



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Zusammenstellung des Vernehmlassungsergebnisses

Referenz: 2024-2859/HA

Zürich, 11. März 2025

Änderung des Gemeindegesetzes Finanzpolitische Reserve

A.	Zusammenfassung der Ergebnisse	2
B.	Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage	3
1.	Parteien	3
2.	Verbände	4
3.	Gemeinden	7
4.	Andere staatliche Organisationen (ausserhalb der kantonalen Verwaltung)	15
C.	Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	16

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

Bei der Vernehmlassung zur Teilrevision des Gemeindegesetzes betreffend finanzpolitischer Reserve gingen 64 Stellungnahmen ein:

Teilnehmende	Anzahl	Zustimmung	Ablehnung	Verzicht
Parteien	5	5	0	0
Verbände	5	3	2	0
Politische Gemeinden	48	26	21	1
Schulgemeinden	7	5	1	1
Andere Organisation	2	1	0	1
Total	67	40	24	3

Die Rückmeldungen sind geprägt von der unterschiedlichen Betrachtungsweise der Vorlage. Sie stehen im Spannungsverhältnis zwischen dem flexibleren finanzpolitischen Gestaltungsspielraum und dem verankerten Prinzip der Rechnungslegung nach HRM2, wonach die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden soll («True and Fair View»-Prinzip).

Über sämtliche Vernehmlassungsantworten¹ betrachtet, begrüßen 40 Teilnehmende (62 %) die Änderungen, 24 Teilnehmende (38 %) lehnen die Vorlage ab.

Parteien

Die politischen Parteien begrüßen die Änderung des Gemeindegesetzes durchwegs.

Verbände

Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verband Zürcher Schulpräsidenten (VZS) und der Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen (VPSZ) befürworten die Änderung. Der Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF) lehnt die Änderung ab. Der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) hat sich der Stellungnahme des VZF angeschlossen.

Gemeinden

Mit Blick auf die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden ist die Zustimmung minimal tiefer: 31 Gemeinden (58 %) begrüßen die Änderung, während sie von 22 Gemeinden (42 %) abgelehnt wird.

Betrachtet man nur die Politischen Gemeinden, begrüßen 26 Teilnehmende (55 %) die Änderungen, 21 Teilnehmende (45 %) lehnen die Vorlage ab.

Andere staatliche Organisationen

Die evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich begrüsst die Änderung. Für die römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich ist die Änderung aufgrund eigener rechtlicher Grundlagen zum Finanzhaushalt nicht relevant.

¹ Ohne Berücksichtigung von Teilnehmenden, die auf eine Stellungnahme verzichtet haben.

B. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

1. Parteien

FDP Kanton Zürich: Die FDP Kanton Zürich unterstützt die Vorlage und die damit verbundenen Änderungen des Gemeindegesetzes.

Mit dem vorgeschlagenen Gesetzesänderung nimmt der Regierungsrat das Anliegen des Postulats betreffend Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz (KR-Nr. 438/2020) auf und setzte dieses zielführend um.

Einlagen in die finanzpolitische Reserve sollen neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vom Budgetorgan vorgenommen werden können. Auf diese Weise kann das Budgetorgan, also dieselbe Behörde, die auch für den Entnahmeentscheid zuständig ist, auf nicht vorhergesehene Geschäftsfälle reagieren und Überschüsse nachträglich (ganz oder teilweise) den finanzpolitischen Reserven zuführen.

Diese unseres Erachtens elegante Art wird die Umsetzung einfach halten und dank der Abnahme über die Jahresrechnung auch dem richtigen Organ zur Genehmigung unterbreitet.

Wir sind überzeugt, dass mit dieser einfachen Möglichkeit, Einlagen in die Reserve – neben der Budgetierung – nachträglich über den Ertragsüberschuss der Jahresrechnung vorzunehmen, der finanzpolitischen Spielraum für die Gemeinden in einem positiven Sinne erhöht wird, was zu einer Glättung der Erfolgsrechnung und daher zu einer stabileren Vorhersage der langfristigen Steuerhöhe führen wird, was die FDP ausdrücklich unterstützt.

Grünliberale Partei Kanton Zürich (GLP): Die GLP begrüsst, dass mit der Vorlage der Gestaltungsspielraum der Gemeinden erweitert wird, indem es den Gemeinden ermöglicht wird, Ertragsüberschüsse effizient zu nutzen, ohne dass dies eine Steuererhöhung oder ein abruptes Anpassen der Ausgabenplanung erforderlich macht. Gleichzeitig wird die finanzielle Planungssicherheit verbessert, da die Gemeinden über eine grössere Flexibilität verfügen, um auf unvorhergesehene Mehreinnahmen zu reagieren und somit den mittelfristigen Haushaltsausgleich sicherzustellen. Zudem trägt eine nachträgliche Reservebildung dazu bei, Fehlanreize zu reduzieren, indem sie die Gefahr einer kurzfristigen und wenig nachhaltigen Erhöhung von Ausgaben gegen Jahresende verringert.

Innerhalb der GLP gibt es jedoch auch Stimmen, die einen Verzicht auf die Bildung von finanzpolitischen Reserven aus grundsätzlichen Überlegungen begrüssen würden. Gemäss internationalen Rechnungslegungsstandards wie HRM2 oder IPSAS sind finanzpolitische Reserven nicht vorgesehen. Eine nachträgliche Reservebildung könnte dazu führen, dass Jahresabschlüsse weniger die tatsächliche Finanzlage widerspiegeln. Zudem führt die Verlagerung von Entscheidungsprozessen in die Jahresrechnung zu einer Vermischung der haushaltspolitischen Steuerung und der eigentlichen Rechnungslegung, was nicht im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit ist.

Fazit: Nach Abwägung aller Aspekte befürworten wir die vorgeschlagene Gesetzesanpassung, da sie den Gemeinden eine flexiblere und praxisorientierte Finanzpolitik ermöglicht. Zudem handelt es sich um eine Kann-Option, so dass es den Gemeinden freisteht, diese neue Möglichkeit auszuschöpfen oder nicht.

Die Mitte Kanton Zürich: Die Mitte Kanton Zürich unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen zur finanzpolitischen Reserve. Dadurch wird den Gemeinden mehr Flexibilität gewährleistet - es kann auf unvorhergesehene Ereignisse nach Ablauf des Budgetjahres

reagiert werden. Diese Möglichkeit der Agilität, erlaubt es den Gemeinden einen allfälligen Ertragsüberschuss zweckmässig zu reservieren.

SP Kanton Zürich: Die SP Kanton Zürich begrüsst die vorgeschlagene Teilrevision und hat keine Änderungsvorschläge.

