

2. Abbau von Nettovermögen im neuen Gemeindegesetz

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 4. April 2019 zur parlamentarischen Initiative Matthias Hauser

KR-Nr. 27/2018

Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), Referent der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Die parlamentarische Initiative von Matthias Hauser und Mitunterzeichnenden, betreffend Abgrenzung Ressourcenausgleich, wurde am 3. Dezember 2018 vom Kantonsrat mit 165 Stimmen vorläufig unterstützt und am 10. Dezember 2018 der Kommission für Staat und Gemeinden zur Beratung zugewiesen. Die STGK hat wieder einmal superschnell reagiert und die PI zügig durchberaten.

Die parlamentarische Initiative fordert die Änderung von Paragraph 92 Absatz 3 Gemeindegesetz, um den Gemeinden zu ermöglichen, ihr Nettovermögen zum Ausgleich der Erfolgsrechnung abzubauen. Damit soll verhindert werden, dass eine Gemeinde Steuererhöhungen budgetieren muss, obwohl sie über ausreichendes Nettovermögen verfügt, um die Erfolgsrechnung auszugleichen.

Die von der parlamentarischen Initiative geforderte Änderung von Paragraph 92 Absatz 3 beziehungsweise die Möglichkeit für die Gemeinden, Nettovermögen abzubauen, war in der Kommission grundsätzlich unbestritten. Die Kommission kam im Lauf der Beratung aber relativ rasch zum Schluss, dass die grössere Flexibilität der Gemeinden auch die Möglichkeit zum Abbau von Nettoschulden umfassen sollte.

Ein kurzer Blick zurück: Bei der Beratung des Gemeindegesetzes in der vorletzten Legislatur beabsichtigte die Kommission, den Gemeinden eine grössere Flexibilität zu gewähren, indem statt eines jährlichen Ausgleichs ein mittelfristiger Ausgleich vorgesehen wurde. In der Praxis hat sich nun aber gezeigt, dass die Bestimmung die Gemeinden unnötigerweise einengt, indem sie mittelfristig immer wieder auf den Ausgangspunkt zurückkommen müssen, um den Gemeindehaushalt gesetzeskonform zu halten. Das könnte zum Beispiel so weit gehen, dass eine Gemeinde gezwungen wäre, eine Steuererhöhung zu beschliessen, nur um nicht gegen das Gesetz zu verstossen, auch wenn sie auf einem grossen Nettovermögen sitzen würde.

Um den Gemeinden mehr Flexibilität zu gewähren und es wohlhabenden Gemeinden zu erlauben, Nettovermögen abzubauen, und es aber gleichzeitig auch weniger begüterten Gemeinden zu ermöglichen, Nettoschulden abzubauen, kam die Kommission zum Schluss, die parlamentarische Initiative dahingehend abzuändern, dass in Paragraph 92 Absatz 1 die Mittelfristigkeit als Vorgabe gestrichen werden soll. Absatz 2 sieht vor, dass ein Aufwandüberschuss in der Höhe der Abschreibungen auf dem Nettovermögen, zuzüglich 3 Prozent des Steuerertrages, budgetiert werden darf. In einem neuen Absatz 3 soll nun neu festgehalten werden, dass von Absatz 2 abgewichen werden kann, wenn das Finanzvermögen

grösser ist als das Fremdkapital. In diesem Fall kann ein Aufwandüberschuss bis zur Höhe der Differenz budgetiert werden.

