



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 2023

Juni 2024





Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	3
Ausgangslage	4
1 Digitale Prüfung weist erheblich weniger Fehler aus	5
2 Weniger Beanstandungen bei vertiefter Prüfung	6
2.1 Die Qualität der Jahresrechnungen verbessert sich weiter	7
2.2 Die Beanstandungen sind seit 2019 stark rückläufig	8
2.3 Fazit nach dem ersten Prüfzyklus (Jahresrechnungen 2019-2022).....	10
3 Zusätzliche Instrumente der präventiven Aufsicht	10
3.1 Individuelle Beratungen: Tausende Gemeindeanfragen beantwortet	10
3.2 Schulungen: Mehr Themenbreite, konstante Teilnehmendenzahl	11
4 Gesunde Gemeindefinanzen im Kanton Zürich	11
4.1 Gute Finanzlage trotz Unsicherheiten	11
4.2 Gemeinden können Verschuldung problemlos tragen	12
4.3 negative Entwicklung der Finanzlage bis 2026 erwartet	15
5 Ausblick.....	15
Anhang I: Rechtliche Grundlagen	17
Anhang II: Geprüfte Jahresrechnungen 2022	18



Das Wichtigste in Kürze

Seit 2019 ist die Aufsicht über die Zürcher Gemeindefinanzen neu organisiert. Der erste Prüfzyklus ist nun abgeschlossen. Die Resultate sind erfreulich. Von den ersten Rechnungen aus dem Jahr 2019 bis zu den letzten im Jahr 2022 gab es in allen Bereichen Verbesserungen. Die Beanstandungen der digitalen Prüfungen gingen in vier Jahren erheblich zurück. Die Rechnungen 2019 wiesen noch über 1000 Fehler (inkl. Warnmeldungen) aus. In den Rechnungen der beiden Folgejahre waren es jeweils nur noch halb so viele. Das Gemeindeamt untersucht zudem jährlich rund 90 Jahresrechnungen eingehend. 2019 beanstandete es noch bei rund 75 Prozent der Jahresrechnungen einen oder mehrere Fehler. Vier Jahre später waren es etwas weniger als 60 Prozent. Nur in wenigen Fällen waren es grössere Beanstandungen.

Im Jahr 2018 führte der Kanton Zürich das neue Gemeindegesetz und das harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 in den Gemeinden ein. Das Ziel der Reform war es, dass die Gemeinden ihre Finanzhaushalte vergleichbar und transparent führen. Rund fünf Jahre danach wird deutlich, dass die Gemeinden ihren Finanzhaushalt in grossen Schritten an das neue Gemeindegesetz und die neue Rechnungslegung angepasst haben. Die Arbeiten der letzten Jahre haben zudem gezeigt, dass die verschiedenen Akteurinnen und Akteure konstruktiv und auf Augenhöhe zusammenarbeiten. Das hat dazu beigetragen, dass die Praxis der Rechnungslegung heute deutlich einheitlicher ist. Das Ziel der Reform ist somit erreicht.

Jahresergebnis



2022 + 902 Millionen

Eigenkapital



11 462 Millionen

Schulden



7 503 Millionen

Die Finanzlage der Zürcher Gemeinden ist im Jahr 2022 sehr gut. Insgesamt konnten sie ein Plus von rund 902 Millionen Franken erzielen. 79 Prozent der politischen Gemeinden und Schulgemeinden vermeldeten ein positives Jahresergebnis. Dies stärkt das Eigenkapital der Gemeinden weiter. Viele Gemeinden können die Verschuldung ohne grössere Probleme tragen. Zudem steht die Verschuldung in einem vernünftigen Verhältnis zu den Steuereinnahmen. Die aktuell steigenden Zinsen dürften den Gemeinden vorerst keine grossen Schwierigkeiten bereiten.

Die Gemeinden rechnen in ihren Budgets sowie Finanz- und Aufgabenpläne für die Rechnungsjahre 2023-2026 mit einer wesentlichen Verschlechterung der Finanzlage. Sie erwarten negative Jahresergebnisse, einen Rückgang des Eigenkapitals und eine höhere Verschuldung. Diese Einschätzungen sind jedoch nur Planungswerte.



Ausgangslage

Im Jahr 2018 führte der Kanton Zürich das neue Gemeindegesetz und das harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 in den Gemeinden ein. Das Ziel der Reform war es, dass die Gemeinden ihre Finanzhaushalte vergleichbar und transparent führen. So wie es die Kantonsverfassung verlangt. Diese Anpassungen waren für die Zürcher Gemeinden umfangreich und anspruchsvoll.

Im Jahr 2019 genehmigte der Regierungsrat eine Neuorganisation der präventiven Aufsicht über die Gemeindefinanzen.¹ Damit sollten die Aufgaben zwischen den Aufsichtsstellen wirksam aufgeteilt werden. 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 Verhältnisse vor Ort braucht.² Darüber hinaus soll die Aufsicht über die gesetzeskonforme Haushaltsführung sicherstellen, dass die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten eingehalten werden

Das Ziel der Aufsicht durch das Gemeindeamt ist es, eine einheitliche Praxis für die Rechnungslegung der Gemeinden im Kanton Zürich zu prüfen. Diese trägt dazu bei, dass die Gemeinden ihre Haushalte vergleichbar und transparent führen. Das entspricht auch den Zielen der HRM2-Reform. Eine einheitliche Praxis sorgt für eine hohe Datenqualität in der Finanzstatistik. Zuverlässige und vergleichbare Finanzdaten sind eine wichtige Grundlage für politische Diskussionen. Sie gewährleisten den korrekten Vollzug des Finanzausgleichs. Anhand belastbarer Finanzdaten lässt sich zudem die finanzielle Lage der Gemeinden erfassen.