SVP Kanton Zürich: Die SVP Kanton Zürich unterstützt die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Die aktuelle Regelung schränkt die finanzpolitische Steuerung der Gemeindehaushalte unnötig ein und führt zu Fehlanreizen bei der Budgetierung. Ausserordentliche Erträge aus Grundstückgewinnsteuern oder von juristischen Personen sind während des Budgetprozesses oft nicht vorhersehbar. Dies ist besonders relevant für kleinere Gemeinden, in denen ein oder mehrere bedeutende juristische Personen aus zyklischen Branchen steuerpflichtig sind. Gemeinden, die solche ausserordentlichen Erträge verzeichnen, sollte die Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven nicht unnötig verwehrt werden.

Seit Änderung der 3%-Regelung im Gemeindegesetz müsste die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit des Instruments der «Finanzpolitischen Reserven» gänzlich hinterfragt werden. Solange dieses Instrument jedoch besteht, soll es jedoch auch von allen Gemeinden angewendet werden dürfen, welche positive Jahresabschlüsse erzielen.

Zudem weisen wir darauf hin, dass gemäss geltendem Recht GG § 90 Absatz 3 die Vorfinanzierung, also die Bildung zweckgebundener Reserven, ebenfalls budgetiert werden muss. Die vorliegende Gesetzesrevision sieht hierzu keine Änderung vor. Es ist uns nicht bekannt, ob den Postulanten dieser Umstand entgangen ist oder ob die Gesetzesanpassung bewusst nur die zweckfreie finanzpolitische Reserve umfassen sollte.

Aus unserer Sicht erscheint es jedenfalls wenig schlüssig, dass künftig zweckfreie Reserven ohne Budgetierung mit der Jahresrechnung gebildet werden dürfen, während dies für zweckgebundene Reserven nicht gilt. Vor diesem Hintergrund regen wir an, auch die Bestimmung in § 90 zu ändern, damit auch Vorfinanzierungen mit der Rechnung gebildet werden dürfen.

2. Verbände

Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV): Der GPV begrüsst die vorgesehene Gesetzesänderung, wonach Einlagen in die finanzpolitische Reserve neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen werden können, unter dem Aspekt, dass es Kann-Formulierungen sind.

Der GPV stellt sich grundsätzlich die Frage, ob das Instrument einer finanzpolitischen Reserve noch sinnvoll ist. Bei Überschüssen werden die erarbeiteten Mittel dem Eigenkapital zugeschlagen, analog wird es mit Aufwandüberschüssen gehandhabt. Wenn Einlagen in die finanzpolitische Reserve neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen werden können, hat dies zur Folge, dass die Vergleichbarkeit mit dem Budget und allgemein die Aussagekraft der Rechnungen darunter leiden können. Eine Glättung des Ergebnisses liegt zwar im finanzpolitischen Interesse der Gemeinden und Städte, allerdings stellt sich die Frage der Aussagekraft im Rahmen eines Vergleichs und der Nachvollziehbarkeit bei der Bevölkerung.

Die aktuell gültige Regelung kann jedoch die finanzpolitische Steuerung der Gemeindehaushalte unnötig einengen und zu Fehlanreizen in der Budgetierung führen. Ausserordentliche Erträge aus Grundstückgewinnsteuern oder von juristischen Personen sind während des Budgetprozesses unter Umständen nicht vorhersehbar. Letztere fallen dann ins Gewicht, wenn insbesondere in kleineren Gemeinden eine oder mehrere gewichtige juristische Personen aus zyklischen Branchen steuerpflichtig sind. Gemeinden, die solche ausser-

ordentlichen Erträge verzeichnen, soll die Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven nicht unnötig verwehrt werden.

Weiter machen wir darauf aufmerksam, dass nach geltendem Recht (GG § 90 Abs. 3) die Vorfinanzierung, also die Bildung der zweckgebundenen Reserven, ebenfalls budgetiert werden muss und die vorliegende Gesetzesrevision dazu keine Änderung vorgesehen hat. Dem GPV ist nicht bekannt, ob den Postulanten dieser Umstand entgangen ist oder ob die Gesetzesanpassung bewusst nur die zweckfreie finanzpolitische Reserve umfassen sollte.

Es scheint aus Sicht des GPV jedenfalls wenig schlüssig, dass künftig zweckfreie Reserven – ohne diese zu budgetieren – mit der Jahresrechnung gebildet werden dürfen, hingegen zweckgebundene Reserven nicht. Vor diesem Hintergrund regt der GPV an, auch die Bestimmung in § 90 zu ändern, damit auch Vorfinanzierungen mit der Rechnung gebildet werden dürfen.

Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF): Der VZF lehnt die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung aus folgenden grundsätzlichen und fachspezifischen Bemerkungen ab.

Generelle Bemerkungen und Empfehlungen des VZF: In § 118 ist das True an 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 Finanzpolitik. Mit HRM2 war die ursprüngliche Intension, die Rechnungslegung und Finanzpolitik zu trennen.

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.

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 und Städten wenig zu diskutieren. Mit der vorgesehenen Änderung des Gemeindegesetzes wird eine politische Komponente mit der Jahresrechnung verknüpft, was vor allem bei Gemeinden und 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.

Politische Aspekte: Gesetze werden von der Politik erlassen. Diese übersteuert gegebenenfalls fachlich korrekte Lösungen, was es zu akzeptieren gilt. Wir verstehen, dass die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung als finanzpolitisches Instrument gewünscht wird. 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 dem Gemeindevorstand eine hohe Haushaltsdisziplin erfordert, insbesondere aufgrund wenig griffiger übergeordneter Haushaltregeln. Falls das Gemeindegesetz geändert wird, soll der Gemeindevorstand verpflichtet werden, aus Gründen der Transparenz in der Budget- und/oder der Jahresrechnungsweisung über die finanzpolitische Reserve Bericht zu erstatten.

Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV): Der Verband kann die Überlegungen, die für die Einführung des Instruments der Bildung von finanzpolitischen Reserven bei der Genehmigung der Jahresrechnung sprechen, aus politischer Sicht nachvollziehen. Diese Möglichkeit würde den Gemeinden und Städten zusätzlichen Handlungsspielraum gewähren, was grundsätzlich begrüsst wird. Aus fachlicher Sicht hat der VZGV jedoch Bedenken. Dazu wird auf die Stellungnahme des Verbands der Zürcher Finanzfachleute (VZF) vom 11. Dezember 2024 verwiesen. Der VZGV unterstützt die Argumentation des VZFs und schliesst sich dieser Stellungnahme vollumfänglich an.

Verband Zürcher Schulpräsidien (VZS): Der Verband ist mit der vorgeschlagenen Teilrevision des Gemeindegesetzes einverstanden.

