

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von Diego Bonato  
betreffend Transparenz für die Legislative zu gebundenen  
Ausgaben in der Jahresrechnung auf Gemeindeebene**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Ge-  
meinden vom 26. April 2024,

*beschliesst:*

Die parlamentarische Initiative 212/2021 wird abgelehnt.

Zürich, 26. April 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:  
Michèle Dünki-Bättig Sandra Bolliger

**Bericht**

**I. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative**

Am 31. Mai 2021 reichten Diego Bonato und ein Mitunterzeichner die parlamentarische Initiative (PI) betreffend «Transparenz für die Legislative zu gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung auf Gemeindeebene» ein. Sie wurde am 28. Februar 2022 im Kantonsrat behandelt und mit 80 Stimmen vorläufig unterstützt.

---

\* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Tina Deplazes, Hinwil; Isabel Garcia, Zürich; Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:  
*§ 127 des Gemeindegesetzes soll wie folgt ergänzt werden:  
neu:*

- e. enthält das Verzeichnis je der von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament beschlossenen Verpflichtungskredite, der genehmigten Budgetkredite und der gebundenen Ausgabenbeschlüsse, deren Betragsgrenzen über den Finanzkompetenzen des Gemeindevorstands gemäss Gemeindeordnung liegen.*

## **2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission**

Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative in der Kommission vorgestellt. Ziel der PI ist die Herbeiführung einer weniger extensiven Auslegung des Anwendungsbereichs der gebundenen Ausgaben durch die Gemeindeexekutiven. Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, die Liste der gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung transparent auszuweisen. In einzelnen Gemeinden werden diese Forderungen bereits umgesetzt.

Die Kommission hat den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), den Verband der Zürcher Finanzfachleute (VZF) sowie die Unternehmung Swissplan, welche viele Zürcher Gemeinden in finanztechnischer Hinsicht berät, angehört. Schriftlich äusserten sich der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute sowie die Aufsichtskommission der Stadt Winterthur, wo die Bewilligung gebundener Ausgaben bereits heute veröffentlicht wird. Der GPV lehnt die vorliegende PI ab. In verschiedenen mittelgrossen bis grossen Gemeinden werden die von der PI geforderten Verzeichnisse mit der Jahresrechnung vorgelegt. Das Führen der Verzeichnisse sei ein beträchtlicher Aufwand. Gemäss dem VZF könnten die geforderten Verzeichnisse insbesondere in der Erfolgsrechnung nicht automatisiert aufgearbeitet werden.

### ***Vorbehaltener Beschluss***

Die Kommission für Staat und Gemeinden lehnt die PI mit 8 zu 6 Stimmen bei einer Abwesenheit ab.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die vorliegende PI hauptsächlich zu mehr Bürokratie führen würde. Der heutige Formularsatz zur Jahresrechnung enthalte bereits ein Verzeichnis über die gebundenen Ausgaben. Eine Verpflichtung zum Ausfüllen des genannten Formulars stelle einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar.

Eine Kommissionsminderheit weist auf die steigende Bedeutung der gebundenen Ausgaben hin und verlangt mehr Transparenz. Das hohe Wachstum der Bevölkerung im Kanton in den letzten zehn Jahren habe

in den Gemeinden überdurchschnittliche Investitionen und Aufwände ausgelöst. Ein Beschluss zu einer gebundenen Ausgabe solle ab einer gewissen Grenze mit einer einfachen und klaren Begründung öffentlich gemacht werden. Als gelungene Beispiele nennt die Minderheit die Handhabung in den Gemeinden Winterthur und Effretikon, welche Lösungen kennen, die ungefähr dem entsprechen, was mit der PI verlangt wird.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 8. November 2023**

Die vorliegende PI verlangt eine Änderung des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1), damit bestimmte Kategorien von Ausgaben im Anhang der Jahresrechnung mittels Verzeichnissen gesondert dargestellt werden. Die gleichzeitig eingereichten PI KR-Nrn. 210/2021 und 211/2021 verfolgen im Wesentlichen das gleiche Ziel hinsichtlich des Budgets und der Veröffentlichung von gebundenen Ausgaben im Publikationsorgan der Gemeinden. Durch diese Offenlegungspflicht der gebundenen Ausgaben soll eine Überwachung der entsprechenden Ausgabentätigkeit der Gemeinden erreicht werden.

Die Gemeindegesetzgebung enthält bereits Regelungen, wie bestimmte Ausgabenkategorien im Budget und in der Jahresrechnung veröffentlicht werden müssen. Gemäss § 99 Abs. 4 GG werden Kredite im Budget mit einem Sperrvermerk versehen, wenn die Ausgaben bei der Beschlussfassung über das Budget noch nicht von der Legislative beschlossen worden sind. Ausserdem schreibt § 19 Abs. 1 lit. f der Gemeindeverordnung (LS 131.11) vor, dass ein Verzeichnis der von der Legislative beschlossenen Verpflichtungskredite in den Anhang der Jahresrechnung aufgenommen werden muss.

Die vorliegende PI möchte die Gemeinden verpflichten, im Anhang ihrer Jahresrechnung folgende Verzeichnisse zu veröffentlichen: Eine Aufstellung der von der Legislative beschlossenen Verpflichtungskredite, eine Auflistung der genehmigten Budgetkredite und ein Verzeichnis der gebundenen Ausgaben in Finanzreferendumshöhe.