Das Gemeindeamt übt seine Aufsicht weitgehend präventiv aus. Das bedeutet, dass es vorausschauend kontrolliert und handelt, bevor ein allfälliger Schaden entstehen kann. Ein wichtiges Instrument dieser Aufsicht ist eine vertiefte, wiederkehrende Fachprüfung von Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Organisationen.³ Insgesamt prüft das Gemeindeamt die Rechnungen von rund 90 Organisationen pro Jahr. Ergänzt wird diese Aufsichtstätigkeit durch digitale Prüfungen aller Finanzhaushalte. Weitere wichtige Aufsichtsmittel sind Beratungen, Schulungen und Arbeitshilfen. Zudem stellt das Gemeindeamt ein Monitoring der Finanzentwicklung der gemeinderechtlichen Organisationen im Kanton Zürich sicher.

Nach der Neuorganisation der Finanzaufsicht im Jahr 2019 ist dies der vierte Bericht zur allgemeinen präventiven Aufsichtstätigkeit des Gemeindeamts. Ende 2023 hat das Gemeindeamt die Jahresrechnungen aller politischen Gemeinden und Schulgemeinden der Jahre 2019 bis 2022 vertieft geprüft. Der erste Prüfzyklus ist somit abgeschlossen. Im Fokus dieses Berichtes steht deshalb eine Gesamtschau auf die Entwicklungen der letzten vier Prüfjahre und die daraus gewonnenen Erkenntnisse. Vor dem Hintergrund der vor wenigen Jahren eingeführten HRM2 Reform und der Neuorganisation der präventiven Aufsicht über die Gemeindefinanzen ist dies von besonderem Interesse.

Im Bericht ebenfalls enthalten ist die Aufsichtstätigkeit der Abteilung Gemeinderecht. Sie ist zuständig für rechtliche Fragen zur Organisation der Gemeinden und deren Zusammenarbeit sowie für die politischen Rechte.

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.

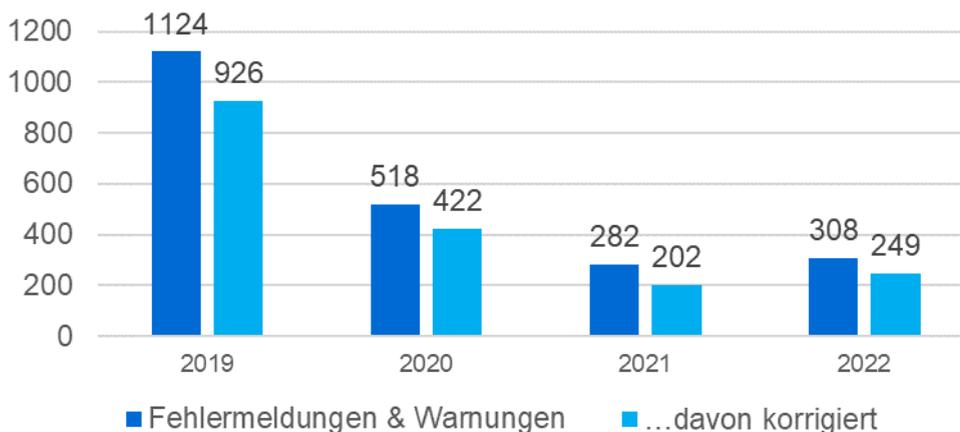
³ Gemeinderechtliche Organisationen = politische Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbände, Anstalten.

1 Digitale Prüfung weist erheblich weniger Fehler aus

Die Abteilung Gemeindefinanzen und das Statistische Amt prüfen seit 2020 die Jahresrechnungen und Budgets aller 402 gemeinderechtlichen Organisationen digital. Dabei wird untersucht, ob die Eingaben plausibel sind.

Die gemeinderechtlichen Organisationen reichen ihre Finanzdaten elektronisch ein. Darauf werden diese automatisch auf ihre Einhaltung der Vorgaben hinsichtlich Kontenrahmen und Funktionale Gliederung geprüft. Für diese Prüfung hat die Abteilung Gemeindefinanzen mehr als 50 Regeln hinterlegt. So kontrolliert die Software zum Beispiel, ob sich die Bilanz- und Erfolgskonten ausgleichen oder ob die Gemeinden die richtigen Sachkonten und Funktionen verwenden.

Fehlerhafte Daten werden dadurch festgestellt und können vom Statistischen Amt teilweise korrigiert werden. Danach werden die Finanzdaten online veröffentlicht.



Die Entwicklung in den letzten vier Jahren ist erfreulich. Die Rechnungen 2019 wiesen noch über 1000 Fehler- und Warnmeldungen (Fehler) aus. In den Rechnungen der beiden Folgejahre waren es jeweils nur noch halb so viele. 2022 lagen wieder leicht mehr zu korrigierende Fehler- und Warnmeldungen vor. Die meisten der festgestellten werden Fehler- und Warnmeldungen korrigiert, bevor das Statistische Amt die Daten publiziert. Nicht in die Statistik eingeflossen sind Fehler- und Warnmeldungen, welche lediglich Hinweise geben, ohne dass die Gemeinde jedoch etwas falsch gemacht hat.

Die Verbesserungen bei der Qualität der Jahresrechnungen stärken die Belastbarkeit und Vergleichbarkeit der Finanzdaten in hohem Masse. Es zeigt sich, dass viele Gemeinden ihren Finanzhaushalt inzwischen an den neuen gesetzlichen Vorgaben ausgerichtet haben.⁴

Das Angebot der digitalen Vorprüfung dürfte zu dieser positiven Entwicklung beigetragen haben. Die Gemeinden können noch vor Fertigstellung der Jahresrechnung selbst prüfen, ob ihre Finanzdaten den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Diese Dienstleistung wird von vielen Gemeinden in Anspruch genommen, was den Nutzen dieses Webtools unterstreicht.

⁴ Das Gemeindeamt hat zusätzlich zu den Jahresrechnungen 2022 in den Budgets 2023 überprüft, ob alle politischen Gemeinden und Schulgemeinden die Bestimmung zum Ausgleich des Budgets (§ 92 Gemeindegesetz) eingehalten haben. Es hat kontrolliert, ob die Aufwandüberschüsse zulässig budgetiert wurden. Die Prüfung ergab, dass die Gemeinden ihre Verluste gesetzeskonform budgetieren. Das Gemeindeamt prüft ebenfalls jährlich, ob die Einlagen in die Finanzpolitische Reserve und Einlagen in die Vorfinanzierung zu keinem Aufwandüberschuss im Budget führen. Es hat im Budget 2023 keine Mängel festgestellt.



