

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 5. April 2019

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 27/2018
betreffend Abbau von Nettovermögen im neuen
Gemeindengesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. April 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 27/2018 von Matthias Hauser wird geändert, und es wird folgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 5. April 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, Mettmensstetten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Sekretär: Daniel Bitterli.

Gemeindegesezt (GG)

(Änderung vom; Abbau von Nettovermögen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. April 2019,

beschliesst:

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

Ausgleich des
Budgets

§ 92. ¹ Der Gemeindesteuerfuss wird grundsätzlich so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets ausgeglichen ist.

Abs. 2 unverändert.

³ Ist das Finanzvermögen grösser als das Fremdkapital, kann von Abs. 2 abgewichen und bis zur Höhe der Differenz ein Aufwandüberschuss budgetiert werden.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Diese Gesetzesänderung wird nach Art. 37 der Kantonsverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Juni 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 Vorberatung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 27/2018 von Matthias Hauser betreffend Abbau von Nettovermögen im neuen Gemeindegesetz abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde am 3. Dezember 2018 vom Kantonsrat mit 165 Stimmen vorläufig unterstützt. An ihrer Sitzung vom 22. März 2019 hat die Kommission der parlamentarischen Initiative vorbehaltlich der Schlussabstimmung einstimmig zugestimmt.

An der Schlussabstimmung vom 5. April 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 wurde verlangt, das Gemeindegesetz wie folgt zu ändern:

§ 92. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Von Abs. 1 und Abs. 2 kann abgewichen werden, solange die Höhe des Finanzvermögens diejenige des Fremdkapitals übersteigt.

Das neue Gemeindegesetz verlangt von den Gemeinden in § 92 Abs. 1 den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung im Budget und begrenzt zudem mit Abs. 2 den im Budget erlaubten Aufwandüberschuss. Mit dem neuen Abs. 3 soll die Möglichkeit geschaffen werden, Nettovermögen für den Ausgleich der Erfolgsrechnung abzubauen.

3. Beratung in der Kommission

Die von der parlamentarischen Initiative geforderte Änderung von § 92 Abs. 3 bzw. 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.

Bei der Beratung zum neuen Gemeindegesetz wurde die Vorgabe des mittelfristigen Ausgleichs von der Kommission eingebracht. Das alte Gemeindegesetz und die ursprüngliche Vorlage 4974 des Regierungsrates sahen zwar einen jährlichen Ausgleich vor, es wurde aber auch gesagt, dass jährliche Überschüsse erlaubt sind. Die Höhe der zulässigen Überschüsse wurde jeweils mit einem Kreisschreiben kommuniziert.

Indem die Kommission im neuen Gemeindegesetz einen mittelfristigen anstelle eines jährlichen Ausgleichs vorsah, beabsichtigte sie, den Gemeinden eine grössere Flexibilität zu gewähren. 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. Zudem sind auch reiche Gemeinden, die über ein Nettovermögen verfügen, unter Umständen gezwungen, Steuererhöhungen zu beschliessen, damit sie nicht gegen das Gesetz verstossen.

Um den Gemeinden mehr Flexibilität zu gewähren und es wohlhabenden Gemeinden zu erlauben, Nettovermögen abzubauen, und es aber auch Gemeinden, die eine Nettoschuld haben, zu ermöglichen, Schulden bzw. Vermögen abzubauen, ist die Kommission zum Schluss gekommen, die parlamentarische Initiative folgendermassen abzuändern:

In § 92 Abs. 1 wird die Mittelfristigkeit gestrichen. Abs. 2 bleibt unverändert und hält fest, dass pro Jahr ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert werden darf. In einem neuen Abs. 3 wird zudem festgehalten, dass von Abs. 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 bzw. Nettoschulden abzubauen. 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 § 93 des Gemeindegesetzes 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.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Ausgangslage

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 22. März 2019 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 27/2018 betreffend Abbau von Nettovermögen im neuen Gemeindegesetz im Sinne von § 28 Abs. 1 KRG wie folgt Stellung:

Mit der parlamentarischen Initiative soll das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) geändert werden. Dieses schreibt in § 92 Abs. 1 und 2 den Gemeinden vor, die Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen, und begrenzt zudem den im Budget erlaubten Aufwandüberschuss.

Das alte Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 und der Antrag des Regierungsrates für ein neues Gemeindegesetz (Vorlage 4974) sahen demgegenüber einen jährlichen Ausgleich der Erfolgsrechnung vor mit der Möglichkeit, Aufwandüberschüsse in einer begrenzten Höhe oder Ertragsüberschüsse zu budgetieren. Die Höhe des zulässigen Aufwandüberschusses wurde in einem Kreisschreiben geregelt. Die damalige Regelung räumte den Gemeinden im Vergleich zur heutigen Bestimmung in § 92 Abs. 2 GG einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum ein.

Indem der Kantonsrat entgegen dem Antrag des Regierungsrates nicht einen jährlichen, sondern einen mittelfristigen Ausgleich im Gemeindegesetz regelte, beabsichtigte er, den Gemeinden einen grösseren Gestaltungsspielraum zu gewähren. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass der mittelfristige Ausgleich nicht zu einem grösseren, sondern zu einem geringeren Spielraum führt und die Gemeinden zu stark einengt.

B. Beurteilung der parlamentarischen Initiative

Die Initiative bezweckt, den Handlungsspielraum für Gemeinden mit einem Nettovermögen zu vergrössern, d.h. für Gemeinden, bei denen das Finanzvermögen grösser als das Fremdkapital ist. Entsprechend fordert die Initiative, Gemeinden mit Nettovermögen von der Regelung in § 92 Abs. 2 GG auszunehmen. Dadurch könnten solche Gemeinden grössere Aufwandüberschüsse als bisher im Budget vorsehen.

Verfügt eine Gemeinde über eine gute Finanzlage (Nettovermögen), rechtfertigt sich eine Beschränkung des zulässigen Aufwandüberschusses nicht. Die geltende Regelung in § 92 Abs. 2 GG versäumt es, Rücksicht auf die unterschiedliche finanzielle Lage der Gemeinden zu nehmen. Das Anliegen der Initiative erweist sich daher als berechtigt. Die

Bestimmung im Gemeindegesetz sollte für Gemeinden mit Nettovermögen entsprechend geändert werden.

Die Initiative nimmt jedoch keinen Bezug auf Gemeinden mit einer Nettoschuld, d. h. auf Gemeinden, bei denen das Finanzvermögen kleiner ist als das Fremdkapital. Die geltende Regelung zum mittelfristigen Ausgleich in § 92 Abs. 1 GG behindert Gemeinden, die eine Nettoschuld aufweisen, ihre Finanzlage zu verbessern. Der Handlungsspielraum von Gemeinden mit Nettoschuld sollte deshalb ebenfalls erweitert werden.

C. Beurteilung der geänderten Initiative

Die Kommission schlägt eine Änderung der Initiative vor. Sie möchte einerseits auch Gemeinden mit Nettoschuld von der Verpflichtung zum mittelfristigen Ausgleich gemäss § 92 Abs. 1 GG ausnehmen. Andererseits schlägt sie für § 92 Abs. 3 GG eine neue Formulierung vor, die im Sinne der Initiative festhält, dass Gemeinden nur in der Höhe des Nettovermögens von der Beschränkung in § 92 Abs. 2 GG ausgenommen werden.

Wir begrüssen den Verzicht auf einen mittelfristigen Ausgleich in § 92 Abs. 1 GG. Insbesondere für Gemeinden mit einer Nettoschuld ist er von zentraler Bedeutung. Finanziell schwächer aufgestellte Gemeinden sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Finanzlage rasch verbessern zu können. Bei Gemeinden mit Nettovermögen ist der Verzicht auf den mittelfristigen Ausgleich ebenfalls notwendig. Dadurch können diese ihren finanziellen Handlungsspielraum erweitern und auf Kosten des Nettovermögens Aufwandüberschüsse budgetieren, die von der Regelung in § 92 Abs. 2 GG abweichen.

Ebenfalls zu begrüssen ist die von der Kommission vorgenommene Neuformulierung von § 92 Abs. 3 GG. Im Vergleich zur Initiative hält sie nicht nur fest, wann eine Gemeinde von der Beschränkung des Aufwandüberschusses in § 92 Abs. 2 GG abweichen darf, sondern auch, dass die Abweichung höchstens im Betrag des Nettovermögens zulässig ist. Die neue Formulierung ist daher präziser und vereinfacht die praktische Umsetzung.

D. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Neuformulierung von § 92 GG erhöht den finanziellen Spielraum für die Gemeinden. Entsprechend vergrössert sich die finanzielle Verantwortung für die Gemeinden, weshalb diese die Schaffung von griffigen kommunalen Haushaltsregeln zu prüfen haben.

E. Fazit

Wir begrüßen die von der Kommission vorgeschlagene Änderung von § 92 Abs. 1 und 3 GG ausdrücklich und beantragen dem Kantonsrat, 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 5. April 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 der geänderten parlamentarischen Initiative einstimmig zugestimmt. Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat daher einstimmig, der geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 27a/2018 von Matthias Hauser betreffend Abbau von Nettovermögen im neuen Gemeindegesetz zuzustimmen.