

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 25. Januar 2019

KR-Nr. 300a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 300/2018
betreffend Abgrenzung Ressourcenausgleich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. Januar 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 300/2018 von Jörg Kündig wird geändert, und es wird folgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 25. Januar 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto Daniel Bitterli

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden; Martin Farner, Stammheim; David Galeuchet, Bülach; Sonja Gehrig, Urdorf; Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Ursula Moor, Höri; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Sekretär: Daniel Bitterli.

Gemeindegesez (GG)

(Änderung vom; Abgrenzung Ressourcenausgleich)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. Januar 2019,

beschliesst:

I. Das Gemeindegesez vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

Grundsätze

§ 119. Abs. 1 unverändert.

² Die Gemeinden können den Ressourcenausgleich zeitlich abgrenzen.

Abs. 3 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Diese Gesetzesänderung wird nach Art. 37 der Kantonsverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. April 2019 in Kraft.

IV. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Beratung der parlamentarischen Initiative von Jörg Kündig, KR-Nr. 300/2018, betreffend Abgrenzung Ressourcenausgleich abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde am 3. Dezember 2018 vom Kantonsrat mit 175 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Staat und Gemeinden am 10. Dezember 2018 zur Beratung zugewiesen. Die Kommission hat der parlamentarischen Initiative am 14. Januar 2019 vorbehaltlich der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt. An der Schlussabstimmung vom 25. Januar 2019 hat sie der parlamentarischen Initiative ebenfalls einstimmig zugestimmt, wobei sie gleichzeitig die dringliche Inkraftsetzung der Gesetzesänderung gemäss Art. 37 der Kantonsverfassung beschlossen hat.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, das Gemeindegesetz anzupassen, sodass die Gemeinden den Ressourcenausgleich zeitlich abgrenzen können. Die Abschöpfung bzw. Auszahlung des Ressourcenausgleichs erfolgt gemäss Finanzausgleichsgesetz zwei Jahre nachdem die dafür relevanten Steuererträge angefallen sind. Volatile Steuererträge oder Abweichungen beim kantonalen Mittel können beim Rechnungsergebnis der Gemeinden erhebliche Abweichungen zur Folge haben. Mit § 119 Abs. 2 und 3 des Gemeindegesetzes (GG) wurde eine Bestimmung geschaffen, die es den Gemeinden ermöglichen sollte, mit entsprechenden Abgrenzungsbuchungen diese Differenz auszugleichen. Die jetzige Bestimmung im Gemeindegesetz führt jedoch zu unerwünschten Auswirkungen, sobald der abgegrenzte Betrag aufgelöst wird. Als Folge davon werden die in § 119 Abs. 1 GG geforderten Prinzipien der Zuverlässigkeit, Verständlichkeit, Stetigkeit, Periodenabgrenzung und Bruttodarstellung unter Umständen verletzt. Ausserdem können durch die Vorgabe von § 119 Abs. 3 GG unmöglich alle Anforderungen des Gemeindegesetzes erfüllt werden. Zum Beispiel würden die ausgewiesenen Bilanzwerte gemäss § 119 Abs. 3 GG nicht die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln. § 119 Abs. 3 GG ist daher ersatzlos aufzuheben.

3. Beratung in der Kommission

Die von der parlamentarischen Initiative geforderte Änderung von § 119 Abs. 2 GG bzw. die Möglichkeit für die Gemeinden, den Ressourcenausgleich zeitlich abzugrenzen, sowie die Aufhebung von § 119 Abs. 3 GG waren in der Kommission grundsätzlich unbestritten.

Die Kommission war sich bei ihrer Beratung der parlamentarischen Initiative einig, dass bei der Beratung zum neuen Gemeindegesetz darauf hingewiesen wurde, dass die gewählten Formulierungen von § 119 Abs. 2 und 3 GG allenfalls für gewisse Gemeinden zu Schwierigkeiten führen könnten. Allerdings war man sich damals nicht bewusst, welches Ausmass diese in der Praxis annehmen würden. Mit der neuen Formulierung soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, entweder auf eine Abgrenzung zu verzichten oder neu den gesamten Betrag (sogenanntes Vollmodell) zu berücksichtigen. Damit kann den unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Gemeinden und Städten besser Rechnung getragen werden. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden durch die Wahlmöglichkeit leidet, allerdings bestehen auch in anderen Bereichen des Finanzhaushaltsrechts Wahlmöglichkeiten, sodass die Vergleichbarkeit ohnehin eingeschränkt ist. Der Kommission ist es aber ein Anliegen, dass die in § 119 Abs. 1 GG aufgelisteten Grundsätze trotz der Gesetzesänderung ihre Gültigkeit bewahren. Insbesondere soll die Stetigkeit in Bezug auf das einmal gewählte Modell sicherstellen, dass die Vergleichbarkeit über mehrere Jahre innerhalb einer Gemeinde beibehalten wird. Festhalten möchte die Kommission zudem auch, dass die Gesetzesänderung durch die rasche Behandlung bereits für das Budget 2020 sowie die Rechnung 2019 wirksam wird. Entsprechende Zusagen seitens des Regierungsrates würde sie daher ausdrücklich begrüssen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Ausgangslage

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 14. Januar 2019 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 300/2018 betreffend Abgrenzung Ressourcenausgleich wie folgt Stellung:

Mit der parlamentarischen Initiative soll das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) geändert werden. Das geltende Gesetz schreibt in § 119 Abs. 2 und 3 vor, Steuerkraftabschöpfungen oder -zuschüsse zeitlich abzugrenzen. Dabei ist die Differenz zwischen dem im Rechnungsjahr empfangenen bzw. abzuliefernden Ausgleichsbetrag und

dem aufgrund der Steuerkraft im Rechnungsjahr zu erwartenden bzw. zu leistenden Ausgleichsbetrag massgebend.