Gemäss VZS handelt es sich bei der vorgeschlagenen Teilrevision um eine Erweiterung der Möglichkeiten der finanzpolitischen Steuerung durch die Gemeinden. Es besteht aufgrund der «Kann-Formulierung» kein Zwang zur Bildung von Reserven. Der finanzpolitische Spielraum der Gemeinden wird vergrössert. Es kommt dabei aber nicht zu einer Kompetenzverschiebung, da für die Bildung allfälliger Reserven beim Jahresabschluss die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament zuständig ist. Finanzpolitische Reserven können (wie bisher) nur im Fall eines Überschusses gebildet werden. Insbesondere Schulgemeinden mit einem zyklischen Investitionsprogramm können dank finanzpolitischen Reserven – die sie beispielsweise für Schulbauten oder Tagesstrukturen auflösen können – Steuerfusserhebungen vermeiden oder mindestens vermindern.

Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen (VPZS): Der VPZS erachtet das Anliegen als sinnvoll und hat keine Einwände.

3. Gemeinden

Rückmeldungen von Politischen Gemeinden

Die **Gemeinden Bäretswil, Brütten, Dägerlen, Dällikon, Fällanden, Geroldswil, Grüningen, Herrliberg, Hettlingen, Hochfelden, Kleinandelfingen, Oberengstringen, Schleinikon, Schöfflisdorf und Weiningen** schliessen sich der Stellungnahme des GPV an. Sie begrüssen damit die vorgeschlagene Teilrevision des Gemeindegesetzes.

Die **Gemeinden Birmensdorf, Niederweningen, Oetwil an der Limmat, Pfungen, Rafz, Regensdorf, Schlatt, Volketswil, Wald, Winkel und Zell** sowie die **Städte Schlieren und Wetzikon** schliessen sich der Stellungnahme des VZF an oder haben die Argumentation der Stellungnahme des VZF übernommen. Sie lehnen damit die vorgeschlagene Teilrevision des Gemeindegesetzes ab.

Gemeinde Bassersdorf: Die Gemeinde Bassersdorf wendet das Instrument der Einlagen in die finanzpolitischen Reserven regelmässig an, um die budgetierten Ertragsüberschüsse auszugleichen. Aus diesem Grund ist die vorgesehene Gesetzesänderung für uns von besonderem Interesse. Wir unterstützen die vorgeschlagene Änderung, wonach Einlagen in die finanzpolitische Reserve neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen werden können. Bezugnehmend auf die Begründung verweisen wir auf das Schreiben des Verbandes der Gemeindepräsidenten vom 23. Januar 2025.

Gemeinde Hettlingen: Die Gemeinde Hettlingen führt in ihrer Stellungnahme aus, dass der hauptsächliche Grund für den Anschluss der Gemeinde Hettlingen an die Stellungnahme des GPVZH insbesondere die 2023 unerwartet erhaltene Erbschaft ist, welche mit der vorliegenden Teilrevision des Gemeindegesetzes als finanzpolitische Reserve hätte gebucht werden können (siehe 2. Abschnitt der GPV-Stellungnahme) und so für zukünftige schlechtere Jahre zur Glättung von Aufwandüberschüssen zur Verfügung gestanden wäre.

Gemeinde Hinwil: Die Gemeinde Hinwil folgt aus Sicht der Einhaltung der Rechnungslegungsgrundsätze der ablehnenden Haltung des VZF. Aus finanzpolitischer Sicht hingegen kann die Gemeinde Hinwil deren Ablehnungsantrag nicht folgen.

Folgende Gründe sind für diese Stellungnahme ausschlaggebend:

- Die Abgrenzung zum Finanzausgleich wurde bei der Einführung der Rechnungslegung HRM2 bewusst nicht umgesetzt, da eine Umstellung auf einen Schlag das Eigenkapital um sehr hohe Beträge das Eigenkapitals reduziert hätten. Die Gemeinde Hinwil grenzt den Finanzausgleich auch heute nicht ab und weist die erhaltenen Zahlungen in der Erfolgsrechnung aus.
- Die Gemeinde Hinwil hat mit rund 20 % des Steuerertrags einen für Hinwil hohen Ertragsanteil von Juristischen Personen. Durch die über mehrere Jahre verteilten Abrechnung der Vorjahre haben wir immer wieder mit den Steuererträgen der Vorjahre zu kämpfen. Die Steuererträge der Vorjahre sind mehr als volatil. Die Schwankungen betragen in einem drei Jahres Rhythmus mehrere Millionen und geben keine Planungssicherheit. Sie führen in guten Jahren zu Steuersenkungsanträgen, die nicht nachhaltig umgesetzt werden können.
- Mit der Möglichkeit eine finanzpolitische Reserve «ad hoc» zu bilden, bekäme Hinwil ein Instrument die volatilen Jahresergebnisse über die Bildung von Reserven und der Auflösung besser zu steuern.

- Die Steuerung der Jahresergebnisse ist für den Einwohner von Hinwil in der Erfolgsrechnung und im Eigenkapital nachvollziehbar. Zudem müssen die Einwohner an der Gemeindeversammlung ihre Zustimmung zu den Veränderungen der Finanzpolitischen Reserve erteilen: Aus Sicht der Nachvollziehbarkeit und der konsequenten Offenlegung wird der Einwohner gut bedient.
- Die statistische Auswertung kann über die Konten der Bilanz und der Erfolgsrechnung um die Veränderungen korrigiert werden. Dies sollte im heute kein Problem darstellen; somit könnten die Städte und Gemeinden, die nach der Rechnungslegung HRM2 bilanzieren weiterhin verglichen werden.

Gemeinde Höri: Die Gemeinde begrüsst die Möglichkeit, nicht budgetierte Einlagen in die finanzpolitische Reserve vorzunehmen zu können.

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ergibt sich die Möglichkeit, Einlagen in die finanzpolitische Reserve vorzunehmen, unabhängig davon, ob sie budgetiert wurden. Entsprechend können Ertragsüberschüsse tiefer ausgewiesen und die finanzpolitische Reserve geäuftet werden. Somit kann auf die Situation reagiert werden, wenn das Ergebnis gegenüber dem Budget unerwartet besser ausfällt. Die Einlage in die finanzpolitische Reserve wird mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen.

Ertrags- und Aufwandüberschüsse der Jahresrechnung werden dem Konto «Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre» in der Sachgruppe «Eigenkapital» gutgeschrieben bzw. belastet. Dieses Konto wie auch das Konto der finanzpolitischen Reserve gehören zum zweckfreien Eigenkapital.