Die Bereiche, in denen sich die Fehlermeldungen häufen, sind über die Jahre gleichgeblieben. Dazu gehören zum Beispiel die falschen Verbuchungen von Zinsen oder die fehlerhaften Verbuchungen in Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Liegenschaften.

2 Weniger Beanstandungen bei vertiefter Prüfung

Die Bezirksräte und das Gemeindeamt kontrollieren mit der ordentlichen Jahresrechnungsprüfung, ob die Gemeinden ihre Haushalte gesetzeskonform führen. Dabei nimmt der Bezirksrat jedes Jahr eine Basisprüfung vor. Das Gemeindeamt prüft die Rechnungen anstelle des Bezirksrats alle paar Jahre vertieft. Bei den politischen Gemeinden und Schulgemeinden ist das alle vier Jahre und bei Zweckverbänden und Anstalten alle vier bis sechs Jahre der Fall. Die Bezirksräte und das Gemeindeamt erstellen gemeinsam einen Aufsichtsplan. Er zeigt, wann welche gemeinderechtliche Organisation durch wen geprüft wird. Mit einem gemeinsamen Schreiben vom 15. März 2023 wurden die Gemeinden über den Aufsichtsplan 2023 und die geteilte präventive Aufsicht im Bereich des Finanzhaushalts informiert.⁵

Das Gemeindeamt prüfte insgesamt 90 Jahresrechnungen von gemeinderechtlichen Organisationen aus dem Jahr 2022 vertieft. Neben den Rechnungen von 41 politischen Gemeinden aus allen zwölf Bezirken prüfte das es auch diejenigen von 27 Zweckverbänden, drei Anstalten und 19 Schulgemeinden.

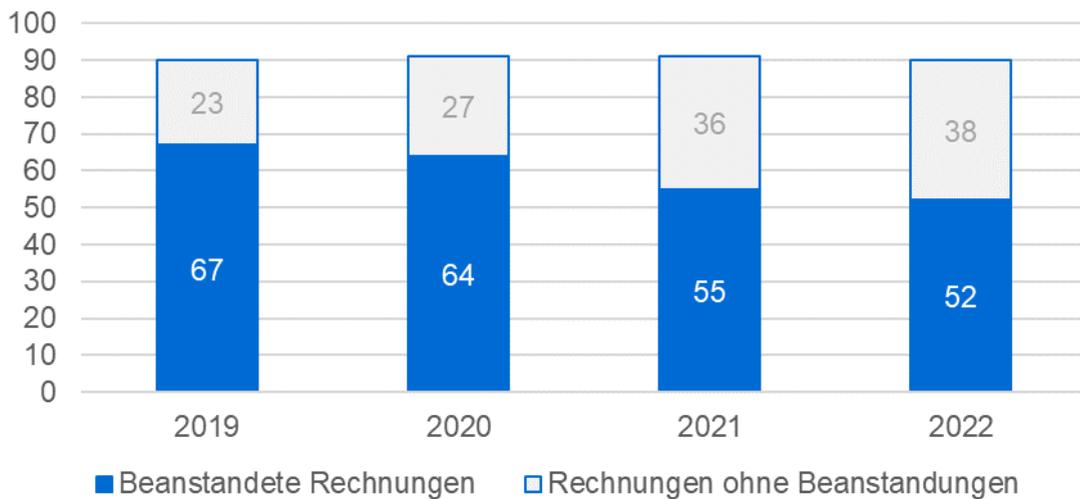
Bezirke	Politi- sche Gemein- den	Primar- schul- ge- meinde	Ober- stufen- schul- ge- meinde	Schul- ge- meinde	Zweck- ver- bände	Anstal- ten	Total
Bezirk Affoltern	4	-	1	-	-	1	6
Bezirk Andelfingen	6	5	2	-	3	-	16
Bezirk Bülach	6	-	-	2	3	-	11
Bezirk Dielsdorf	9	-	1	1	9	-	20
Bezirk Dietikon	2	-	-	-	1	-	3
Bezirk Hinwil	3	-	-	-	2	-	5
Bezirk Horgen	2	-	-	-	2	-	4
Bezirk Meilen	2	-	-	-	2	-	4
Bezirk Pfäffikon	2	1	1	-	1	-	5
Bezirk Uster	2	-	2	-	1	1	6
Bezirk Winterthur	3	1	1	1	3	-	9
Bezirk Zürich	-	-	-	-	-	1	1
Total	41	7	8	4	27	3	90

Tabelle 1: Geprüfte Jahresrechnungen 2022 nach Bezirk und gemeinderechtlicher Organisation

⁵ Das Schreiben sowie die Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die Gemeinden sind online zu finden.

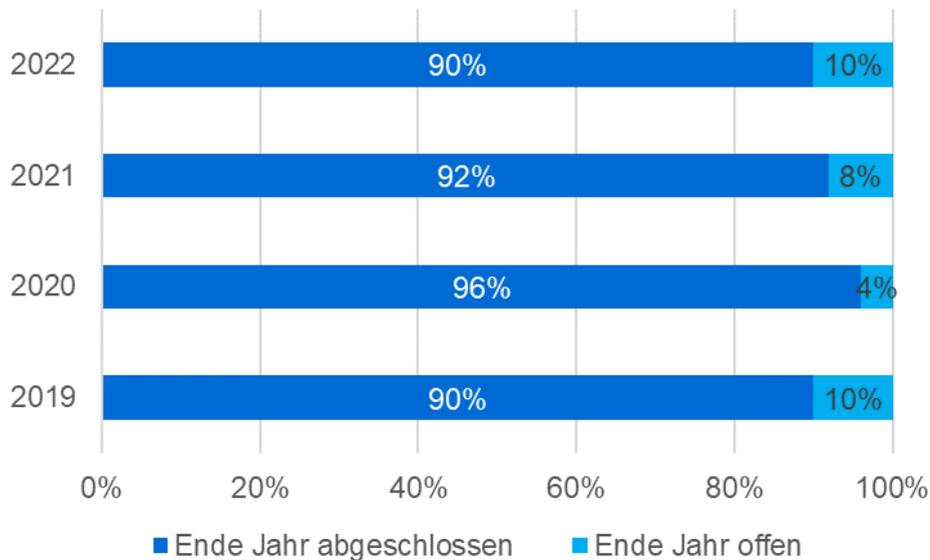
2.1 Die Qualität der Jahresrechnungen verbessert sich weiter