Die Pflicht zur zeitlichen Abgrenzung von Differenzbeträgen aus dem Ressourcenausgleich hat wegen der Auswirkungen auf die finanzielle Darstellung der Gemeinden zu grossen Umsetzungsschwierigkeiten geführt, da die Ausgleichsbeiträge einen grossen Umfang aufweisen und Änderungen in der Rechnungslegung entsprechend grosse Auswirkungen auf das Ergebnis von Budget und Jahresrechnung haben. Die Ergebnisse werden durch die Abgrenzung von Differenzbeträgen unverständlich und kaum kommunizierbar. Von Fachleuten wird das Differenzmodell daher stark kritisiert (vgl. Andreas Bergmann / Christoph Schuler, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 119 N. 35). Eine Änderung der Bestimmung wurde bereits verschiedentlich angeregt.

B. Beurteilung der Initiative

Die mit der Initiative vorgeschlagene neue Regelung beseitigt das Differenzmodell und gibt den Gemeinden ausserdem die Möglichkeit, auf eine zeitliche Abgrenzung zu verzichten. Unter dem alten Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 war eine Abgrenzung (Rückstellung) nur für finanzstarke Gemeinden vorgesehen. Die vorgeschlagene neue Regelung ermöglicht es allen Gemeinden, auf das alte zahlungsbasierte System zu wechseln. Gemeinden, die nach wie vor eine zeitliche Abgrenzung vornehmen möchten, könnten dies aber tun. Die Höhe der Rückstellungen oder der Guthaben richtet sich dabei aber nicht mehr an einem Differenzbetrag aus, sondern an der gesamten Höhe. Damit werden auch die allgemeinen Grundsätze der Rechnungslegung eingehalten. Der Grundsatz der Stetigkeit gemäss § 119 Abs. 1 GG besagt, dass die Grundlagen für die Rechnungslegung so weit als möglich über einen längeren Zeitraum unverändert bleiben müssen. Die Wahlfreiheit der Gemeinden, eine Abgrenzung vorzunehmen oder nicht, ist daher primär auf den Umsetzungszeitpunkt beschränkt. Eine zukünftige Umstellung der Verbuchungspraxis ist mit Blick auf die grossen Auswirkungen im entsprechenden Umstellungsjahr und im Vergleich zu früheren Rechnungsjahren äusserst zurückhaltend anzuwenden. Der Vergleich der Gemeinden untereinander leidet mit der vorgesehenen Wahlmöglichkeit. Der Vergleichbarkeit wurden aber bereits mit der Wahlmöglichkeit in Bezug auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens im Umstellungszeitpunkt (sogenanntes Restatement) Schranken gesetzt.

C. Umsetzung der vorgesehenen Gesetzesänderung

Gemäss §§ 179 f. GG haben die Gemeinden bis Ende August 2019 Zeit, ihre Bilanzen an das neue Finanzhaushaltsrecht anzupassen. Über die Neubewertung der Bilanz ist ein Bericht zu erstatten, der

vom Gemeindevorstand genehmigt und der Rechnungsprüfungskommission zur Information vorzulegen ist. Die Prüfung des Berichts erfolgt durch die Direktion der Justiz und des Innern.

Der raschen Umsetzung der mit der Initiative vorgesehenen Gesetzesänderung kommt vorliegend eine zentrale Bedeutung zu. Sollte es gelingen, im Frühling 2019 die Gesetzesänderung zu beschliessen und per Ende Juni 2019 in Kraft zu setzen, könnte die Änderung mit dem Bilanzanpassungsbericht vollzogen werden. Dies hätte den Vorteil, dass das Budget 2020 sowie die Jahresrechnung 2019 bereits der neuen gesetzlichen Vorgabe entsprechen würden und diese Umstellung mittels Bilanzanpassung erfolgsneutral vorgenommen werden könnte. Gestützt auf § 180 Abs. 3 GG wäre der Gemeindevorstand der betreffenden politischen Gemeinde oder Schulgemeinde befugt, den Entscheid hinsichtlich einer möglichen Abgrenzung des Ressourcenausgleichs zu treffen.

D. Fazit

Wir begrüssen die mit der Initiative vorgeschlagene Änderung von § 119 GG ausdrücklich und beantragen, die Gesetzesänderung möglichst rasch zu beschliessen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 25. Januar 2019 zur Kenntnis genommen. An dieser Sitzung hat die Kommission zudem eine dringliche Inkraftsetzung gemäss Art. 37 der Kantonsverfassung beschlossen. In der Schlussabstimmung hat die Kommission einstimmig die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative beschlossen. Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat daher einstimmig, der parlamentarischen Initiative von Jörg Kündig, KR-Nr. 300/2018, betreffend Abgrenzung Ressourcenausgleich, zuzustimmen.