

Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2025

6026

Beschluss des Kantonsrates über die Änderung der Gemeindeverordnung

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Mai 2025,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 21. Mai 2025 der Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird genehmigt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Gemeindeverordnung (LS 131.11) soll mit der vorliegenden Teilrevision hinsichtlich des Kontenrahmens im Anhang 1 und der Finanzkennzahlen im Anhang 2 angepasst werden. Die Anpassung des Kontenrahmens umfasst Änderungen, die sich aus dem offiziellen HRM2-Kontenrahmen ergeben sowie Anpassungen infolge gesetzlicher Vorgaben. Bei den Finanzkennzahlen werden Änderungen vorgenommen, um die schweizweite Vergleichbarkeit zu bewahren.

Gemäss § 181 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) untersteht die Änderung der Gemeindeverordnung der Genehmigung des Kantonsrates.

B. Ziele und Umsetzung

1. Änderung harmonisierte Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Die Funktionale Gliederung und der Kontenrahmen tragen die offiziellen Bezeichnungen des schweizweit harmonisierten HRM2-Kontenrahmens. Anpassungen des HRM2-Kontenrahmens beschliesst das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) in Vertretung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK). Diese werden anschliessend für den Kontenrahmen der Zürcher Gemeinden übernommen.

Das SRS beschloss 2024 Änderungen sowohl in der Funktionalen Gliederung als auch im Kontenrahmen. In der Funktionalen Gliederung wurde eine Anpassung im Aufgabenbereich 5 «Soziale Sicherheit» vorgenommen. Die Bezeichnung der Funktion 544 «Jugendschutz» wurde präzisiert und lautet nun «Kinder- und Jugendschutz». Die Umbenennung führt zu keinen inhaltlichen Änderungen.

Im Kontenrahmen hat das SRS die Sachgruppe 361 «Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen» um die wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteure des privaten Sektors sowie des Auslands erweitert. Daher wurde die Sachgruppe 361 in «Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen und Dritte» umbenannt.

Mit dieser Änderung soll die Verständlichkeit sowie die Vergleichbarkeit der Entschädigungen von Gemeinden verbessert werden. Eine Entschädigung ist ein Transferaufwand mit einer direkten Gegenleistung für eine Aufgabe, die in den Zuständigkeitsbereich des delegierenden Gemeinwesens fällt, aber ganz oder teilweise an ein anderes öffentliches Gemeinwesen, ein öffentliches Unternehmen oder ein privates Unternehmen übertragen wurde. Die Verantwortung für die Ausführung der Aufgabe wird an Dritte delegiert. Diese erbringen die Leistungen in der Regel direkt für die Öffentlichkeit.

Mit der bisherigen Bezeichnung der Sachgruppe 361 «Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen» konnten gemäss Kontenrahmen nur Entschädigungen an den öffentlichen Sektor verbucht werden. Entschädigungen an den privaten Sektor mussten daher als Dienstleistungen Dritter und somit als Sachaufwand verbucht werden. Ein Sachaufwand bezeichnet jedoch die Verwendung oder den Bezug von Waren und Dienstleistungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer Gemeinde anfallen, etwa der Unterhalt technischer Anlagen oder externe Dienstleistungen. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung bleibt dabei bei der Gemeinde – im Gegensatz zur Entschädigung, bei der die Verantwortung an Dritte delegiert wird.

Bei einer Aufgabenübertragung an den privaten Sektor liess es die bisherige Kontierung nicht zu, diese Zahlungen als Entschädigungen zu verbuchen. Die Finanzbuchhaltung konnte den tatsächlichen Vorgang – nämlich eine Aufgabenübertragung mit Gegenleistung – daher nicht sachgerecht abbilden.

Mit der Anpassung der Sachgruppe 361 wird nun ermöglicht, Entschädigungen bei Aufgabenübertragungen – unabhängig davon, ob diese an den öffentlichen oder den privaten Sektor erfolgen – buchhalterisch einheitlich als Transferaufwand zu erfassen.