Bei 38 von 90 Jahresrechnungen gab es nichts zu beanstanden.⁶ Das entspricht rund 42 Prozent. Dieser Wert hat sich im Vergleich zu den Vorjahren erneut verbessert. Bei den Jahresrechnungen 2019 betrug er 26 Prozent, 2020 30 Prozent und 2021 40 Prozent. Inzwischen hat das Gemeindeamt die Rechnungen von allen politischen Gemeinden und Schulgemeinden geprüft. Der erste Prüfzyklus zeigt somit einen stetigen Rückgang der beanstandeten Rechnungen.



Das Gemeindeamt legt bei seinem Prüfverfahren grossen Wert darauf, dass die Gemeinden ausreichend Zeit haben, allfällige Beanstandungen in den Folgejahren zu beheben. Es bemüht sich deshalb, die Prüfverfahren innert Jahresfrist abzuschliessen. Damit trägt es einem Wunsch der Gemeinden Rechnung. Im Jahr 2023 konnte das Gemeindeamt 90 Prozent der Jahresrechnungsprüfungen vollständig abschliessen. Es musste jedoch erneut mehr Fälle ins neue Jahr übertragen als im Vorjahr. Die Gründe hierfür sind von Prüfung zu Prüfung unterschiedlich. Das Gemeindeamt ist zudem bestrebt, den Gemeinden grössere Beanstandungen in einem Gespräch vor Ort darzulegen, bevor der formale Weg beschritten wird. Dies beansprucht mehr Zeit.

⁶ Beanstandungen sind Mängel, die die Gemeinden im Folgejahr korrigieren müssen. Das Gemeindeamt ordnet diese Korrekturen mittels Verfügung an.

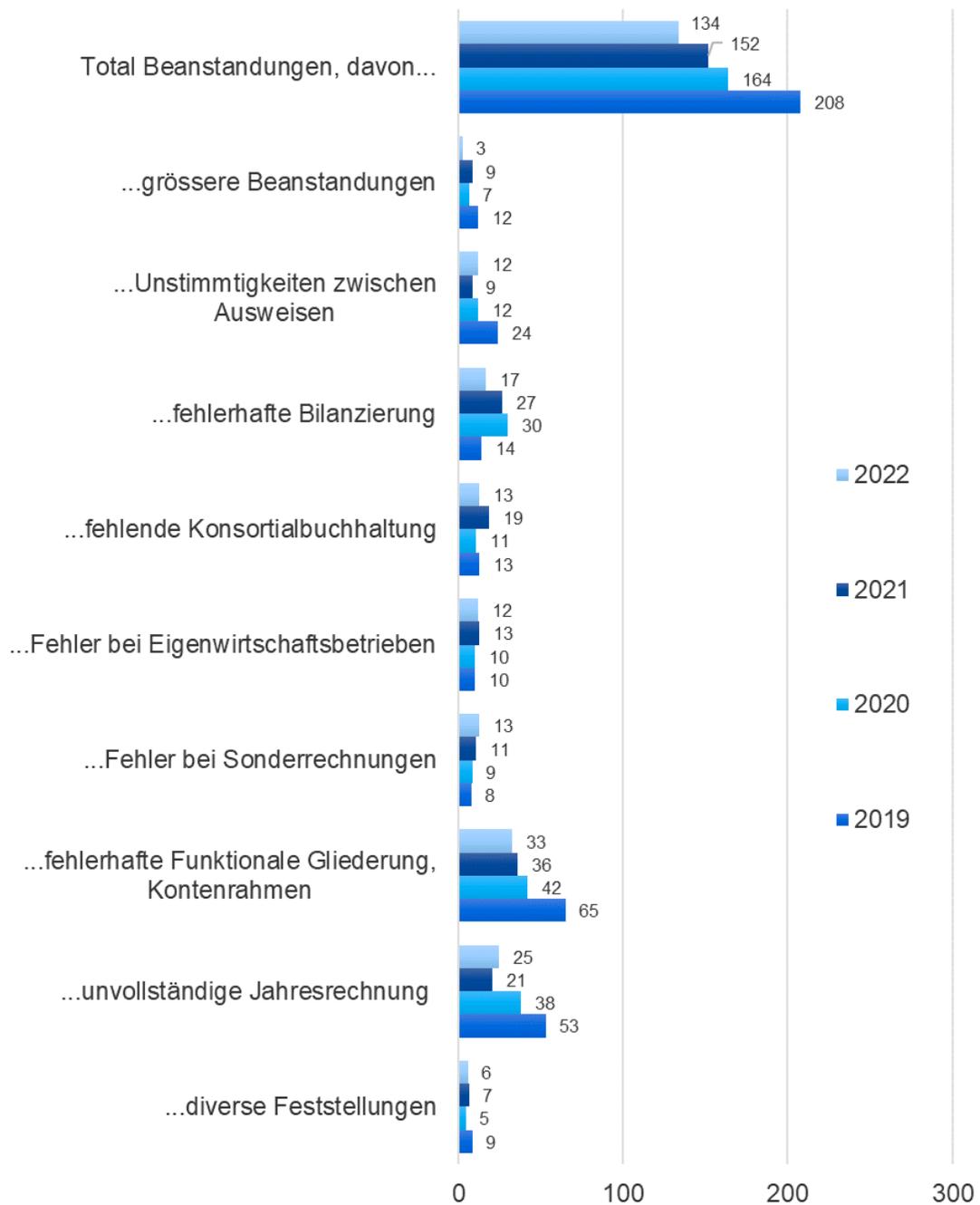


Seit Beginn der neuen Organisation der Aufsicht im Jahr 2019 hat das Gemeindeamt 361 vertiefte Prüfungen abgeschlossen. Es gab insgesamt vier Rekurse gegen die Beanstandungen, die das Gemeindeamt in Form von Verfügungen machte. In zwei Fällen stützten die Rechtsmittelinstanzen die Verfügungen und wiesen die Rekurse ab. Zwei Rekursverfahren sind zurzeit bei der Direktion der Justiz und des Innern hängig.