Mit der geplanten Gesetzesänderung kann es für das Stimmvolk zunehmend schwieriger werden, die Jahresergebnisse, Erfolgsrechnung und Bilanz richtig zu analysieren. Wer sich aber vertieft mit Budget und Jahresrechnung auseinandersetzt, versteht die gesamte Thematik. Zudem wird im Beleuchtenden Bericht zu Budget und Jahresrechnung auf Einlagen in die finanzpolitische Reserve wie auch in allfällige Vorfinanzierungen hingewiesen.

Der Verband der Zürcher Finanzfachleute (VZF) weist in seiner Stellungnahme auf § 118 des Gemeindegesetzes hin, worin das True an Fair View-Prinzip verankert ist. Aufgrund dieses Prinzips soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Aufgrund dessen wurden mit Einführung von HRM2 die gebildeten Reserven aufgelöst. Mit der Möglichkeit, finanzpolitische Reserven zu bilden, wurde dieser Grundsatz aufgeweicht. Mit der nun vorgeschlagenen Gesetzesänderung würde dieses Prinzip noch mehr durchbrochen und nach Meinung des VZF die Rechnungslegung und Finanzpolitik noch mehr vermisch. Aus diesen Gründen lehnt der VZF die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab.

Die erhöhte Flexibilität bei der Erstellung der Jahresrechnungen, welche sich durch die geplante Änderung des Gemeindegesetzes ergeben würde, wird höher gewichtet als der Nachteil einer schwierigeren Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Gemeinde Kilchberg: Die Gemeinde Kilchberg begrüsst die vorgeschlagene Teilrevision des Gemeindegesetzes.

Gemeinde Maur: Die Gemeinde Maur verzichtet auf eine abschliessende Stellungnahme aus nachfolgenden Gründen:

Fachlich kann sich der Gemeinderat der Stellungnahme des Verbands Zürcher Finanzfachleute VZF anschliessen. Er verzichtet daher seit Einführung des neuen Rechnungsmodells HRM2 bewusst auf die Bildung von finanzpolitischen Reserven. Er weist im Übrigen auf den aus seiner Sicht engen Konnex des seinerzeitigen Entscheids zur Neubewertung des

Verwaltungsvermögens im Rahmen der Einführung von HRM2 (mit oder ohne Aufwertung) und dem allenfalls daraus fliessenden Bedürfnis zur Bildung von finanzpolitischen Reserven hin.

Politisch gesehen versteht der Gemeinderat das Bedürfnis von Gemeinden, die regelmässig ausserordentliche Erträge verzeichnen, Reserven bilden zu können. Er möchte ihnen daher die Möglichkeit zur flexiblen Bildung von finanzpolitischen Reserven nicht unnötig verwehren. In dieser Hinsicht stimmt er mit der Einschätzung des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich GPVZH überein

Gemeinde Niederhasli: Gemäss §118 des Gemeindegesetzes soll die Rechnungslegung die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen. Die Bildung und Verwendung der finanzpolitischen Reserve beeinflussen das Rechnungsergebnis der Erfolgsrechnung. Dadurch stimmt die Ertragslage nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen überein. Entsprechend sehen die für die öffentliche Hand geltenden Rechnungslegungsnormen HRM2 und IPSAS die Bildung von Reserven nicht vor. Die finanzpolitischen Reserven sind somit ein normenwidriges Instrument, das als Kompromisslösung für die wegfallenden zusätzlichen Abschreibungen ins Gemeindegesetz aufgenommen wurde.

Diese beiden Instrumente unterscheiden sich beträchtlich. Die zusätzlichen Abschreibungen bewirkten im HRM1 eine Verschlechterung der Rechnungsergebnisse des Steuerhaushalts und der gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen. Sie waren strikt budgetgebunden. Die dadurch gebildeten Reserven konnten aber nicht mehr aufgelöst werden und wurden auch nicht ausgewiesen. Die finanzpolitischen Reserven betreffen hingegen nur den Steuerhaushalt, sind nur bei deren Bildung strikt budgetorientiert und können das Rechnungsergebnis positiv wie negativ beeinflussen. Bereits mit dem aktuellen gesetzlichen Rahmen sind kurioserweise die Möglichkeiten zur Beeinflussung des Rechnungsergebnisses des Steuerhaushalts und damit zur Darstellung der Ertragslage wesentlich vielfältiger als noch im HRM1. Wenn nun auch noch die Bildung von Reserven ohne Budgetierung möglich werden soll, würde die Aussagekraft des Rechnungsergebnisses noch weiter geschmälert.

Die politische Gemeinde Niederhasli lehnt die vorgeschlagene Teilrevision des Gemeindegesetzes bezüglich der finanzpolitischen Reserven ab. Diese würde praktisch uneingeschränkte Möglichkeiten bieten, das Rechnungsergebnis politisch zu steuern. Vielmehr würde die Gemeinde Niederhasli folgende Einschränkungen bezüglich der finanzpolitischen Reserve begrüssen: Verbot von nicht budgetierten Verwendungen der finanzpolitischen Reserve und Kürzung der budgetierten Entnahme, wenn dadurch ein Aufwandüberschuss resultiert

Gemeinde Oberglatt: Die Gemeinde Oberglatt befürwortet die geplante Gesetzesänderung.

Die finanzpolitische Reserve ist als Instrument der politischen Steuerung des Budgets und der Jahresrechnung gesetzlich verankert. Dies obwohl es im Widerspruch zum True and Fair View-Prinzip gemäss Art. 118 GG steht.

Mit der Gesetzesänderung wird die Anwendbarkeit dieses bestehenden Instrumentes verbessert und es können auf nicht vorhergesehene oder vorhersehbare Geschäftsereignisse reagiert werden. Eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve in der Jahresrechnung ist bereits mit der aktuellen Gesetzgebung ohne Budgetierung möglich. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würde dies auch für die Bildung von finanzpolitischen Reserven ermöglicht. Dadurch wird eine Ungleichbehandlung von Bildung und Entnahme bereinigt. Dies entspricht aus Sicht der Gemeinde Oberglatt einer konsequenten Umsetzung.