Zudem wurde im Kontenrahmen die Sachgruppe 3063 «Unfallrenten und Rentenablösungen» in «Unfallrenten und Auskauf von Renten» umbenannt. Diese Änderung hat für die Gemeinden keine inhaltlichen Auswirkungen.

2. Ergänzungen Kontenrahmen aufgrund gesetzlicher Anpassungen

Im September 2023 haben die eidgenössischen Räte die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) betreffend Prämienverbilligung beschlossen. Diese Änderung hat Auswirkungen auf die Berichterstattung der Gesundheitsdirektion gegenüber dem Bundesamt für Gesundheit (BAG). Die Gesundheitsdirektion meldet dem BAG jeweils die Aufwendungen für die Prämienverbilligung. Für eine korrekte Umsetzung muss bei den Prämienübernahmen für vorläufig Aufgenommene die Aufenthaltsdauer berücksichtigt und entsprechend differenziert verbucht werden. Die entsprechende Aufenthaltsdauer beträgt sieben Jahre. Zudem ändert sich die Verbuchung der Prämienübernahmen für Personen mit Schutzstatus S. Aus diesem Grund ist der Kontenrahmen im Bereich der Prämienverbilligungen mit Bezug auf Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsstatus anzupassen.

Der Kantonsrat hat im Oktober 2023 eine Änderung des Energiegesetzes (EnerG, LS 730.1) beschlossen (KR-Nr. 198/2020). Mit der Änderung von § 15 EnerG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, einen kommunalen Fonds gemäss § 87 Abs. 2 lit. b GG zur Förderung der rationellen Energienutzung, der Energiespeicherung sowie der Nutzung von regionaler Abwärme und regionalen erneuerbaren Energien zu schaffen. Diese Gesetzesänderung trat am 1. Juni 2024 in Kraft. Im Kontenrahmen der Bilanz ist daher der neue Energiefonds zu ergänzen.

3. Änderungen Finanzkennzahlen «Zinsbelastungsanteil» und «Zinsbelastungsquote»

Gemäss HRM2 ist vorgesehen, dass der Abschluss der Spezialfinanzierungen im Eigenkapital – z. B. beim Eigenwirtschaftsbetrieb Wasserwerk (Funktion 7101) – und damit die Verbuchung des Betriebsergebnisses über die Sachgruppe 901 «Abschluss Spezialfinanzierungen und Fonds des Eigenkapitals» erfolgt.

Das SRS stellte fest, dass nur eine Minderheit der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz die Kontengruppen 901 für den Abschluss verwendet. Die Mehrheit der Kantone und Gemeinden nutzt nach wie vor die Kontengruppen 351 «Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds des Eigenkapitals» und 451 «Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds des Eigenkapitals», so auch die Zürcher Gemeinden.

Dieser unterschiedliche Abschluss erschwert die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinwesen. Die Umstellung der Nutzung von den Kontengruppen 351 und 451 auf die Sachgruppe 901 in der Finanzbuchhaltung ist mit einem entsprechenden Aufwand verbunden. Um dennoch die Vergleichbarkeit der Finanzkennzahlen zu gewährleisten, schlug das SRS vor, die Berechnung der Finanzkennzahlen «laufender Aufwand» und «laufender Ertrag» zu ändern. Die beiden Sachgruppen 351 und 451 sollen bei der Berechnung nicht mehr berücksichtigt werden, da sie den Charakter von Abschlusskonten haben und grundsätzlich in der Sache keinen Aufwand oder Ertrag darstellen.

Von dieser Änderung ist die Fachempfehlung 18 «Finanzkennzahlen» betroffen, weshalb die FDK die Änderung genehmigen muss. Dies ist an der Plenarversammlung der FDK vom 31. Januar 2025 erfolgt.