2.2 Die Beanstandungen sind seit 2019 stark rückläufig

Nicht nur die Anzahl beanstandeter Jahresrechnungen, sondern auch die Beanstandungen insgesamt sind rückläufig. Bei den Jahresrechnungen 2022 müssen die kontrollierten Gemeindeorganisationen in den Folgejahren total 134 Mängel korrigieren. Gegenüber den Prüfungen der Jahresrechnungen 2019 ist das ein Rückgang um rund 36 Prozent.

Zum Rückgang hat beigetragen, dass die Jahresrechnungen vollständiger sind, vor allem im Bereich Beteiligungsspiegel und Anlagenspiegel. Sie stimmen nun grossmehrheitlich mit der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung überein. Auch die Funktionale Gliederung wird vermehrt eingehalten. Die Abschlussfunktionen werden inzwischen fast überall offengelegt.



Bei den Sonderrechnungen und den Eigenwirtschaftsbetrieben der Gemeinden nahmen die Beanstandungen hingegen leicht zu. Es fehlte zum Beispiel vermehrt die Verzinsung der Vermögen oder der Zins wurde nicht korrekt berechnet.

Die festgestellten Mängel sind in den vier Jahren ähnlich geblieben. Es fällt allerdings auf, dass die Bandbreite der beanstandeten Punkte etwas abgenommen hat.



Die Zahl der grösseren Beanstandungen hingegen erweist sich als rückläufig. In den Jahresrechnungen 2022 waren es nur gerade drei. Dies ist ein erfreuliches Ergebnis. Zu den grösseren Beanstandungen zählen Rechtsverletzungen. Dazu zählen zum Beispiel eine unzulässige Revisionsstelle oder die Bildung von Fonds ohne Gesetzesgrundlage. Nicht zulässig ist es auch, Gewinnabgaben aus einem Eigenwirtschaftsbetrieb ohne rechtliche Grundlage im Steuerhaushalt zu verbuchen.

2.3 Fazit nach dem ersten Prüfzyklus (Jahresrechnungen 2019-2022)

Der erste Prüfzyklus zeigt, dass die Gemeinden ihren Finanzhaushalt in grossen Schritten an das neue Gemeindegesetz und die neue Rechnungslegung angepasst haben. Das Gemeindeamt stellt rund fünf Jahre nach der Einführung von HRM2 zwar nach wie vor verschiedene Fehler fest. Erhebliche Mängel kommen aber selten vor. Zudem sind sie rückläufig.

Die Zusammenarbeit mit den Finanzverantwortlichen in den Gemeinden sowie den Verbänden funktioniert gut. Auch mit den Bezirksräten arbeitet das Gemeindeamt eng zusammen. Das wiederum stärkt die kantonale Finanzaufsicht.

Die vertiefte Rechnungsprüfung dürfte wesentlich zu dieser erfreulichen Entwicklung beigetragen haben. Die Gemeinden stellen sich heute auf die vertiefte Prüfung durch das Gemeindeamt ein. Das führt auch zu einem Kontrolleffekt. Das Gemeindeamt unterstützt die Gemeinden zudem mit zahlreichen Angeboten.

Das hat dazu beigetragen, dass die Praxis der Rechnungslegung im Kanton heute deutlich einheitlicher ist. Dies stärkt die Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzzahlen. Die Umstellung auf HRM2 ist gelungen.

3 Zusätzliche Instrumente der präventiven Aufsicht

3.1 Individuelle Beratungen: Tausende Gemeindeanfragen beantwortet

Das Gemeindeamt führte 2023 zahlreiche individuelle Beratungen durch. Die Abteilung Gemeindefinanzen hat 854 Anfragen von Gemeinden beantwortet. Nicht eingerechnet sind Anfragen von anderen Amtsstellen, Fragen im Zusammenhang mit der Erhebung der Gemeindefinanzstatistik oder der Jahresrechnungsprüfung. Bei vielen Anfragen ging es allgemein um das Rechnungslegungsmodell und das Kreditrecht. Zudem gab es viele Fragen zu Ausgliederungen, wobei eine Gemeinde Aufgaben auf neue Rechtsträger auslagert. Im Bereich Liegenschaften gab es viele Fragen zum Umgang mit Baurechten, zur Neubewertung sowie zu Käufen und Verkäufen.

Die Abteilung Gemeinderecht beantwortete knapp 1200 Anfragen per Mail oder Telefon. Die Anfragen bezogen sich insbesondere auf die Themen Wahlen, Finanzrecht, Interkommunale Zusammenarbeit, Organisationsrecht, Fusionen oder politische Rechte. Etwa die Hälfte der Anfragen betrafen das Organisationrecht. Je ein Sechstel der Anfragen hatten entweder finanzrechtliche Themen zum Inhalt oder drehten sich um politische Rechte.

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. Es hat bereits über ein Dutzend Anleitungen, Merkblätter und Arbeitshilfen zum kommunalen Finanzhaushalt publiziert und baut das Angebot laufend aus.



3.2 Schulungen: Mehr Themenbreite, konstante Teilnehmendenzahl

Für Behördenmitglieder und Verwaltungsmitarbeitende der Gemeinden organisiert das Gemeindeamt Einführungs- und Weiterbildungsveranstaltungen. Schulungen und Kurse sind ein wirksames Instrument der präventiven Aufsicht. Das Kursangebot verändert sich im Laufe einer Legislatur jeweils.

