



Protokollauszug
2. Sitzung vom 29. Januar 2025

**11/2025 9.0.1 Vernehmlassung Teilrevision des Gemeindegesetzes, Finanzpolitische Reserven
Stellungnahme**

1. Ausgangslage

Gemäss § 123 Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) müssen Einlagen in die Reserve budgetiert werden und dürfen im Budget zu keinem Aufwandüberschuss führen. Das Budget ist das Lenkungsinstrument der Gemeindetätigkeit im Allgemeinen und der Haushaltspolitik im Besonderen.

Am 30. Oktober 2023 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat betreffend Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz (KR-Nr. 438/2020) überwiesen. Mit dem Postulat wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, Einlagen in die finanzpolitische Reserve auch ausserhalb des Budgets zu tätigen.

Die Direktion der Justiz und des Innern (JI) hat diese Möglichkeit geprüft und einen Vorschlag zur Änderung des Gemeindegesetzes ausgearbeitet. Das Gesetz soll dahingehend ergänzt werden, dass Einlagen in die finanzpolitische Reserve neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen werden können (§ 123 Abs. 2 VE-GG). Die Einlagen in die Reserve werden dabei vom Budgetorgan beschlossen, mithin von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament (§ 123 Abs. 3 VE-GG). Die vorliegende Revision sieht zudem vor, dass die Regelungen in § 17 der Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) aus gesetzessystematischen Gründen in das Gemeindegesetz (§§ 123 Abs. 4 und 124 Abs. 3 lit. c VE-GG) überführt werden sollen. Der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern am 30. Oktober 2024 ermächtigt, zum Vorschlag zur Änderung des Gemeindegesetzes eine Vernehmlassung durchzuführen (RRB Nr. 1112/2024; Termin: 28. Februar 2025).

2. Stellungnahme

2.1. Grundlagen

Dem Stadtrat liegt die Stellungnahme des Verbandes Zürcher Finanzfachleute (VZF) vom 11. Dezember 2024 vor. Diese ist nachfolgend aufgelistet (2.2-2.4).

2.2. Generelle Bemerkungen

In § 118 ist das True and Fair View-Prinzip im Gemeindegesetz verankert, wonach die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden soll. Diesem Prinzip folgend, sehen die für die öffentliche Hand geltenden Rechnungslegungsnormen HRM2 und IPSAS die Bildung von Reserven nicht vor. Diese mussten deshalb mit der Einführung von HRM2 aufgelöst werden. Schon die geltende Lösung mit den finanzpolitischen Reserven über das Budget war eine politische Kompromisslösung, mit der die mit HRM2 wegfallenden zusätzlichen Abschreibungen kompensiert wurden. Die Bildung von finanzpolitischen Reserven über die Jahresrechnung ist eine weitere Vermischung von Rechnungslegung und die Finanzpolitik. Mit HRM2 war die ursprüngliche Intension, die Rechnungslegung und Finanzpolitik zu trennen. Aus

diesen grundsätzlichen Überlegungen und den nachfolgenden fachspezifischen Bemerkungen lehnt der VZF die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung ab.

2.3. Fachspezifische Bemerkungen

Alter Zweck der finanzpolitischen Reserve

Zur Verminderung einer Nettoverschuldung oder Erhöhung des Nettovermögens sieht das Gemeindegesetz bisher Einlagen in die Reserven unter der Bedingung vor, dass dadurch kein Aufwandüberschuss entsteht. Das heisst, die Reserve soll über den Steuerfuss auch tatsächlich finanziert und damit der Zweck der Reserve erfüllt werden.

Grundsatz der Verständlichkeit (§ 119 GG)

Die bisherige Lösung war budgetorientiert, berechenbar und verständlich. Durch die Ausweitung der heutigen Regelung kann die Jahresrechnung willkürlich zur Äufnung der finanzpolitischen Reserve genutzt werden, was die wichtigste Grösse für die Bevölkerung – das Jahresergebnis – beeinflusst. Eine Jahresrechnung muss objektiv und auf Fakten basiert sein (§ 118 GG, Zweck der Rechnungslegung). Seit der Einführung der neuen Rechnungslegung 2019 war das Ziel, Zahlen verständlich darzulegen und die Bevölkerung bei Entscheidungen zu unterstützen. Die geplante Gesetzesänderung weicht diese Ziele auf, reduziert die Aussagekraft und instrumentalisiert die Rechnungslegung.

Zukünftige finanzielle Herausforderungen

Durch die Glättung von Ergebnissen könnten finanzielle Herausforderungen der Zukunft weniger offensichtlich dargestellt werden, was den politischen Diskurs und die Entscheidungsfindung beeinträchtigen und dazu führen könnte, dass ein strukturelles Defizit zu spät erkannt wird.

Wirtschaftlicher Gehalt finanzpolitischer Reserven

Die finanzpolitischen Reserven werden dem zweckfreien Eigenkapital zugewiesen. An der Substanz des zweckfreien Eigenkapitals ändert sich damit nichts. Für das Budgetorgan ist diese Trennung nur schwer erkennbar und nicht von grosser Relevanz.

Abschluss Jahresrechnung

Die Jahresrechnung wird von den Finanzverwaltungen erstellt und von der Exekutive bis Ende März genehmigt. Anschliessend erfolgt die Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament. Bisher gab die Jahresrechnung in den meisten Gemeinden wenig zu diskutieren. Mit der vorgesehenen Änderung des Gemeindegesetzes wird eine politische Komponente mit der Jahresrechnung verknüpft, was vor allem bei Städten mit Gemeindeparlament zu Diskussionen führen dürfte. Falls der Antrag des Gemeindevorstands abgeändert wird, muss die gesamte Jahresrechnung korrigiert werden, was zu einem erheblichen Aufwand führt und die Gefahr birgt, dass die Einreichungsfrist beim Bezirksrat nicht eingehalten werden kann. Weiter müssen die heute sehr früh einzureichenden Finanzstatistiken nachträglich korrigiert werden.

2.4. Politische Aspekte

Gesetze werden von der Politik erlassen. Diese übersteuert gegebenenfalls fachlich korrekte Lösungen, was es zu akzeptieren gilt. Dass die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung als finanzpolitisches Instrument gewünscht wird, kann nachvollzogen werden. Allenfalls könnten die finanzpolitischen Reserven noch verstärkter eingesetzt werden, um konjunkturelle Schwankungen oder Sondereffekte auszugleichen und das Rechnungsergebnis zu glätten, was jedoch vom Budgetorgan und der Exekutive eine hohe Haushaltsdisziplin erfordert, insbesondere aufgrund wenig griffiger übergeordneter Haushaltregeln. Falls das Gemeindegesetz geändert wird, soll die Exekutive verpflichtet werden, aus Gründen der Transparenz in der Budget- und/oder der Jahresrechnungsweisung über die finanzpolitische Reserve Bericht zu erstatten.

2.5. Empfehlung

Aus den erwähnten Gründen lehnt der VZF als Fachverband die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung ab.

3. Erwägungen

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Stellungnahme des VZF überzeugt. Deshalb soll diese Antwort vollumfänglich unterstützt werden.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Vernehmlassung des VZF vom 11. Dezember 2024 wird vollumfänglich unterstützt.
2. Mitteilung an
 - Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich (per Mail / Vernehmlassungsportal)
 - Abteilungsleiter Finanzen und Liegenschaften
 - Archiv

Status: öffentlich

Stadtrat Schlieren

Markus Bärtschiger
Stadtpräsident

Jürgen Sulger
Stadtschreiber a.i.