Durch die Streichung der Mittelfristigkeit ermöglicht man den Gemeinden, Vermögen auf- oder abzubauen beziehungsweise Nettoschulden abzubauen. (*Der Votant wendet sich an den Kantonsratspräsidenten.*) Besten Dank, Herr Präsident, für ein bisschen Ruhe hier im Ratssaal (*Der Geräuschpegel im Ratssaal ist sehr hoch.*) Für die Gemeinden erreicht man dadurch die nötige Flexibilität, um auf ihre jeweilige Situation zu reagieren und mehr Einfluss auf ihre mittel- und langfristige Finanzplanung zu nehmen. Zudem steht es den Gemeinden natürlich frei, die Mittelfristigkeit oder eine Schuldenbremse in der Gemeindeordnung festzuschreiben. Im Übrigen sorgt Paragraph 93 Gemeindegesetz dafür, dass es gegen unten eine Grenze betreffend Aufwandüberschüsse gibt, indem Aufwandüberschüsse, die nicht durch das zweckfreie Eigenkapital gedeckt sind, in der Bilanz als Bilanzfehlbeträge ausgewiesen werden müssen, die innert längstens fünf Jahren abgetragen werden müssen.

An ihrer Sitzung vom 5. April 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden der abgeänderten parlamentarischen Initiative einstimmig zugestimmt. Sie hat zudem eine dringliche Inkraftsetzung per 1. Juni 2019 beschlossen, damit die Änderung bereits für das kommende Budget der Gemeinden wirksam wird.

Im Namen der einstimmigen STGK beantrage ich dem Kantonsrat, der geänderten parlamentarischen Initiative von Matthias Hauser, Kantonsratsnummer 27a/2018, zuzustimmen. Auch die CVP stimmt der Änderung von Paragraph 93 selbstredend zu. Besten Dank.

Erika Zahler (SVP, Boppelsen): Erst kürzlich haben wir den Paragraphen 119 des neuen Gemeindegesetzes in der Kommission für Staat und Gemeinden behandelt. In einem rekordverdächtigen Tempo wurde dem Kantonsrat die dringende Vorlage zur Abstimmung unterbreitet. Mit der PI 27a vom Januar 2018 haben wir ein weitere Gesetzesänderung in Paragraph 92 vor uns. Die STGK hat diese PI in gleicher speditiver und seriöser Art bearbeitet und kann sie heute dem Kantonsrat zur Abstimmung unterbreiten. Da soll noch jemand einmal sagen «Die politischen Mühlen mahlen langsam».

Zurück zur parlamentarischen Initiative von Matthias Hauser und zum Paragraphen 92, ebenfalls ein Paragraph des neuen Gemeindegesetzes. Mit der PI weist der Initiator darauf hin, dass es mit dem Paragraph 92 den Gemeinden bei einem Nettovermögen nicht möglich ist, dieses zur Abdeckung des Aufwandüberschusses zu verwenden. Aktuell ist dies auch der Grund, weshalb gewisse Gemeinden mit der heutigen Formulierung ein gravierendes Problem haben. Um die Situation schnellstmöglich zu bereinigen, setzte sich die SVP-Fraktion für die Dringlichkeit der PI ein. Dass die Kommission und alle involvierten Parteien dies schlussendlich mitunterstützen, dafür möchte ich mich heute an dieser Stelle herzlich bedanken. In der Bearbeitung dieser Problematik wurden der Gemeindepräsidentenverband wie auch der Verband Zürcher Finanzfachleute um ihre Einschätzung und Beurteilung angefragt. Es wurden die Aspekte mittelfristiger Ausgleich wie auch

die Risikobeurteilung und Plausibilitätstest unter die Lupe genommen. Alle einbezogene Organisationen und Stellen unterstützen die vorgeschlagene Änderung und Anpassung laut der STGK. Neu soll in Paragraf 92 das Wort «mittelfristig» wegfallen respektive Absatz 3 eingebaut werden, wie vom ehemaligen Kommissionspräsidenten (*Jean-Philippe Pinto*) bereits erwähnt. Dies ermöglicht den Gemeinden zukünftig mehr Handlungsspielraum, was schlussendlich auch mehr Flexibilität für die Gemeinden bedeutet. Es werden mit dieser Gesetzesänderung aber auch Verantwortung und Souveränität an die Gemeinden zurückgegeben. Dies ist ganz im Sinne der SVP.

Die SVP-Fraktion steht voll und ganz hinter dieser Änderung und begrüsst respektive unterstützt diese Optimierung und Gesetzesänderung.