Wie oben ausgeführt, schreibt die Gemeindeverordnung bereits vor, dass die Gemeinden ein Verzeichnis der Verpflichtungskredite der Legislative in den Anhang der Jahresrechnung aufzunehmen haben. Die Gemeinden kommen dieser Vorgabe ohne Weiteres nach. Sie ist bindend und unbestritten. Von daher besteht kein Grund, die Verpflichtung in der Verordnung auf Gesetzesebene zu heben. Mutmasslich beabsichtigt die PI in diesem Punkt lediglich aus formellen Gründen, die Verpflichtung zur Erstellung der Verzeichnisse umfassend auf Gesetzesstufe zu regeln.

Unklar ist das Anliegen der PI hinsichtlich der Auflistung der genehmigten Budgetkredite, da sämtliche im Budget enthaltene Kredite als genehmigte Budgetkredite betrachtet werden können. Es kann nicht darum gehen, dass gebundene Ausgaben, die im Budget eingestellt, aber nicht gekürzt werden dürfen (sogenannt absolut gebundene Ausgaben), von gebundenen Ausgaben abgegrenzt werden, bei welchen das Budgetorgan in zeitlicher Hinsicht über einen Entscheidungsspielraum verfügt. Ein solches Ansinnen wäre auch nicht umsetzbar, würden sich doch schwierige Abgrenzungsfragen stellen. Ausserdem stünde dieser Aufwand in keinem Verhältnis zu einem möglichen Nutzen zur Verbesserung der Transparenz.

Schliesslich veröffentlichen mehrere Gemeinden bereits ein Verzeichnis der gebundenen Ausgaben im Anhang der Jahresrechnung, ohne dass eine rechtliche Pflicht dazu besteht. Die Aufstellung dient der allgemeinen Information der Legislative über die im Jahr getätigten gebundenen Ausgabenbeschlüsse. Der Regierungsrat hat in der 2016 neu erlassenen Gemeindeverordnung darauf verzichtet, eine solche Verpflichtung zu verankern. Er hat sich darauf beschränkt, die Pflicht zur Erstellung des Verzeichnisses der von der Legislative beschlossenen Verpflichtungskredite zu regeln. Dieser Aufstellung kommt aus Gründen der Kreditüberwachung eine grössere Bedeutung zu. Aus Transparenzgründen empfiehlt das Gemeindeamt zwar die Veröffentlichung eines Verzeichnisses der gebundenen Ausgaben in Finanzreferendums Höhe. Die Erstellung einer solche Aufstellung ist allerdings mit Aufwand verbunden. Den Stimmberechtigten steht es im Übrigen ohne Weiteres zu, im Rahmen einer Anfrage gemäss § 17 GG im Einzelnen die Veröffentlichung eines solchen Verzeichnisses zu verlangen. Zudem kann die Gemeinde mit einer kommunalen Initiative im Sinne von §§ 150 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) verpflichtet werden, fortan in den Anhang der Jahresrechnung ein Verzeichnis über die gebundenen Ausgaben in Finanzreferendums Höhe aufzunehmen. Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass es den Gemeinden überlassen werden soll, ob sie zuhanden der allgemeinen Information ihrer Stimmberechtigten ein solches Verzeichnis erstellen und veröffentlichen wollen.

Zusammenfassend besteht weder ein Missstand noch eine gewichtige Transparenzlücke mit Bezug auf die Jahresrechnung. Daher ist kein Handlungsbedarf ersichtlich, die Gemeindeautonomie einzuschränken und die von der PI verlangten Regelungen vorzusehen. Denn eine Auflistung der genehmigten Budgetkredite schafft kaum einen Mehrwert. Und die Gemeinden sollen nach Massgabe des Informationsbedarfes ihrer jeweiligen Stimmberechtigten in der Jahresrechnung über die im Jahr getätigten gebundenen Ausgaben informieren. Im Übrigen ist

festzuhalten, dass eines der Anliegen der PI bereits umgesetzt ist, regelt doch die Gemeindeverordnung die Verpflichtungskreditkontrolle. Aus den vorstehenden Gründen unterstützt der Regierungsrat den Mehrheitsbeschluss, die PI KR-Nr. 212/2021 betreffend Transparenz für die Legislative zu gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung auf Gemeindeebene abzulehnen.

#### **4. Beratungsabschluss**

Nach Kenntnisnahme des Regierungsratsberichts sind einige Fraktionen, welche die PI in der Vorberatung unterstützt haben, zum Schluss gekommen, dass kein Handlungsbedarf besteht, und folgen den Argumenten des Regierungsrates. Eine kleine Minderheit befürwortet eine Gesetzesänderung. Sie führt an, dass eine Regelung zwar nicht zwingend erforderlich sei, da bereits die Möglichkeit bestehe, das Anliegen freiwillig umzusetzen. Eine gesamtantonale Regelung im Sinne der Transparenz sei aber einfacher. Auf einen entsprechenden Minderheitsantrag verzichtete sie allerdings.

#### **5. Chronologischer Ablauf**

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt sieben Sitzungen:

- 29. April 2022: Anhörung Initiant, Stellungnahme Direktion
- 4. November 2022: Beratung
- 9. Dezember 2022: Anhörungen
- 24. März 2023: Beratung
- 31. März 2023: Beratung
- 21. April 2023: Vorbehaltener Beschluss
- 26. April 2024: Beratungsabschluss und Beschlussfassung

#### **6. Antrag der Kommission**

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat mit 13 zu 2 Stimmen, die PI abzulehnen.