeordnet und über die vorgegebene Nutzungsdauer abgeschrieben. Im Zeitpunkt der Umstellung werden dadurch die vorhandenen stillen Reserven aufgrund von freiwilligen zusätzlichen Abschreibungen sowie der degressiven Abschreibungsmethode aufgelöst und im Eigenkapital offen ausgewiesen. Freiwillig kann eine Gemeinde auch Verwaltungsvermögen neu bewerten, das vor der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells beschafft und 1986 nicht buchhalterisch erfasst worden ist. Dabei ist aber in jedem Fall auf die ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten abzustellen.

Auf der Passivseite der Bilanz sind die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen neu zu beurteilen. Ungerechtfertigte Rückstellungen sind aufzulösen und bestehende nicht bilanzierte Verpflichtungen, die dem Begriff der Rückstellungen entsprechen, sind in die Bilanz aufzunehmen.