Céline Widmer (SP, Zürich): Das ist nun schon die zweite Korrektur – wir haben es gehört –, die wir am neuen Gemeindegesetz relativ kurzfristig vornehmen müssen. Im Unterschied zur ersten – das war die Abgrenzung des Ressourcenausgleichs, Sie erinnern sich vielleicht –, im Unterschied zur ersten war hier aber nicht schon von Anfang an klar, dass diese Regelung zu Problemen führen würde. Und im Unterschied zu Erika Zahler finde ich es auch nicht so relevant, wie schnell wir diese Beratungen durchgebracht haben, sondern die Erkenntnis, dass es bei sehr grossen Gesetzesrevisionen, wie das bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes der Fall war, wichtig ist, dass man es seriös macht, dass Probleme auftauchen können, die man bei der Beratung nicht voraussehen konnte, dass es aber auch andere Sachen gibt, die man von Anfang an hätte ernst nehmen können.

Nun gut, bei der Beratung zum neuen Gemeindegesetz wurde die Vorgabe des mittelfristigen Ausgleichs – wir haben es gehört – in der Kommission eingebracht, weil viele Gemeinden die damals vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung nicht gut fanden. Das alte Gemeindegesetz und die ursprünglichen Gemeindegesetz-Vorlage sahen einen jährlichen Ausgleich vor. Indem der Rat im neuen Gemeindegesetz einen mittelfristigen anstelle des jährlichen Ausgleichs vorsah, wollte man den Gemeinden eine grössere Flexibilität gewähren. In der Praxis hat sich nun gezeigt, dass die Bestimmung die Gemeinden unnötig einengt.

Die SP unterstützt die Vorlage in der vorliegenden Form. Durch die Streichung der Mittelfristigkeit wird den Gemeinden ermöglicht, Vermögen auf- oder abzubauen beziehungsweise Nettoschulden abzubauen. Für die Gemeinden erreichen wir dadurch die nötige Flexibilität, damit sie auf ihre jeweilige Situation reagieren und mehr Einfluss auf ihre mittel- und langfristige Finanzplanung nehmen können. Ich danke Ihnen.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Ich habe bekanntlich zwei Hüte und möchte auch mit beiden Hüten sprechen. Wir sind seitens der FDP froh, dass diese parlamentarische Initiative so rasch zu einem Resultat geführt hat, und als Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes bin ich ganz besonders dankbar, dass wir auch die dringliche Inkraftsetzung erreichen können. Ich glaube, das ist wichtig.

Wir haben in Paragraf 92 des Gemeindegesetzes diesen mittelfristigen Ausgleich – er wurde mehrfach angesprochen –, und uns geht es vor allem um den Abbau des Nettovermögens. Dieses Nettovermögen soll über den mittelfristigen Ausgleich stabil gehalten werden. Nettovermögen, das ist das finanzielle Polster der Gemeinde, quasi das prallgefüllte Sparschwein. Wenn wir den ursprünglichen Gesetzestext umsetzen würden, hätte das zur Konsequenz, dass dieses Sparschwein nicht wirklich geschlachtet werden könnte, das heisst, der haushälterische Umgang mit den finanziellen Mitteln würde quasi bestraft. Finanzpolitisch macht das wenig Sinn, denn immer wieder stehen grosse Investitionen dieser Gemeinden an, die dann in einer ersten Phase hohen Abschreibungsbedarf resultieren lassen. Und auch der Cashflow im normalen Geschäft kann es nötig machen, dass man auf Eingemachtes, auf eben dieses Sparschwein zurückgreift. Deshalb ist es ganz wichtig, dass diese Regelung angepasst werden konnte. Für die Gemeinden ist dadurch erreicht, dass sie flexibel werden, dass sie vor allem aber einen Aufwärtsdruck auf den Steuerfüssen nicht sofort erhalten, sondern dass sie dieses Nettovermögen abbauen können, das ist ausserordentlich wertvoll und wichtig.