Gemeinde Rafz: Die Gemeinde Rafz hat aus dem Verkauf der Antennenanlage und der Auflösung der Spezialfinanzierung eine finanzpolitische Reserve angelegt, welche zur Deckung von Aufwandüberschüssen herangezogen wird. Aus diesem Grund konnte ein ausgeglichenes Budget 2025 präsentiert werden, wobei die Deckung des Aufwandüberschusses durch die finanzpolitische Reserve aus Transparenzgründen zusätzlich ausgewiesen wurde. Wenn nun im Nachgang zum Budgetprozess erst beim Rechnungsabschluss eine Einlage beschlossen werden kann und damit auch die Glättung des Jahresergebnisses erfolgt, ist die Vergleichbarkeit von Budget und Jahresrechnung für die Stimmberechtigten noch schwieriger und auch kompliziert aufzuzeigen. Der im Grunde genommen rein technische Vorgang eines Jahresabschlusses erhält neu eine politische Komponente und kann zu Diskussionen mit der Rechnungsprüfungskommission und an der Gemeindeversammlung führen. Eine Änderung des Jahresergebnisses ist mit Mehraufwand verbunden und nicht erstrebenswert. Grundsätzlich soll die finanzpolitische Reserve aus ausserordentlichen Ereignissen geäuft werden, welche normalerweise im Budgetprozess bekannt sein sollten. Hohe Steuererträge, wie beispielsweise aus Grundstückgewinnen, sind seitens der Gemeinde wenig beeinflussbar und sollten im Jahresergebnis als ausserordentlicher Ertrag ausgewiesen und im Eigenkapital unter den kumulierten Ergebnissen zu finden sein. Diesem können auch Aufwandüberschüsse, die nicht durch finanzpolitische Reserven gedeckt sind, belastet werden. Die Gemeinde Rafz schliesst sich aus den genannten Gründen der Stellungnahme des VZF an.

Gemeinde Rüşchlikon: Die Gemeinde Rüşchlikon befürwortet die gesetzliche Anpassung aus folgenden Gründen:

- Erträge aus Grundstückgewinnsteuern, Steuern früherer Jahre und passiver Steuerausscheidungen sind während dem Budgetprozess unter Umständen nicht vorhersehbar.
- Der Steuerertrag erweist sich gerade in kleineren, finanzstarken Gemeinden als äusserst volatil. Einzelne Steuerpflichtige haben einen grossen Einfluss auf den Gesamtsteuerertrag.
- Aufgrund der Vergangenheitsbemessung des kantonalen Ressourcenausgleichs werden Sondereffekte und ausserordentliche Fiskalerträge mit zweijähriger Verzögerung abgeschöpft. Gemeinden, die den Finanzausgleich nicht abgrenzen (können), weisen somit grosse Schwankungen im Jahresergebnis aus - positive «Ausschläge» im Jahr des über das Budget hinausgehenden Steuerertrags, negative im Jahr der Abschöpfung. Diese Schwankungen sind für die Gemeindeversammlung schwer «lesbar».
- Bereits heute können finanzpolitische Reserven entnommen werden, auch wenn diese nicht vorab budgetiert worden sind. Die Möglichkeit, nun auch entsprechende Einlagen zu tätigen, wäre somit folgerichtig.

Gemeinde Stallikon: Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass mit der Bildung von finanzpolitischen Reserven und der damit verbundenen «Verfälschung» des Rechnungsergebnisses die Vergleichbarkeit der Gemeinden erschwert wird und für die Bevölkerung kaum nachvollziehbar ist. Die Möglichkeit, finanzpolitische Reserven neu erst zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses zu bilden lehnt der Gemeinderat deshalb ab. Im Gegenteil, die finanzpolitischen Reserven sollten gänzlich gestrichen werden. Der Gemeinderat lehnt deshalb den Entwurf der Vorlage ab.

Gemeinde Uetikon am See: Die vorgesehene Ausweitung der Möglichkeiten, Einlagen in die finanzpolitische Reserve auch über die Jahresrechnung zu tätigen scheint bei liberaler Sichtweise zunächst durchaus gerechtfertigt. Nebst planbaren Überschüssen könnten neu auch unvorhersehbare und damit auch nicht budgetierbare Mittelzuflüsse der Reserve zugeführt werden. Allerdings würde es damit auch möglich, dass positive Rechnungsergebnisse

anlässlich der Abnahme der Jahresrechnung an der Gemeindeversammlung auf Antrag des Gemeinderats, oder auch aus den Reihen der Stimmberechtigten, de facto jährlich auf Null gestellt werden könnten. Dies würde, wie bei der Wahl ob das Verwaltungsvermögen aufgewertet werden soll oder nicht, zu einer Verfälschung der korrekten Abbildung der Finanzlage einer Gemeinde führen. Deshalb ist aus Sicht der Gemeinde Uetikon am See, die Teilrevision des Gemeindegesetzes abzulehnen.

Gemeinde Wangen-Brüttisellen: Die Ausweitung der heutigen Regelung im Umgang mit finanzpolitischen Reserven widerspricht dem ursprünglichen Charakter in Verbindung mit dem geltenden „True and Fair View-Prinzip“ (§118 Gemeindegesetz, Finanz- und Ertragslage soll den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt sein) und führt zu mehr Intransparenz und weniger Klarheit gegenüber der Bevölkerung. Diesem Prinzip folgend, wonach die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden soll, sehen die für die öffentliche Hand geltenden Rechnungslegungsnormen HRM2 und IPSAS keine Bildung von Reserven vor. 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 wäre eine weitere Vermischung von Rechnungslegung und Finanzpolitik.

Damit einher ginge zudem eine höhere Unberechenbarkeit mit Blick auf den betrieblichen Jahresrechnungsprozess. Sollte im Zuge einer spontanen Reservebildung der Antrag des Gemeinderats an der Rechnungsgemeindeversammlung abgeändert werden, müsste der gesamte Formularsatz dementsprechend angepasst werden.

Die geplante Gesetzesanpassung im Zusammenhang mit der Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung wird im Sinne der Erwägungen abgelehnt.

Gemeinde Weiach: Der Gemeinderat Weiach kann die Überlegungen, die für die Einführung des Instruments der Bildung von finanzpolitischen Reserven bei der Genehmigung der Jahresrechnung sprechen, aus politischer Sicht nachvollziehen. Diese Möglichkeit würde den Gemeinden und Städten zusätzlichen Handlungsspielraum gewähren, was wir sehr begrüßen.

Stadt Adliswil: Mit der Möglichkeit, Einlagen in die finanzpolitische Reserve - neben der Budgetierung - nachträglich über den Ertragsüberschuss der Jahresrechnung vorzunehmen, erhalten die Gemeinden einen grösseren finanzpolitischen Gestaltungsspielraum.

Stadt Dietikon: HRM2 basiert auf dem «True-and-Fair-View-Prinzip», wonach die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen sind. Wenn nun aber ein gegenüber dem Budget wesentlich besseres Jahresergebnis durch eine nicht budgetierte Einlage in die finanzpolitische Reserve verändert werden kann, werden den politischen Organen und dem Souverän nicht die tatsächlichen Verhältnisse präsentiert. Vielmehr wird eine Budgetgenauigkeit vorgespiegelt, die nur von versierten Finanzfachleuten richtig analysiert und interpretiert werden kann.