Die angepasste Berechnung des «laufenden Ertrags» hat Auswirkungen auf die offiziellen HRM2-Finanzkennzahlen «Bruttoverschuldungsanteil», «Kapitaldienstanteil», «Selbstfinanzierungsanteil» und «Zinsbelastungsanteil». Von der Änderung in der Gemeindeverordnung ist lediglich die Finanzkennzahl «Zinsbelastungsanteil» betroffen. Die anderen Finanzkennzahlen sind im Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden definiert. Sie werden mit der Änderung ebenfalls angepasst. Die Änderung der Finanzkennzahl «laufender Aufwand» hat keine Auswirkungen.

Zudem ist die Kennzahl «Zinsbelastungsquote» von der Änderung betroffen. Diese Kennzahl zur Beurteilung der Tragbarkeit der Schulden unter Berücksichtigung des Zinsänderungsrisikos umfasst ebenfalls den laufenden Ertrag. Bei der Kennzahl handelt es sich jedoch um eine für die Zürcher Gemeinden definierte Kennzahl zum Haushaltsgleichgewicht. Die Anpassung erfolgt, um eine einheitliche Definition des laufenden Ertrags zu verwenden.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Direktion der Justiz und des Innern führte vom 28. Februar bis zum 7. April 2025 das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung der Gemeindeverordnung durch.

Sie stellte den Entwurf der Änderung der Gemeindeverordnung den Interessenvereinigungen der Gemeinden (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, Verband der Zürcher Finanzfachleute, Verband Zürcher Schulpräsidenten und Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen), den Städten Zürich und Winterthur, der Statthalterkonferenz, der Vereinigung der Bezirksrätinnen und Bezirksräte, dem Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und Bezirksratsschreiber, der Bildungsdirektion, der Gesundheitsdirektion sowie dem Statistischen Amt zu.

Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten unterstützen die Vorlage durchwegs ohne Änderungsanträge. Die Stadt Zürich bemerkt, dass Änderungen am Kontorahmen jeweils einen Anpassungsaufwand auslösen, deren Nutzen sich der Stadt Zürich nicht erschliesst (z.B. Präzisierung beim Sachkonto 3063).

D. Verordnungsänderung

Anhang 1: Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Aufgrund des Nachvollzugs der Anpassungen der Funktionalen Gliederung und des harmonisierten Kontenrahmens werden folgende Änderungen vorgenommen:

In der Funktionalen Gliederung wird die Funktion 544 «Jugendschutz» neu in «Kinder- und Jugendschutz» umbenannt.

In der Bilanz wird der Kontenrahmen um das Sachkonto 2910.04 «Energiefonds» ergänzt.

In der Erfolgsrechnung erfolgt die Umbenennung der Sachgruppe 3063 von «Unfallrenten und Rentenablösungen» in «Unfallrenten und Auskauf von Renten».

Weiter wird in der Erfolgsrechnung die Sachgruppe 361 «Entschädigung an öffentliche Gemeinwesen» in «Entschädigung an öffentliche Gemeinwesen und Dritte» umbenannt. Ergänzt werden die Sachgruppen 3615 «Entschädigungen an private Unternehmen», 3616 «Entschädigungen an private Organisationen ohne Erwerbszweck», 3617 «Entschädigungen an private Haushalte» sowie 3618 «Entschädigungen an das Ausland».

Für die gesetzeskonforme Berichterstattung an das BAG im Bereich der Prämienverbilligungen werden folgende Sachkonten aufgenommen: 3635.14 «Beiträge an obligatorische Krankenpflegeversicherung (Krankenkassen) für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren sowie für schutzbedürftige Personen», 3637.14 «Beiträge an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren sowie für schutzbedürftige Personen» sowie 4637.14 «Durch vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren und schutzbedürftige Personen rückerstattete Prämien, individuelle Prämienverbilligung (IPV), Regionale Durchschnittsprämie (RDP) und weitere nachträgliche Erträge».

Anhang 2: Zinsbelastungsquote

Bei der Kennzahl «Zinsbelastungsquote» zum Haushaltsgleichgewicht wird der «laufende Ertrag» angepasst. Innerhalb der Sachgruppe 45 wird die Sachgruppe 451 nicht mehr berücksichtigt. Die Definition des laufenden Ertrags lautet neu: $40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 - 451 + 46$.