2023 führte das Gemeindeamt 16 eigene Kurse durch. Bei vier Veranstaltungen trat es in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen auf. Dazu organisierte das Gemeindeamt für andere kantonale Ämter sieben Kurse, die sich an Gemeinden richten. An den Veranstaltungen nahmen über 700 Personen aus Behörden und Verwaltung teil. Thematisch ging es zum Beispiel um das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Einbürgerungen oder das öffentliche Beschaffungswesen.

4 Gesunde Gemeindefinanzen im Kanton Zürich

Dank den umfassenden Finanzdaten kann sich das Gemeindeamt ein detailliertes Bild der gegenwärtigen und der erwarteten Finanzlage der Zürcher Gemeinden verschaffen. Dadurch kann es allfällige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen. Mit HRM2 kann es diese Daten seit 2019 auch eingehend vergleichen. Diese Finanzdaten stehen online zur Verfügung. Sie 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 kann es hingegen noch nicht auswerten.⁷

4.1 Gute Finanzlage trotz Unsicherheiten

Für die Analyse der Finanzlage einer Gemeinde sind das Jahresergebnis, das Eigenkapital sowie die Schulden aufschlussreiche Kennzahlen. Sie ermöglichen eine Beurteilung der finanziellen Situation. In den Jahren 2019 bis 2022 weisen die Gemeinden die folgenden Eckwerte aus:

	Jahresergebnis	Eigenkapital	Schulden
2022	+ 902 Millionen	11'462 Millionen	7'503 Millionen
2021	+ 596 Millionen	10'490 Millionen	7'811 Millionen
2020	+ 293 Millionen	9'630 Millionen	7'886 Millionen
2019	+ 445 Millionen	9'260 Millionen	7'753 Millionen

⁷ Zweckverbände mit Kostenverteiler weisen weder ein Jahresergebnis noch ein Eigenkapital auf. Vereinzelt von ihnen waren im Jahr 2022 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, sodass diese einzeln zu beurteilen sind und die Gefahr einer unzulässigen Verallgemeinerung besteht.



Die politischen Gemeinden sowie die Schulgemeinden stehen finanziell sehr gut da. Im Jahr 2022 resultierte in den Erfolgsrechnungen der politischen Gemeinden gesamthaft ein Plus von 902 Millionen Franken. Es ist erfreulich, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden zu diesem Ergebnis beitrug. 86 Prozent aller politischen Gemeinden wiesen ein positives Ergebnis aus. Auch im Vorjahr lag diese Quote schon bei 84 Prozent. Von den Schulgemeinden schlossen 65 Prozent positiv ab.

Das Eigenkapital der Gemeinden ist durch die Ertragsüberschüsse weiter gestiegen.⁸ Nach wie vor weist weder eine politische Gemeinde noch eine Schulgemeinde einen negatives Eigenkapital aus. Das ist ein erfreulicher Befund. Die finanzpolitische Reserve der Gemeinden, die im Jahr 2019 mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes erstmals geäufnet werden konnte, beträgt derzeit rund 155 Millionen Franken. 2022 äufneten die Gemeinden diese Reserve mit rund 35 Millionen Franken. Entnahmen erfolgten keine. Im Vorjahr haben die Gemeinden rund 13 Millionen Franken in die Reserve eingelegt und gleich viel entnommen.

Dem Eigenkapital von insgesamt rund 11,5 Milliarden stehen Schulden von 7,5 Milliarden Franken gegenüber.⁹ Davon fällt ein erheblicher Teil auf die beiden Grossstädte Zürich und Winterthur.¹⁰

4.2 Gemeinden können Verschuldung problemlos tragen

Die Gemeindeverordnung verpflichtet die Gemeinden, im Budget den Selbstfinanzierungsgrad und den Zinsbelastungsanteil offenzulegen. Diese Finanzkennzahlen geben zusätzlich Aufschluss über die Finanzkraft der Gemeinden. Auch müssen die Gemeinden den Nettoverschuldungsquotienten sowie die Nettoverschuldung pro Einwohnerin und Einwohner ausweisen. 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. Im Kanton Zürich macht zudem die Verfassung den Gemeinden Vorgaben. Sie müssen ihre Finanzhaushalte mittelfristig ausgleichen und Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren tilgen.

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

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

¹⁰ Wie im Vorjahr entfallen 4,4 Milliarden Franken auf die Stadt Zürich und 1,5 Milliarden Franken auf die Stadt Winterthur.



Selbstfinanzierungsgrad

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

Im Jahr 2022 konnten 94 von 162 Gemeinden ihre Investitionen selbst finanzieren wie im Vorjahr. Das sind etwa gleich viele wie im Vorjahr (92). Über die Hälfte aller Gemeinden musste sich durch die getätigten Investitionen also nicht neu verschulden oder konnte ihre Verschuldung gar abbauen.

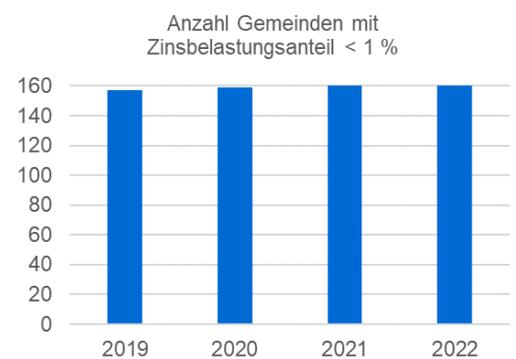
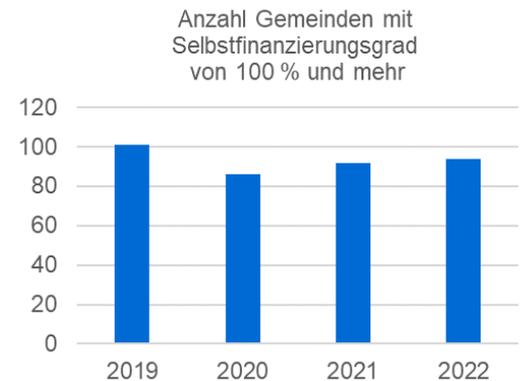
Ähnlich sieht die Situation bei den Schulgemeinden aus. 34 von 73 Schulgemeinden haben einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent. Die Entwicklung ist zudem stabil geblieben. Im Vorjahr waren es 40 von 82.