Bedeutung der verschiedenen Finanzprozesse: Die wichtigsten Werkzeuge zur Steuerung der Finanzprozesse und des Steuerfusses sind das Budget und die Finanzplanung. Mit der bisherigen Regelung der finanzpolitischen Reserve konnte im Zuge des Budgetprozesses festgelegt werden, ob eine Einlage vorgenommen werden soll und mit welchem Betrag.

Durch die nun vorgeschlagene Ausweitung der Regelung verliert das Budget an Bedeutung, weil mit einer späteren ausserplanmässigen Einlage in die finanzpolitische Reserve wesentliche Korrekturen der Jahresergebnisse vorgenommen werden könnten. Nicht zuletzt könnte damit Steuerpolitik betrieben werden, indem bewusst zu pessimistisch budgetiert wird, um

eine Senkung des Steuerfusses zu vermeiden. Das (erwartete) wesentlich bessere Ergebnis könnte dann mit einer nicht budgetierten Einlage in die finanzpolitische Reserve verborgen werden.

Buchhalterische Bedeutung der finanzpolitischen Reserve: Das Gemeindegesetz gibt vor, dass jedes Jahr ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielt werden soll. Es darf somit nicht das Ziel sein, über Jahre hinweg grosse Ertragsüberschüsse anzusparen. Dadurch würde eine Generation durch regelmässig zu hohe Steuern eine Reserve aufbauen - sozusagen eine Schatztruhe füllen. Dies könnte dazu verleiten, dass eine spätere Generation zu ambitionierte Projekte angeht, welche noch spätere Generationen kaum stemmen können. Genau aus diesem Grund ist wichtig, dass bereits mit dem Budget festgelegt wird, mit welchem Steuerfuss man für das kommende Jahr rechnen kann und in welcher Höhe eine allfällige Einlage in die finanzpolitische Reserve gemacht werden soll. Eine Einlage, welche erst beim Jahresabschluss vorgenommen wird, müsste grundsätzlich auch in Abwägung mit der Festlegung des Steuerfusses getroffen werden, was zu jenem Zeitpunkt aber nicht mehr möglich ist.

Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve erfolgen erst am Ende des Jahresabschlusses und sind in der Regel nicht budgetiert. Trotzdem verstossen sie nicht gegen das «True-and-Fair-View»-Prinzip, weil die Ausgangslage völlig anders ist als vor der Einlage. Bei einer Entnahme wird die vorhandene Reserve verwendet, also Geld aus der Schatztruhe entnommen, um ein vorhandenes Defizit zu reduzieren oder auszugleichen. Aus rein buchhalterischer Sicht hat dies keinen Einfluss auf das Gesamteigenkapital, unabhängig davon, ob das Defizit durch die Position «Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre» reduziert wird oder der Position «Finanzpolitische Reserve» entnommen wird.

Steuerpolitisch kann eine Entnahme hingegen sinnvoll sein. Dies ist der Fall, wenn durch das Defizit die Eckwerte für das Haushaltsgleichgewicht nicht mehr eingehalten werden könnten und folglich mit dem nächsten Budget zwingend eine Steuererhöhung notwendig würde.

Politische Bedeutung der finanzpolitischen Reserve: Aus politischer Sicht weist ein geglättetes Ergebnis natürlich weniger Erklärungsbedarf auf, als ein unerwartetes Defizit oder ein hoher Ertragsüberschuss. Ein Jahresergebnis, das nahe beim Budget liegt, wird von aussen in der Regel als gut beurteilt.

Fazit / Vernehmlassungsantwort: Die vorgeschlagene Teilrevision des GG führt dazu, dass die Jahresabschlüsse der Zürcher Gemeinden und Städte künftig immer weiter vom Grundsatz «True-and-Fair-View» und somit vom ursprünglichen Gedanken hinter dem Modell HRM2 abweichen. Statt den Bürgerinnen und Bürgern mehr Transparenz zu gewähren, wären die Rechnungsergebnisse schwieriger zu interpretieren. Aus diesem Grund wird diese Teilrevision des GG als nicht zielführend abgelehnt. Es wird empfohlen, an der aktuell geltenden Praxis festzuhalten.

Stadt Kloten: Die Gesetzesänderung ist für die Stadt Kloten von grosser Bedeutung, da kaum eine andere Gemeinde im Kanton Zürich derart grosse Verwerfungen in Bezug auf das Jahresergebnis von Budget und Jahresrechnung im selben Jahr aufweist. Schon einige Male wäre man angesichts eines, weit besser als erwartet ausgefallenem, Jahresabschlusses in der Lage gewesen, Einlagen in die finanzpolitische Reserve vorzunehmen.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Einlagen neu auch mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorgenommen werden können, sofern ein entsprechender Ertragsüberschuss im Rechnungsjahr resultiert. Der resultierende Ertragsüberschuss kann damit ganz oder teilweise der finanzpolitischen Reserve zugewiesen werden. Analog wie beim Budget darf bei der Einlage in die finanzpolitische Reserve kein Aufwandüberschuss resultieren. Während

aus rein finanzpolitischer Sicht das Bedürfnis nach der Bildung von Reserven beim Vorliegen eines besseren Ergebnisses bei der Abnahme der Jahresrechnung nachvollziehbar ist, ist es auf der anderen Seite problematisch, weil dadurch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit, aus Sicht der Bürger, deutlich verschlechtert wird. Wenn bei der Abnahme der Jahresrechnung durch den Gemeinderat der Antrag des Stadtrats vom Gemeinderat abgeändert werden würde, müsste die gesamte Jahresrechnung korrigiert werden, was zu weiterem grossen Aufwand in der Finanzverwaltung und allenfalls zu Verzögerungen bei der Einhaltung von Fristen führen würde.

Aus diesen Gründen lehnt die Stadt Kloten die Gesetzesänderungen zur finanzpolitischen Reserve ab. Die finanzpolitische Reserve spielt als Steuerungsinstrument in der Budgetphase eine wichtige Rolle, um den Steuerfuss zu steuern und stabil zu halten. Dies soll nicht auch noch auf die Jahresrechnung ausgedehnt werden. Der Stadtrat lehnt die geplante Gesetzesänderung ab.

Stadt Winterthur – Stadtparlament: Die vorliegende Revision wird vom Winterthurer Stadtparlament grundsätzlich begrüsst. Insbesondere, dass die Ausweitung des heutigen Gestaltungsspielraums als «Kann-Vorschrift» eingeführt wird, wurde positiv vermerkt. Es wurden aber auch einzelne Befürchtungen geäussert, dass die neuen Bestimmungen zu Verwässerungen des Ergebnisses führen könnten. Das Stadtparlament wird daher genau beobachten, ob bei einer allfälligen Anwendung der neuen Möglichkeiten die Transparenz von Budget und Rechnung gewährleistet bleibt.