Ich möchte noch etwas sagen, Céline Widmer hat es angesprochen: Wir haben ein neues Gemeindegesetz. Dieses Gemeindegesetz hat verschiedene Mängel, Mängel die zutage treten. Ich glaube, es ist wichtig und auch richtig, dass nach dieser Komplexität der Vorlage die Gnade besteht, dass wir einzelne Anpassungen immer wieder ins Auge fassen. Es macht aus unserer Sicht Sinn, dass man die möglichen Anpassungen auflistet und dann in einer nächsten Phase eine Revision mindestens ins Auge fasst. Jetzt geht es aber um diesen Abbau des Nettovermögens. Wie es mehrfach gesagt wurde, glauben wir als FDP – aber auch seitens der Gemeinden ist es so –, dass diese erhöhte Flexibilität, diese Möglichkeit, Erspartes in den ordentlichen Budgetprozess einzubringen, sehr wertvoll ist, dass die Gemeinden an Flexibilität und Handlungsfreiheit gewinnen, und meinen, dass es auch angezeigt ist, dieses Gesetz mit dem Dringlichkeitsvermerk möglichst rasch in Kraft zu setzen, sodass die Gemeinden ab dem Budget 2020 bereits so handeln können, wie es das Gesetz, das überarbeitete Gesetz, vorsieht.

Die FDP unterstützt diese Gesetzesanpassung und auch der Gemeindepräsidentenverband ist durchaus erfreut über diese Lösung. Besten Dank.

Jörg Mäder (GLP, Opfikon): Meiner Meinung nach ist das ein sehr gutes Beispiel, wie ein Prozess im Parlament funktionieren sollte. Es gibt Gesetze – wir haben es gehört, grosse und komplexe –, bei denen man nicht alles vom Schreibtisch aus herausfinden kann, wie die Auswirkungen in der Realität sein werden. Es wurde entsprechend eine parlamentarische Initiative eingereicht, die auf das Problem aufmerksam macht und die Stossrichtung angibt. Sie wird aber nicht eins zu eins einfach so übernommen, sondern es wird mit den entsprechenden Betroffenen, auch mit den Experten diskutiert, angepasst, es werden Rückmeldungen gemacht, und jetzt können wir diese Änderung in Kraft setzen. Auch die Zeitschiene ist

schliesslich sehr sinnvoll herausgekommen. Es besteht auch eine gewisse Dringlichkeit, weil die betroffenen Gemeinden sinnvoll planen wollen. Es ist aber auch gut gewesen, dass wir diese beiden Geschäfte, die diese Revision betreffen, ein bisschen auseinandergenommen haben. Bei der dringlichen Überweisung im letzten Jahr sind sie zusammen behandelt worden, das war als Impulsgeber sinnvoll. Aber in der Detaildebatte war es durchaus angebracht, diese beiden Themen sauber zu trennen, und es funktioniert von der Zeitschiene her heute ja immer noch. Alles andere wurde bereits gesagt, ich möchte mich da nicht gross wiederholen. Die GLP wird hier zustimmen. Herzlichen Dank an alle Beteiligten.

David Galeuchet (Grüne, Büllach): Die PI macht auf ein Problem von kleinen Gemeinden aufmerksam, welches beim Festlegen des Gemeindegesetzes vergessen ging. Mit der Anpassung der PI hat die STGK eine gute Lösung gefunden, welche auch vom Gemeindepräsidentenverband unterstützt wird. Zusätzlich hat die STGK Paragraf 92 Absatz 3 so angepasst, dass auch Gemeinden, die heute verschuldet sind, diese Schulden abbauen können. Also nicht nur reiche Gemeinden, die ihr Kapital aufzehren können, sondern auch verschuldete Gemeinden haben mehr Spielraum um wieder aus dieser Schuld herauskommen. Wir sind zuversichtlich, dass die Gemeinden diese neu erlangte Freiheit nicht überstrapazieren werden, und die Grüne Fraktion wird dem Antrag der STGK zustimmen.

Walter Meier (EVP, Uster): Die PI Hauser sollte in Kraft gesetzt sein, wenn die Budgets 2020 diskutiert und beschlossen werden. Und es ist wichtig, dass die Gemeinden bereits vor den Sommerferien wissen, dass ein neuer Paragraf 92 gilt.