Zinsbelastungsanteil

Der Zinsbelastungsanteil zeigt, wie viel von ihren Einnahmen eine Gemeinde für Zinsen ausgibt.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 Prozent als gut, 4 bis 9 Prozent als genügend und über 9 Prozent als zu hoch.

Die Gemeinden wiesen 2022 wie im Vorjahr einen sehr niedrigen Zinsbelastungsanteil auf. Alle Gemeinden fielen in die Kategorie «gut». Bei fast allen Gemeinden (160) lag der Anteil sogar unter 1 Prozent. Dieser Umstand ist vor allem auf das Niedrigzinsumfeld zurückzuführen. Gerade die Gemeinden, die als besonders kreditwürdig gelten, kamen in den Genuss von tiefen Schuldzinsen. Zudem war die Verschuldung der Gemeinden relativ moderat. In gerade zwei Gemeinden lag der Anteil im Bereich von 1-2 Prozent.

Analog verhält es sich bei den Schulgemeinden. Keine der 73 Schulgemeinden wies einen Zinsbelastungsanteil von über 1 Prozent aus.



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 Prozent bedeutet, dass eine Gemeinde einen Jahresertrag aus direkten Steuern dazu verwenden müsste, um die Schulden abzubauen. Für die Ermittlung der Nettoschuld wird vom Fremdkapital das Finanzvermögen abgezogen.

Fast alle Gemeinden (156) hätten 2022 ihre Schulden aus einer Jahreseinnahme der Steuern tilgen können. Drei Gemeinden weisen einen Wert zwischen 100 und 150 Prozent aus, drei Gemeinden einen Wert von über 150 Prozent. Nach den interkantonalen Richtwerten ist das ein positiver Befund. Ein Richtwert bis 150 Prozent gilt noch als genügend.

Auch bei den Schulgemeinden ist der Befund positiv. 2022 wiesen 70 von 73 Schulgemeinden einen Nettoverschuldungsquotienten von unter 100 Prozent aus. Im Vorjahr waren es 79 von 82.

Nettoschuld pro Kopf

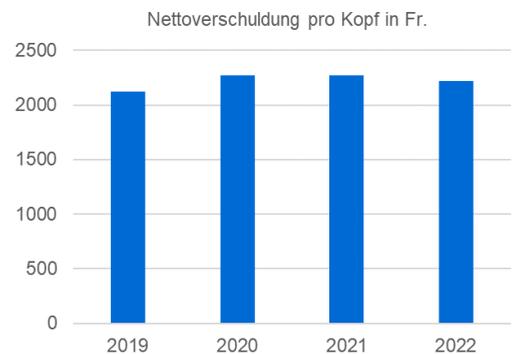
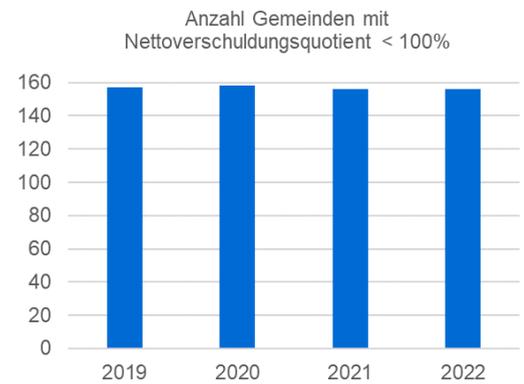
Die Nettoschuld pro Kopf ist ein weiterer Gradmesser für die Verschuldungshöhe einer Gemeinde, da sie sich gut vergleichen lässt. Eine Pro-Kopf-Nettoschuld bis 2500 Franken gilt als tragbar.

Die durchschnittliche Nettoschuld einer Zürcher Gemeinde lag im Rechnungsjahr 2022 bei 2219 Franken. Sie ist im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (2270 Franken).

Interessant ist vor allem die Verteilung der Nettoschulden. Von 162 Gemeinden haben 137 ein Nettovermögen, also keine Nettoschulden. Die übrigen 25 Gemeinden, darunter die Grossstädte, weisen Nettoschulden aus, die in einzelnen Fällen den Wert von 2500 Franken pro Kopf überschreiten. Die Verteilung entspricht jener aus den Jahren 2020 und 2021.

Von den 73 Schulgemeinden haben 51 ein Nettovermögen. Die restlichen 21 Schulgemeinden sind in einem tragbaren Ausmass verschuldet. Diese Verteilung deckt sich mit jener aus dem Vorjahr.

Die Verschuldung der Gemeinden im Kanton Zürich bewegt sich im finanziell tragbaren Rahmen. Sogar bei Gemeinden mit einer hohen Verschuldung, also über 2500 Franken pro Kopf, stehen



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



die Bruttoschulden insgesamt in einem angemessenen Verhältnis zu den Erträgen. Die Gemeinden können die gestiegenen Zinsen auffangen. Fast alle Gemeinden im Kanton Zürich weisen einen sehr tiefen Zinsbelastungsanteil von unter einem Prozent ihrer Gesamteinnahmen aus. Die Mehrheit der Gemeinden ist in der Lage, ihre Investitionen zu einem erheblichen Teil selbst zu finanzieren. Die Finanzlage der Zürcher Gemeinden ist also sehr gut.