Anhang 2: Zinsbelastungsanteil

Bei der Finanzkennzahl «Zinsbelastungsanteil» wird der «laufende Ertrag» angepasst. Innerhalb der Sachgruppe 45 wird die Sachgruppe 451 nicht mehr berücksichtigt. Die Definition des laufenden Ertrags lautet neu: $40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 - 451 + 46$.

E. Auswirkungen

Die Verordnungsänderung führt im Allgemeinen zu einem einmaligen, zeitlichen Aufwand. Dieser entsteht im Zuge der Umstellung des Kontenrahmens und umfasst insbesondere die Überprüfung der betroffenen Geschäftsfälle bei Aufgabenübertragungen an den privaten Sektor. Im Bereich der «Entschädigungen» müssen die Gemeinden prüfen, welche Sachverhalte bisher unter den Dienstleistungen Dritter im Sachaufwand erfasst wurden und – sofern erforderlich – diese als Entschädigungen neu zuordnen. Dabei werden die Gemeinden durch das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden des Gemeindeamtes unterstützt, das in diesem Zusammenhang ebenfalls angepasst wird.

Des Weiteren müssen die Gemeinden die Kontenbezeichnungen in ihren individuellen Kontenplänen anpassen. Im Rahmen dieses reinen Vollzugs des HRM2-Kontenrahmens sind nicht alle Gemeinden betroffen. So wird beispielsweise die Sachgruppe 3063 «Unfallrenten und Auskauf von Renten» von keiner Zürcher Gemeinde genutzt. Grundsätzlich werden diese Anpassungen von den jeweiligen IT-Anbietern vorgenommen.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Verordnungsänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

G. Inkraftsetzung

Die Verordnungsänderung soll am 1. Januar 2026 in Kraft treten. Wird ein Rechtsmittel ergriffen oder genehmigt der Kantonsrat die Verordnungsänderung nach dem 1. Januar 2026, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

Anhang

Gemeindeverordnung (VGG)

(Änderung vom 21. Mai 2025)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird wie folgt geändert:

Anhang 1

1. Funktionale Gliederung

Funktion	Bezeichnung
544	Kinder- und Jugendschutz

2. Kontenrahmen

Sachgruppe Bezeichnung

Bilanz

2910.04 Energiefonds

Erfolgsrechnung

3063	Unfallrenten und Auskauf von Renten
361	Entschädigungen an öffentliche Gemeinwesen und Dritte
3615	Entschädigungen an private Unternehmen
3616	Entschädigungen an private Organisationen ohne Erwerbszweck
3617	Entschädigungen an private Haushalte
3618	Entschädigungen an das Ausland
3635.14	Beiträge an obligatorische Krankenpflegeversicherung (Krankenkassen) für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren sowie für schutzbedürftige Personen

- 3637.14 Beiträge an vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren sowie für schutzbedürftige Personen
- 4637.14 Durch vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren und schutzbedürftige Personen rückerstattete Prämien, individuelle Prämienverbilligung (IPV), Regionale Durchschnittsprämie (RDP) und weitere nachträgliche Erträge

Anhang 2

Ziff. 2 und 2.1 unverändert.

2.2 Zinsbelastungsquote

Die Zinsbelastungsquote wird aus den Beträgen der folgenden Sachgruppen der Bilanz und der Erfolgsrechnung gemäss Anhang 1 Ziff. 2 berechnet:

$$\text{Zinsbelastungsquote (in \%)} = \frac{[(201 + 206) \times 5\% - (440 + 442 + 443)] \times 100}{40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 - 451 + 46}$$

Ziff. 3 und 3.1 unverändert.

3.2 Zinsbelastungsanteil

Der Zinsbelastungsanteil wird aus den Beträgen der folgenden Sachgruppen der Erfolgsrechnung gemäss Anhang 1 Ziff. 2 berechnet:

$$\text{Zinsbelastungsanteil (in \%)} = \frac{(340 - 440) \times 100}{40 + 41 + 42 + 43 + 44 + 45 - 451 + 46}$$

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli