

6. Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz

Postulat André Müller (FDP, Uitikon), Fabian Müller (FDP, Rüschlikon) vom 30. November 2020

KR-Nr. 438/2020, Entgegennahme, Diskussion

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Urs Dietschi hat an der Sitzung vom 8. Februar 2021 Antrag auf Nichtüberweisung des Postulates gestellt.

André Müller (FDP, Uitikon): Es ist mir sehr wohl bewusst, dass es sich hier um ein technisches Postulat handelt, dass viele in diesem Saal nur mit leisem Gähnen hervorlocken kann; Abwesenheit ist wahrscheinlich eher das, was hier passiert (*Der Ratssaal ist nach der Pause noch halbleer.*).

Nun für einen «Nerd» wie mich, der sich sowohl als ehemaliges Mitglied der Finanzkommission wie auch als Präsident der Rechnungsprüfungskommission (*RPK*) meiner Wohngemeinde Uetikon vor allem mit der Planbarkeit des Staatshaushaltes auseinandersetzt, hat dieses Postulat aber eine wichtige Bedeutung. Die Planbarkeit des Gemeindehaushalts ist wichtig, sowohl für die Planung des Aufwands, das heisst, die Bereitstellung von Leistungen des Staates für die Bürger, als auch für die Ertragsseite, von der diese Leistungen finanziert werden sollen. Ein wichtiger Punkt dabei ist auch die Investitionsseite, die aufwandmässig über die Abschreibungen in der Erfolgsrechnung finanziert wird. Die Leistungsseite des Staates ist oft weniger volatil, da sie durch Gesetz und Verordnung, also den Leistungsauftrag der Gemeinde, bestimmt ist. Grössere Veränderungen entstehen in der Gemeinde aber oft durch grosse Investitionen, zum Beispiel den Bau eines Schulhauses, einer Turnhalle oder der Sanierung einer Sportanlage, die grosse zusätzliche Abschreibungen auf der Aufwandseite nach sich ziehen. Die Ertragsseite kann wesentlich volatiler sein. Auf der einen Seite können vor allem die Steuern juristischer Personen von Jahr zu Jahr variieren. Auf der anderen Seite gibt es auf der Ertragsseite weitere Sondereffekte, die auf Ebene der Gemeinde unbeeinflussbare Schwankungen ergeben können, wie zum Beispiel ausserordentliche, hohe, nicht voraussehbare Grundstückgewinnsteuern, ausserordentliche hohe Steuern früherer Jahre oder ausserordentlich hohe Erträge aus der passiven Steuerauscheidung. Während die Grundstückgewinnsteuern immer besser geschätzt werden können, werden die Steuern früherer Jahre und die passive Steuerauscheidung vor allem durch die Erledigungsgeschwindigkeit des Steueramtes bestimmt.

Um die Planbarkeit zu erhöhen, bestimmt das Gemeindegesetz in Paragraph 123 Absatz 1, dass die Gemeinden mit Einlagen in die Reserve das Nettovermögen erhöhen oder eine Nettoverschuldung vermindern können; finanzpolitische Reserven, die in der finanzpolitischen Steuerung einer Gemeinde, indem sie zur Deckung von Aufwandüberschüssen verwendet werden können, daher kurzfristige

Ertragsschwankungen ausgleichen und damit zu einer langfristig stabilen Steuerpolitik beitragen können. Absatz 2 besagt, dass die Einlage in die finanzpolitische Reserve zwingend budgetiert werden muss.

Das Budget einer Gemeinde wird meist Anfang September vom Gemeinderat abgesegnet. Dabei stützt dieser sich meist auf Zahlen der ersten Jahreshälfte des aktuellen Jahres. Dieser Zeitplan wird durch die Vorarbeit der RPK, bekannt im Zeitpunkt der Gemeindeversammlung, bestimmt, Änderungen sind daher kaum möglich. Die Erfahrung zeigt nun, dass regelmässig Sondereffekte erst erkannt werden, nachdem der Budgetprozess abgeschlossen ist, und somit nicht in die finanzpolitische Reserve übertragen werden können. Die Möglichkeit einer Gemeinde, vielleicht auch in Zusammenarbeit mit der RPK auch nach dem Abschluss des Budgets über eine Zuweisung zur finanzpolitischen Reserve zu entscheiden und die Volatilität im Gemeindehaushalt zu glätten, würde die Planbarkeit von Investitionen erhöhen, die Variabilität der Ertragsseite vermindern und die Gemeindeautonomie stärken; alles, was uns eigentlich am Herzen liegen sollte.

Nun, wir haben diese Änderung bewusst als Postulat ausgestaltet, damit die Regierung uns aufzeigen kann, welche Möglichkeiten sie vorsehen könnte, zum Beispiel auch eine explizite Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und RPK, und welche Risiken sie sehe, würde diese Möglichkeit im Gemeindegesetz verankert. Wir haben keine negativen Punkte gesehen. In diesem Sinne danken wir für die Überweisung.

Urs Dietschi (Grüne, Lindau): Mit den Postulanten gehe ich einzig darin einig, dass die Gemeindefinanzen planbar sein müssen. Das Postulat der Wirtschaftspartei, Verfechter des schlanken Staates, bringt aber ein unnötiges Vorhaben, einen unnötigen Vorstoss. Unnötig? Die Gründe haben Sie eigentlich gleich selber aufgelistet. Ausserordentlich hohe, nicht voraussehbare Grundstückgewinnsteuern können budgetiert werden, weil sie voraussehbar sind, wenn man denn will. Die Grundstückverkäufer müssen ein Depot beim kantonalen Steueramt hinterlegen. Somit wird mit einer Nachfrage beim kantonalen Steueramt die Grundstücksgewinnsteuer planbar und nicht zur Unzeit erfolgswirksam. Ausserordentlich hohe Steuern früherer Jahre sind ebenfalls planbar. Via das kantonale Steueramt erhält die Gemeinde Auskunft. In der Steuererklärung der Verkäuferschaft sind diese zwei Jahre später ersichtlich. Ausserordentlich hohe Erträge aus passiven Steuerausscheidungen sind ebenfalls planbar. Das kantonale Steueramt hilft auch hier weiter, macht eine Einschätzung zum Verkauf. Allerdings muss das Steuersekretariat der Gemeinde aktiv werden. Es gibt also keinen Grund für dieses Postulat, das zu beantworten nur Zeit beansprucht und etwa zu den gleichen Schlüssen, wenn auch detaillierter, kommen wird. Die Postulanten als Vertreter der schlanken Verwaltung hätten sich im Vorfeld entsprechend informieren und damit das unnötige Postulat vermeiden können. Wir Grünen lehnen dieses unnötige Postulat ab.

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden): Ich gebe Ihnen meine Interessenbindung bekannt: Ich stehe als Gemeinderätin in Glattfelden dem Ressort «Finanzen, Steuern und Liegenschaften» vor.

Die SP hat grundsätzlich Sympathien für das Anliegen der Postulanten. Wir sehen die Problematik, dass mit der aktuellen Gesetzgebung nur eine Einlage in die finanzpolitische Reserve während dem Budgetierungsprozess beschlossen werden kann. Das heisst, dass ich bereits zum Budgetzeitpunkt wissen muss, dass ich zum Beispiel mehr Grundstückgewinnsteuereinnahmen haben werde. Das ist schwierig. Gerade Gemeinden, die vor grösseren finanziellen Herausforderungen stehen, wären froh um die Möglichkeit, nicht vorhersehbare Mehreinnahmen zur Deckung von allfälligen zukünftigen Aufwandüberschüssen oder zum Schuldenabbau verwenden zu dürfen. Wir überweisen das Postulat heute. Vielen Dank.

