

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Diego Bonato
betreffend Vermerk voraussehbarer gebundener
Ausgaben im Budget 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 211/2021 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 «Vermerk voraussehbarer gebundener Ausgaben im Budget auf Gemeindeebene» ein. Sie wurde am 28. Februar 2022 im Kantonsrat behandelt und mit 72 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, Rüslikon; Christian Pfaller, Bassersdorf; Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretärin: Sandra Bolliger.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

§ 99 des Gemeindegesetzes (GG) vom 25. April 2015 soll wie folgt ergänzt werden:

§ 99¹ Das Budget enthält:

neu:

c. Anhang zum Budget.

...

neu:

⁵Für voraussehbare Ausgaben, die gebunden sind, werden mit einem Gebundenvermerk versehen.

neu:

⁶Das Budget veröffentlicht im Anhang zum Budget das Verzeichnis je der im Budget enthaltenen Ausgaben für Verpflichtungskredite, für Budgetkredite mit Sperrvermerk und für gebundene Ausgaben, deren Betragsgrenzen über den Finanzkompetenzen des Gemeindevorstandes 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 Eindämmung einer extensiven Auslegung der Begrifflichkeit der gebundenen Ausgaben. Die gewünschte Transparenz sollte bei voraussehbaren gebundenen Ausgaben mit einem Vermerk im Budget herbeigeführt werden. Nach aktueller Rechtslage muss ein solcher Sperrvermerk, der erst aufgehoben wird, wenn die Bewilligung rechtskräftig ist, bei Budgetkrediten bereits heute angebracht werden. Ergänzend hierzu sollten gemäss PI dem Budget Verzeichnisse zu Verpflichtungskrediten, Budgetkrediten mit Sperrvermerk und gebundenen Ausgaben, deren Betragsgrenzen über den Finanzkompetenzen des Gemeindevorstands liegen, angehängt werden.

Die Kommission hat den Verband der Gemeindepräsidien 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.

Im Verlauf der Beratungen zur vorliegenden PI, die inhaltlich mit den PI KR-Nrn. 210/2021 und 212/2021 zusammenhängt, zeigte sich insbesondere nach den Anhörungen, dass das Vorhaben selbst bei den Initianten keine Unterstützung mehr finden würde. Die PI wäre in der Praxis kaum umsetzbar. Budgetkredite mit Sperrvermerk werden bereits heute im Budget aufgeführt. Verpflichtungskredite sind aktuell in der Jahresrechnung aufzulisten, ein Mehrwert bei einer zusätzlichen Auflistung im Anhang des Budgets ist nicht ersichtlich. Die Daten unterjährig aufzuarbeiten, dürfte schwierig sein. Auch die Auflistung der gebundenen Ausgaben einer Gemeinde generiert einen beträchtlichen Aufwand. Oftmals ist zum Zeitpunkt der Budgetierung auch noch nicht gänzlich geklärt, welche Ausgaben als gebunden beziehungsweise neu zu definieren sind. Diese Qualifikation erfolgt in der Regel erst mit dem konkreten Ausgabenbeschluss. Insgesamt stünde aus Sicht der Kommission der erhebliche Aufwand zur Umsetzung der PI in keinem Verhältnis zum effektiven Nutzen.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Staat und Gemeinden lehnt die PI einstimmig ab. Sie kommt zum Schluss, dass der Aufwand für das Anbringen der geforderten Vermerke und die Erstellung der gesonderten Verzeichnisse im Budget nicht gerechtfertigt ist und die PI keinen Mehrwert schafft.

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 mittels Vermerken und Verzeichnissen im Budget gesondert dargestellt werden. Die gleichzeitig eingereichten PI KR-Nrn. 210/2021 und 212/2021 verfolgen im Wesentlichen das gleiche Ziel hinsichtlich der Jahresrechnung 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 enthält mehrere Anliegen mit Bezug auf die gesonderte Darstellung bestimmter Ausgabenkategorien in den Gemeindebudgets:

Gemeinden sollen einerseits verpflichtet werden, gebundene Ausgaben im Budget mit einem Vermerk zu versehen. Ausserdem sollen die Gemeinden im Budget ein Verzeichnis für gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe erstellen.

Gemäss § 105 GG sind die voraussehbaren gebundenen Ausgaben im Budget einzustellen. Dies hat unter anderem zum Ziel, die Finanzierung der Aufgaben für das kommende Rechnungsjahr planen und gestützt darauf den Gemeindesteuerfuss festlegen zu können. Das Budget einer Gemeinde enthält zu einem sehr grossen Anteil gebundene Ausgaben, d. h. Ausgaben, zu deren Vornahme die Gemeinde verpflichtet ist und für deren Entscheid ihr kein erheblicher Entscheidungsspielraum mehr zusteht (§ 103 GG). Die Umsetzung der PI würde dazu führen, dass im Budget zu einem hohen Anteil Vermerke betreffend Gebundenheit angebracht werden müssten. Hinzu kommt, dass die Frage der Gebundenheit bestimmter Ausgaben in der Praxis im Zeitpunkt der Budgeterstellung nicht abschliessend beantwortet wird bzw. auch oftmals nicht beantwortet werden kann. Denn es handelt sich um eine erste Einschätzung der Rechts- und Sachlage. Die Beurteilung der Gebundenheit wird oftmals erst im Zeitpunkt eines gesonderten Beschlusses abschliessend vorgenommen, wenn die Sachlage für die Einschätzung feststeht. Im Zeitpunkt des Budgetbeschlusses gilt es vor allem, den Finanzbedarf der Gemeinde festzustellen. Eine Verpflichtung, die Beurteilung der Gebundenheit bereits im Budgetprozess vorzunehmen, rechtfertigt sich nicht, da dies mit einem beträchtlichen, praktisch kaum zu bewältigenden Aufwand verbunden wäre. Letztlich stellt sich zudem die Frage, was mit einer solchen Offenlegungspflicht erreicht werden soll, zumal eine wirksame Überwachung erst im Zeitpunkt des abschliessenden Ausgabenbeschlusses greifen könnte, wenn ein Rechtsmittel ergriffen werden kann. Daher würde eine Umsetzung der PI das Budget einer Gemeinde durch zahlreiche Vermerke und ein zusätzlich umfassendes Verzeichnis lediglich «aufblähen».

Andererseits verlangt die PI, dass die Gemeinden jeweils ein Verzeichnis für die im Budget enthaltenen Ausgaben für Verpflichtungskredite und für Budgetkredite mit Sperrvermerk erstellen sollen.

Das Gemeindegesetz verpflichtet die Gemeinden bereits, in der Jahresrechnung ein Verzeichnis der von der Legislative beschlossenen Verpflichtungskredite zu erstellen und im Budget Kredite mit einem Sperrvermerk zu versehen, wenn ein entsprechender Verpflichtungskredit der Legislative fehlt. Unklar ist, welcher Nutzen erreicht wird, wenn das Verzeichnis der Verpflichtungskredite zusätzlich auch im Budget wie-

dergegeben wird. Dieses würde im Wesentlichen dem Verzeichnis entsprechen, das den Stimmberechtigten im Rahmen der Jahresrechnung, d. h. rund ein halbes Jahr zuvor, vorgelegt wurde, ergänzt mit den im laufenden Jahr neu getätigten Verpflichtungskrediten. Diese Informationen sind für die Budgetplanung im Wesentlichen nur dahingehend bedeutsam, wenn Ausgabentranchen der einzelnen Verpflichtungskredite in das Budget eingestellt werden. Dabei handelt es sich um Ausgaben, die durch mehrjährige Verpflichtungskredite gebunden sind. Die Erstellung eines Verzeichnisses für die Verpflichtungskredite dient im Grunde genommen der Überwachung zur Einhaltung der Verpflichtungskredite. Dabei handelt es sich um ein Instrument der Rechenschaftsablegung im Rahmen der Jahresrechnung und nicht der Budgetplanung. Auch mit Bezug auf die Verpflichtung, ein Verzeichnis der Budgetkredite mit Sperrvermerk zu erstellen, ist kein Zusatznutzen erkennbar. Die Informationen lassen sich ohne Weiteres dem Budget bzw. in aller Regel der Investitionsrechnung entnehmen. Die Erstellung einer Auflistung gibt lediglich die Informationen, die im Budget bereits enthalten sind, in einer anderen Form wieder und ist damit letztlich eine Wiederholung, die für die Stimmberechtigten keinen erkennbaren Nutzen bringt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Aufwand für die Anbringung der geforderten Vermerke und die Erstellung der verlangten gesonderten Verzeichnisse im Budget nicht gerechtfertigt erscheint. Das Begehren der PI schafft keinen tatsächlichen Mehrwert, schränkt aber die Gemeindeautonomie ein. Aus diesen Gründen unterstützt der Regierungsrat den Beschluss der STGK, die PI KR-Nr. 211/2021 betreffend Vermerk voraussehbarer gebundener Ausgaben im Budget auf Gemeindeebene abzulehnen.

4. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt sieben Sitzungen:

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

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die PI abzulehnen.