Auch bei dieser PI – wir haben es bereits gehört – haben Regierung und Kommission viel schneller als üblich gearbeitet, und ich gehe davon aus, dass die Gemeinden oder zumindest ein Teil der Gemeinden dem Kantonsrat sehr dankbar sind, wenn das hohe Tempo bis zur Verabschiedung durchgezogen wird. Die Initianten – drei Gemeindepräsidenten – haben ein Problem erkannt und dafür eine Lösung präsentiert. Die PI wurde von der Kommission deshalb geändert. Die neue Formulierung sollte für alle Gemeinden mehr Handlungsspielraum schaffen:

Erstens: Es gibt Gemeinden, die haben ein hohes Nettovermögen, das heisst, das Finanzvermögen übersteigt das Fremdkapital. Wenn nun wenig Investitionen anstehen, heisst dies, dass den Einwohnern einer Gemeinde auf Vorrat Steuern abgeknöpft wurde. Da jede Gemeinde jedoch einen gewissen Handlungsspielraum braucht, ist eine gewisse Höhe eines Nettovermögens erstrebenswert. Nun gibt es Gemeinden, bei denen das Nettovermögen zu hoch ist. Gemäss dem geltenden Paragraf 92 kann dieses aber nicht abgebaut werden, weil die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen sein muss.

Zweitens: Nun gibt es auch Gemeinden, bei denen kein Nettovermögen, sondern eine Nettoschuld vorhanden ist. Diese Gemeinden haben in der Regel viel investiert und das vorhandene Finanzvermögen zum Beispiel in Schulhäuser, Strassen

und so weiter gesteckt. Damit haben sie die Infrastruktur der Gemeinde verbessert, was den Steuerzahler vermutlich freut. Das Verwaltungsvermögen wurde grösser, aber dieses wird beim Nettovermögen nicht mitgerechnet. Das Ziel dieser Gemeinden müsste also sein, das Finanzvermögen so zu äufnen, dass sie wieder ein Nettovermögen ausweisen können. Das ist aber mit dem bestehenden Paragraphen 92 nicht möglich, weil eben die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen sein muss.

Die Kommission schlägt nun vor, den mittelfristigen Ausgleich abzuschaffen. Es hat sich gezeigt, dass das, was für die Kantonsfinanzen sinnvoll ist, nicht automatisch auch für die Gemeinden tauglich ist. Trotzdem: Die Erfolgsrechnung des Budgets soll grundsätzlich ausgeglichen sein. Ausnahmen sollen aber möglich sein, nämlich um das Nettovermögen zu äufnen oder um ein zu hohes Nettovermögen abzubauen. Wird jedoch ein Defizit budgetiert, das grösser ist als das Nettovermögen, ist dieses Defizit gemäss Absatz 2 von Paragraph 92 begrenzt.

Die EVP stimmt dem geänderten Paragraphen 92 zu und ebenso der Dringlichkeit.

Laura Huonker (AL, Zürich): Die Ideologie, dass man keine Schulden abbauen dürfe, hat zu einer klassischen Verblendung geführt. Das Ergebnis: Es wurde schlecht legiferiert. Nun liegt eine Flexibilisierung des neuen Gesetzes vor und es bleibt trotzdem alles beim Alten. Die heilige Kuh ist und bleibt das ausgeglichene Budget.

Aus Sicht der Alternativen Liste ist der mittelfristige Finanzausgleich in allen Belangen untauglich. Wir haben es letzte Woche auch gehört: Es ist manchmal besser, das Brett vor dem Kopf zu sehen als das eigene Spiegelbild. In diesem Sinne gratuliert die Alternative Liste zur Korrektur und wird der Gesetzesänderung zustimmen. Besten Dank.

Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen): Ich möchte zuerst zur Dringlichkeit etwas sagen, vor allem für die neuen Ratsmitglieder, die das vielleicht nicht wissen: Diese PI wurde im ersten Monat eingereicht, in dem man sie einreichen konnte, nämlich im Januar 2018, nachdem das Gemeindegesetz in Kraft getreten war. Man kann PI einfach nicht vorher einreichen, und ich bin sehr, sehr, sehr froh, dass diese Abstimmung jetzt erfolgt und die Änderung per 1. Juni 2019 in Kraft gesetzt werden kann, weil es einzelne Gemeinden gibt, die auch für dieses Jahr noch kein gültiges Budget haben, weil diese durch die Bezirksräte aufgehoben wurden. Diese PI schafft Recht, um diese Budgets schliesslich doch gültig zu machen, es geht also nicht nur um das nächste Jahr. Warum hat es einzelne Gemeinden, die noch kein Budget haben? Weil die Gemeinden nicht gleich sind und es für einige wirklich sehr absurd wäre: Man müsste das Budget entweder falsch machen oder die Steuern massiv erhöhen. Aber sagen möchte ich einfach drei Dinge: Erstens ein Lob für die Kommission, die diese PI jetzt speditiv und gut behandelt hat, und auch für das Gemeindeamt, die das unterstützt hat, und auch

ein Lob wegen der dringlichen Inkraftsetzung. Fachlich, dringlich, terminlich – tipptopp.

Zweitens möchte ich sagen, es ist schon ein bisschen vorweggenommen: Sie retten einige Gemeinden vor einer Absurdität und ermöglichen eine vernünftige Budgetierung. Das ist sehr wichtig, herzlichen Dank.

Und der dritte Punkt, Jörg Kündig hat ihn ein bisschen angesprochen: Wenn man nach altem Gemeindegesetz – also bevor der mittelfristige Ausgleich eingeführt wurde – die Zahlen der Nettovermögen aller Gemeinden per 31. Dezember 2017 zusammennimmt, kommen wir da auf 1,89 Milliarden Franken. Diese 1,89 Milliarden Franken hätte man jedes Mal mit Steuererhöhungen wieder aufstocken müssen, wenn man sie abgebaut hätte. Also mittelfristig wären diese 1,89 Milliarden Franken dem Kreislauf entzogen und somit vernichtet gewesen, und heute geben Sie dieses Vermögen der Zürcher Bevölkerung zurück. Dieser Punkt allein ist nicht dringlich, das könnte man auch noch nächstes Jahr machen. Aber weil einige Gemeinden darauf angewiesen sind, vernünftig budgetieren zu können, müssen wir das auf den 1. Juni 2019 in Kraft setzen. Und herzlichen Dank, dass Sie alle mitgearbeitet haben.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Ganz herzlichen Dank für die positive Aufnahme dieser Gesetzesrevision. Ich kann mich, sowohl was das Vorgehen betrifft wie auch was den Inhalt betrifft, den verschiedenen Rednerinnen und Rednern nur anschliessen. Ich glaube, wir haben gemeinsam eine sinnvolle Lösung gefunden in einer für dieses Parlament eher rekordverdächtigen Zeit, mit einer dringlichen Inkraftsetzung. Es ist jetzt wichtig, dass wir weitere Probleme, die im Gemeindegesetz allenfalls auftauchen, dann auch bündeln und dann vielleicht in einer gebündelten Revision wieder anschauen. Aber es gehört zur Arbeit eines Parlaments und einer Regierung, bei Schwierigkeiten hinzuschauen und nach besseren Lösungen zu suchen. Und diese haben wir gefunden.

Im Sinne der Stellungnahme des Regierungsrates möchte ich diesen Prozess ebenfalls unterstützen. Ich danke Ihnen und bin froh, wenn dann die dringliche Inkraftsetzung bei der zweiten Lesung beschlossen wird.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I.

§ 92

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Dieter Kläy: Somit ist die Vorlage materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Anlässlich der Redaktionslesung befinden wir auch über Ziffern römisch II bis IV der Vorlage sowie Ziffern I und II des Dispositivs.

Das Geschäft ist für heute erledigt.