Stadt Winterthur: Der Stadtrat steht für eine transparente und unverzerrte Darstellung der finanziellen Verhältnisse im Zuge der Rechnungslegung ein. Die Vernehmlassungsvorlage steht diesem Anliegen entgegen, weshalb sie der Stadtrat ablehnt.

Der Prozess zur Genehmigung der Jahresrechnung in Stadtrat und Stadtparlament fokussiert sich bisher auf die Analyse der Sachverhalte, welche zum jeweiligen Jahresergebnis (insbesondere im Vergleich zum budgetierten Jahresergebnis) geführt haben. Dabei wird die finanzielle Situation im Sinne des mit HRM2 eingeführten und in S 118 des Gemeindegesetzes gesetzlich verankerten Prinzips der «True-and-fair-View» den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt. Die im Prozess involvierten Organe wie auch die Öffentlichkeit können dadurch darauf vertrauen, dass das ausgewiesene Gesamtergebnis aussagekräftig für den Geschäftsgang des jeweiligen Jahres steht. Die Möglichkeit, im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung Einlagen in die finanzpolitische Reserve vorzunehmen, würde diese Klarheit in der Darstellung der Jahresrechnung in Frage stellen. Die Rechnungslegung – und dabei insbesondere das ausgewiesene Jahresergebnis – wäre politisch beeinflussbar, was den mit der Einführung von HRM2 festgelegten Grundsätzen widerspricht. Für die Öffentlichkeit wäre nicht mehr ohne weiteres erkennbar, wie sich die tatsächliche finanzielle Situation im jeweiligen Jahr entwickelt hat. Dies schadet der Transparenz und dem Vertrauen in die Institutionen.

Stadt Zürich: Trotz der nachfolgend erwähnten rechnungslegerischen Bedenken und der dargelegten Problematik beim Abschluss der Jahresrechnung möchte die Stadt Zürich den anderen Städten und Gemeinden mit einer flexibleren Handhabung der finanzpolitischen Reserven nicht im Wege stehen und befürwortet die Revision mit einer transparenten Ausweisung im Antrag.

Einleitende Bemerkung: In § 118 ist das True an 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 finanz-politischen 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 Finanzpolitik. Mit HRM2 war die ursprüngliche Intension, die Rechnungslegung und Finanzpolitik zu trennen.

Abschluss Jahresrechnung: Die Jahresrechnung wird von der Finanzverwaltung erstellt und vom Stadtrat bis Ende März genehmigt. Anschliessend erfolgt die Beschlussfassung durch den Gemeinderat der Stadt Zürich. Bisher gab die Jahresrechnung in den meisten Gemeinden und Städten wenig zu diskutieren. Mit der vorgesehenen Änderung des Gemeindegesetzes wird eine politische Komponente mit der Jahresrechnung verknüpft, was vor allem bei Gemeinden und Städten mit Gemeindeparlament zu Diskussionen führen dürfte. Falls der Antrag des Gemeindevorstands abgeändert wird, muss die gesamte Jahresrechnung korrigiert werden, was in der Stadt Zürich 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.

Antrag Jahresrechnung und Budget: Die Entnahme aus oder neu die Einlage in die Reserve ist ein ausserordentliches Ereignis. Neben dem vorgegebenen Ausweis im ausser-ordentlichen Ergebnis, regen wir an, dass der Gemeindevorstand gesondert Antrag über die Entnahme oder Einlage stellen muss. Aus unserer Sicht ist heute nicht klar, ob der Antrag gesondert oder zusammen mit dem Budget bzw. der Jahresrechnung erfolgen darf. Wir regen an, diesen Punkt im Handbuch genauer auszuführen.

Rückmeldungen von Schulgemeinden

Bei den Rückmeldungen von Schulgemeinden werden auch die Stellungnahmen von Schulpflegern aus Einheitsgemeinden berücksichtigt.

Die **Primarschulgemeinden Bachs** und die **Sekundarschulgemeinden Embrach Oberembrach Lufingen** stimmen der vorgeschlagenen Teilrevision des Gemeindegesetzes zu.

Schulgemeinde Flaachtal: 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 Finanzpolitik. Mit HRM2 war die ursprüngliche Intension, die Rechnungslegung und Finanzpolitik zu trennen.

Falls das Gemeindegesetz geändert wird, soll der Gemeindevorstand verpflichtet werden aus Gründen der Transparenz in der Budget- und/oder der Jahresrechnung über die finanzpolitische Reserve Bericht zu erstatten.

Aus diesen Überlegungen lehnt die Schulpflege der Schulgemeinde Flaachtal die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit der Jahresrechnung ab.

Sekundarschulgemeinde Bülach: Die Sekundarschulpflege unterstützt diese Gesetzesänderung ausdrücklich. Die aktuell gültige Regelung engt die finanzpolitische Steuerung der Gemeindehaushalte unnötig ein und führt zu Fehlanreizen in der Budgetierung.

Ausserordentliche Erträge sind während des Budgetprozesses unter Umständen nicht vorhersehbar. Diese fallen insbesondere in kleineren Gemeinden ins Gewicht. Gemeinden, die solche ausserordentlichen Erträge verzeichnen, soll die Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven nicht unnötig verwehrt werden.

Zu den konkreten Gesetzesänderungen regen wir an, die gewählte Terminologie «Budgetorgan» in § 123 nochmals eingehend zu prüfen. Diese kommt bisher im Gemeindegesetz nicht vor und ist darin auch nicht näher beschrieben, was zu Rechtsunsicherheiten oder Fehlinterpretationen führen kann. Die Terminologie lässt sich in der Zürcher Gesetzessammlung bisher nur auf Verordnungsstufe oder im HRM2-Handbuch finden.

Weiter machen wir darauf aufmerksam, dass nach geltendem Recht (GG § 90 Abs. 3) die Vorfinanzierung, also die Bildung der zweckgebundenen Reserven, ebenfalls budgetiert werden muss und die vorliegende Gesetzesrevision dazu keine Änderung vorgesehen hat. Der Sekundarschulbehörde ist nicht bekannt, ob den Postulanten dieser Umstand entgangen ist oder ob die Gesetzesanpassung bewusst nur die zweckfreie finanzpolitische Reserve umfassen sollte.

Sekundarschulgemeinde Regensdorf/Buchs/Dällikon: Die Sekundarschulgemeinde Regensdorf/Buchs/Dällikon unterstützt diese Gesetzesänderung. Die Sekundarschulpflege ist der Auffassung, dass die Vorteile der vorgeschlagenen neuen Regelung überwiegen. Der Handlungsspielraum für die Gemeindevorsteherschaft wird dadurch erhöht.