4.3 negative Entwicklung der Finanzlage bis 2026 erwartet

Die Gemeinden reichen jedes Jahr ausgewählte Daten des Finanz- und Aufgabenplans ein.¹⁴ Dieser beinhaltet das aktuelle Budget sowie die Finanzwerte für die nächsten drei 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 2023 haben die Gemeinden die Zahlen der Finanz- und Aufgabenpläne 2023 bis 2026 dem Statistischen Amt eingereicht.¹⁵

Für das Jahr 2023 rechneten die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden insgesamt mit einer negativen finanziellen Entwicklung. Sie wiesen in den Budgets 2023 insgesamt einen Verlust von 188 Millionen Franken aus. Im Vorjahr schlossen die Gemeinden noch mit Gewinnen von insgesamt 902 Millionen Franken ab. Sie budgetierten im Jahr 2022 mit Verlusten von 295 Millionen Franken. Für die Folgejahre bis 2026 erwarten die Gemeinden konstante Steuererträge. Die Rechnungsabschlüsse im Jahr 2022 fielen erneut wesentlich besser aus als budgetiert. Es ist daher fraglich, ob im Jahr 2023 tatsächlich vermehrt mit negativen Gemeindeabschlüssen zu rechnen ist, wie es die Gemeinden veranschlagt haben.

Die Plandaten 2023 bis 2026 weisen zudem einen starken Anstieg der Verschuldung aus. Die Gemeinden rechnen damit, dass ihre Schulden bis im Jahr 2026 auf 16 Milliarden Franken ansteigen. Eine höhere Verschuldung der Gemeinden muss per se nicht negativ sein. Gemäss dem Rechnungsjahr 2022 bewegt sich die Verschuldung auf einem Niveau von rund 7,5 Milliarden Franken und ist seit 2019 leicht rückläufig.

5 Ausblick

Nach Abschluss des ersten Prüfzyklus untersucht das Gemeindeamt nun die bestehenden Prozesse und Abläufe des Prüfverfahrens auf Verbesserungen. Es berücksichtigt dabei die bisherigen Erfahrungen aus den ersten vier Jahren. Zudem prüft es, ob der Aufsichtsbericht neu gestaltet werden soll. Die relevanten Akteurinnen und Akteure werden dabei einbezogen. Das Ziel des Gemeindeamtes ist es, seine Prüfungen noch effektiver und effizienter zu gestalten und in geeigneter Form darüber zu berichten. Allfällige Anpassungen sollen im zweiten Prüfzyklus ab Mitte 2024 zur Anwendung kommen.

¹⁴ Gemäss § 38 Gemeindeverordnung (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 Um die Datenqualität sicherzustellen, plausibilisieren das Gemeindeamt und das Statistische Amt die Daten so weit als möglich. 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. Im Bereich der Entwicklung der Plandaten ist keine Plausibilisierung möglich.



Die Datenqualität ist durch die einheitlichere Rechnungslegungspraxis gestiegen. Das Gemeindeamt will diese nun verstärkt nutzen. Zuverlässige und vergleichbare Finanzdaten der Gemeinden sind wichtig für die öffentliche Meinungsbildung und politische Diskussionen. Das Gemeindeamt arbeitet deshalb daran, aus diesen umfangreichen Finanzdaten wesentliche Aspekte sichtbar und die Daten breiter zugänglich zu machen.

Wichtig bleibt zudem die Schulung der Behördenmitglieder, allen voran der Finanzvorstände und der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen. Das Gemeindeamt vermittelt ihnen die Erkenntnisse aus den bisherigen Prüfungen der Finanzhaushalte sowie der Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten. Dies trägt dazu bei, dass die Gemeinden ihren Finanzhaushalt gesetzeskonform führen können.

Wie sich die Gemeinden finanziell weiter entwickeln, bleibt unsicher. Die Folgen von globalen Entwicklungen wie dem Ukraine-Krieg oder der höheren Inflation sind schwer abzuschätzen. Die Finanzlage der Gemeinden steht deshalb nach wie vor unter erhöhter Beobachtung. In den kommenden Monaten werden die Finanzdaten aus dem Jahr 2023 vollständig vorliegen. Es wird sich dann weisen, wie sich die Finanzentwicklung in den Zürcher Gemeinden fortführt.



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 2022

Stand per 31.12.2023	abgeschlossen	offen	gesamt
Politische Gemeinden	33	8	41
Bezirk Affoltern	3	1	4
Bezirk Andelfingen	6	-	6
Bezirk Bülach	5	1	6
Bezirk Dielsdorf	5	4	9
Bezirk Dietikon	2	-	2
Bezirk Hinwil	3	-	3
Bezirk Horgen	2	-	2
Bezirk Meilen	2	-	2
Bezirk Pfäffikon	1	1	2
Bezirk Uster	2	-	2
Bezirk Winterthur	2	1	3
Bezirk Zürich	-	-	-
Primarschulgemeinden	7	0	7
Bezirk Andelfingen	5	-	5
Bezirk Pfäffikon	1	-	1
Bezirk Winterthur	1	-	1
Oberstufenschulgemeinden	7	1	8
Bezirk Affoltern	1	-	1
Bezirk Andelfingen	2	-	2
Bezirk Dielsdorf	1	-	1
Bezirk Pfäffikon	1	-	1
Bezirk Uster	1	1	2
Bezirk Winterthur	1	-	1
Schulgemeinden	4	0	4
Bezirk Bülach	2	-	2
Bezirk Dielsdorf	1	-	1
Bezirk Winterthur	1	-	1
Zweckverbände	27	0	27
Bezirk Andelfingen	3	-	3
Bezirk Bülach	3	-	3
Bezirk Dielsdorf	9	-	9



Bezirk Dietikon	1	-	1
Bezirk Hinwil	2	-	2
Bezirk Horgen	2	-	2
Bezirk Meilen	2	-	2
Bezirk Pfäffikon	1	-	1
Bezirk Uster	1	-	1
Bezirk Winterthur	3	-	3
Anstalten	3	0	3
Bezirk Affoltern	1	-	1
Bezirk Uster	1	-	1
Bezirk Zürich	1	-	1
Total	81	9	90

Tabelle 2: Geprüfte Jahresrechnungen 2022 nach Bezirk, gemeinderechtlicher Organisation und Status