Christian Pfaller (SVP, Bassersdorf): Das eingereichte Postulat betreffend die Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven, auch wenn diese nicht im ordentlichen Budgetprozess budgetiert werden konnten, gibt den Gemeinden die Möglichkeit, bei nicht vorhersehbaren Einnahmen, wie zum Beispiel bei Mehreinnahmen von Grundstückgewinnsteuern, trotzdem eine Einlage in die finanzpolitischen Reserven zu tätigen. Im Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden wird in Kapitel 6, finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente, prominent in der Einleitung wörtlich darauf hingewiesen: «Die Gemeinden bestimmen im Rahmen des kantonalen Rechts ihre Finanzpolitik selber.» Unter Punkt 4.1 wird der Zweck der finanzpolitischen Reserve wie folgt beschrieben: «Mit der finanzpolitischen Reserve erhalten die Gemeinden ein Instrument, um Schwankungen des Jahresergebnisses zu glätten oder ein angestrebtes Eigenkapitalziel zu erreichen. Die Reserve ist im Gegensatz zu der Vorfinanzierung von Investitionsvorhaben nicht zweckgebunden. Sie dient ausschliesslich der finanzpolitischen Steuerung.» Denjenigen unter Ihnen, die bei einem Budgetprozess in einer Gemeinde schon einmal mitgearbeitet haben, ist sicherlich bekannt, dass gewisse Einnahmen nicht oder nur schwer budgetiert werden können.

Wie bereits im Postulat erwähnt, handelt es sich um ausserordentlich hohe, nicht voraussehbare Grundstückgewinnsteuern, ausserordentlich hohe Steuern früherer Jahre oder ausserordentlich hohe Erträge aus der passiven Steuerausscheidung. Um den Gemeinden mehr finanzpolitischen Handlungsspielraum zu geben, wird die Überweisung dieses Postulats an den Regierungsrat von der SVP/EDU-Fraktion unterstützt.

Ronald Alder (GLP, Ottenbach): Es wurde bereits ausgeführt, dass es immer wieder Erträge gibt, die eben nicht voraussehbar sind und darum auch nicht budgetiert werden können. Und nach aktuellem Gemeindegesetz – auch das wurde jetzt bereits gesagt – können sie somit nicht in die Reserven fliessen, wenn sie eben nicht entsprechend budgetiert wurden. Das Postulat macht aus Sicht der Grünliberalen Sinn, denn ebendiese ausserordentlichen Erträge können nicht budgetiert werden. Wenn sie dann ins Eigenkapital fliessen, erhöhen sie den Druck auf Steuersen-

kungen. Die finanzpolitischen Reserven werden separat und transparent ausgewiesen und dienen dazu, den Steuerfuss zu glätten. Jo-Jo-Effekte können so vermieden werden. Mehraufwände, wie zum Beispiel Schulhausneubauten, können der finanzpolitischen Reserve entnommen werden. In der Umsetzung ist ein Augenmerk jedoch darauf zu richten, dass kein Missbrauch erfolgt, indem zum Beispiel die Grundstückgewinnsteuern konstant tiefer budgetiert werden oder sogar auf null gesetzt werden oder diese Kasse gar mit einem Minusbetrag geführt wird. Und eventuell ist auch eine Deckelung der Reserve vorzusehen. Die Grünliberalen überweisen das Postulat.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Ich kann es kurz machen: Der Regierungsrat war damals schon bereit, das Postulat entgegenzunehmen, um zu prüfen, inwiefern und wie genau eine gesetzliche Anpassung möglich wäre. Wenn der politische Wille vorhanden ist, gibt es hier sicher Spielraum zugunsten der Gemeinden, und in dem Sinn beantrage ich Ihnen im Namen des Regierungsrates, das Postulat zu unterstützen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 143 : 20 Stimmen (bei 2 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 438/2020 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist erledigt.