Rückmeldung von Schulpflegen

Erhaltene Rückmeldungen von Schulpflegen aus Einheitsgemeinden:

Die **Schulpflege der Politischen Gemeinde** Erlenbach stimmt der Vorlage vollumfänglich zu.

Die **Schulpflege der Stadt Winterthur** verzichtet nach Prüfung der Unterlagen auf eine Teilnahme am Verfahren.

4. Andere staatliche Organisationen (ausserhalb der kantonalen Verwaltung)

Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich: Die evangelisch-reformierte Landeskirche begrüsst, dass der Revisionsentwurf als kann-Formulierung die zusätzliche Möglichkeit zur Bildung finanzpolitischer Reserven im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung schafft, dass aber keine Verpflichtung besteht, von der Möglichkeit zur Schaffung finanzpolitischer Reserven Gebrauch zu machen.

Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich: Die Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich und die römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Zürich verfügen mit der Finanzordnung über den Finanzhaushalt und den Finanzausgleich der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich (FO) und mit dem Reglement über den Finanzhaushalt der römisch-katholischen Kirchgemeinden im Kanton Zürich (FKG) über eigene Rechtsgrundlagen betreffend ihr Finanzhaushaltsrecht.

Gemäss der FO und dem FKG es heute nicht möglich, nachträgliche Einlagen in die finanzpolitische Reserve mit der Genehmigung der Jahresrechnung vorzunehmen, sofern ein entsprechender Ertragsüberschuss im Rechnungsjahr resultiert.



Festzuhalten ist, dass die vorgesehenen Neuerungen im Gemeindegesetz betreffend die finanzpolitischen Reserven im Prinzip aus Sicht der Körperschaft nicht HRM 2-konform wären. Da die HRM 2-Konformität weiterhin im Finanzrecht der Körperschaft und der Kirchgemeinden eingehalten werden soll, sollen die vorgesehenen Neuerungen des Gemeindegesetzes betreffend die finanzpolitischen Reserven nicht in die FO und das FKG aufgenommen werden, unabhängig davon, ob der Kanton Zürich diese Teilrevision für die politischen Gemeinden umsetzen wird.

C. Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Die besonderen Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen und spezielle Hinweise zur Umsetzung der Vorlage sind in der nachfolgenden Darstellung des Vorentwurfs aufgeführt.



Vorentwurf	Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen
Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 (Änderung vom)	
<i>Der Kantonsrat,</i>	
nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom (...) und der [Kommission] vom (...),	
<i>beschliesst:</i>	
I. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:	
4. Teil: Finanzhaushalt	
4. Abschnitt: Rechnungslegung und Berichterstattung	
B. Jahresrechnung	
<i>Reserve</i>	
§ 123. Abs. 1 unverändert.	
² Die Einlagen können budgetiert werden oder aufgrund eines Ertragsüberschusses in der Jahresrechnung gebildet werden. Sie dürfen im Budget und in der Jahresrechnung zu keinem Aufwandüberschuss führen.	Gemeinde Kilchberg: Die Gemeinde Kilchberg weist darauf hin, dass gemäss Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 6, 4.3.1 Einlage, ausgeführt ist, dass in der Jahresrechnung eine budgetierte Einlage in die Reserve unabhängig vom Jahresergebnis im budgetierten Umfang zu vollziehen ist. Sie führt zu einem höheren Aufwand und senkt somit den Ertragsüberschuss bzw. vergrössert den Aufwandüberschuss. Die Gemeinde Kilchberg stellt daher die Frage, ob mit der neuen Bestimmung künftig die Einlage in der Jahresrechnung soweit reduziert werden muss, dass schlussendlich kein Aufwandüberschuss mehr resultiert oder bleibt die bisherige Regelung für eine budgetierte Einlage weiter bestehen? Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich: Die evangelisch-reformierte Landeskirche weist darauf hin, dass sich bereits aus § 123 Abs. 1 GG ergibt, dass Einlagen in die Reserve getätigt werden können, dazu aber keine Verpflichtung besteht. In § 123 Abs. 2 ist daher nicht mehr die grundsätzliche Möglichkeit einer Einlage in die Reserve zu erwähnen, sondern es gilt festzuhalten, auf welche Weise dies geschehen kann. Es bestehen hierfür nur zwei Möglichkeiten (mit dem Budget und mit der Jahresrechnung), weshalb sich eine kann-Formulierung erübrigt. Vielmehr erscheint diese als Wiederholung von § 123 Abs. 1



Vorentwurf	Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen
	GG. Satz 1 von § 123 Abs. 2 GG ist daher direkter zu formulieren: «Die Einlagen werden budgetiert oder aufgrund eines Ertragsüberschusses in der Jahresrechnung gebildet. Sie dürfen im Budget und in der Jahresrechnung zu keinem Aufwandüberschuss führen.»
³ Die Einlagen in die Reserve werden vom Budgetorgan beschlossen.	Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV); Sekundarschulgemeinde Bülach: Es wird angeregt, die gewählte Terminologie «Budgetorgan» in § 123 nochmals eingehend zu prüfen. Diese kommt bisher im Gemeindegesetz nicht vor und ist darin auch nicht näher beschrieben, was zu Rechtsunsicherheiten oder Fehlinterpretationen führen kann. Die Terminologie lässt sich in der Zürcher Gesetzessammlung bisher nur auf Verordnungsstufe oder im HRM2-Handbuch finden. Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich: Der Begriff «Budgetorgan» ist im Gemeindegesetz singulär und wird auch nicht näher definiert. Gemeint ist wohl das Organ, welches das Budget beschliesst bzw. festsetzt. Formulierungsvorschlag: «Die Einlagen in die Reserven werden vom Organ beschlossen, welches das Budget festsetzt.»
⁴ Die Reserve wird zur Deckung von Aufwandüberschüssen verwendet. Die Entnahmen aus der Reserve werden vom Budgetorgan beschlossen.	Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich: Formulierungsvorschlag: «Die Reserve wird zur Deckung von Aufwandüberschüssen verwendet. Die Entnahmen aus der Reserve werden vom Organ beschlossen, welches das Budget festsetzt.»
<i>Erfolgsrechnung</i>	
§ 124. Abs. 1 unverändert.	
§ 124. Abs. 2 unverändert.	
³ Das ausserordentliche Ergebnis umfasst: a. die Einlagen in und Entnahmen aus Rücklagen der Globalbudgetbereiche, b. die Einlagen in Vorfinanzierungen und deren Auflösung, c. die Einlagen in die Reserve und die Entnahmen aus der Reserve.	
II. Die Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.	



Vorentwurf	Besondere Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen
III. Das Postulat KR-Nr. 438/2020 betreffend «Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz» wird als erledigt abgeschrieben.	