

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 147/2024

Sitzung vom 3. Juli 2024

736. Anfrage (Verschuldung von Gemeinden)

Die Kantonsräte Thomas Anwander und Dieter Kläy, Winterthur, sowie Tobias Weidmann, Hettlingen, haben am 29. April 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 163 Gemeindegesetz obliegt dem Regierungsrat die Aufsicht über die Gemeinden. Gestützt auf § 93 Abs. 2 Gemeindegesetz müssen die Gemeinden einen allfälligen Bilanzfehlbetrag innert 5 Jahren abtragen. Das Gemeindegesetz macht jedoch keine Vorgaben hinsichtlich einer zulässigen Verschuldung einer Gemeinde. Eine hohe Verschuldung einer Gemeinde kann jedoch langfristig erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit einer Gemeinde haben, ihre Aufgaben ordentlich zu erfüllen. Diese Themen haben eine zusätzliche Relevanz, wenn eine Gemeinde Mittel aus dem Finanzausgleich bezieht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welcher Verschuldungsgrad einer Gemeinde in absoluten Beträgen pro Kopf und relativ bezogen auf den jährlichen Steuerertrag findet der Regierungsrat als ökonomisch sinnvoll und vertretbar?
2. Welchen Stellenwert hat die Beurteilung der finanziellen Situation einer Gemeinde im Rahmen der Aufsichtspflichten des Regierungsrates?
3. Welche aufsichtsrechtlichen Mittel stehen dem Regierungsrat zur Verfügung (um den nicht gesetzeskonformen Zustand zu korrigieren), falls eine Gemeinde den gesetzlich geforderten ausgeglichenen Finanzhaushalt nicht erreicht?
4. Werden Gemeinden, die Finanzausgleichszahlungen erhalten, aufsichtsrechtlich, bezogen auf das Thema Finanzen, anders behandelt als Gemeinden, die keinen Finanzausgleich beziehen?
5. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, dass im Gemeindegesetz eine Bestimmung aufgenommen wird, welche die zulässige Verschuldung einer Gemeinde regelt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Anwander und Dieter Kläy, Winterthur, sowie Tobias Weidmann, Hettlingen, wird wie folgt beantwortet:

Die gemeinderechtlichen Organisationen sind im Grundsatz selbst für ihren Finanzhaushalt verantwortlich. Die Kantonsverfassung (KV; LS 101) enthält Grundsätze zum Finanzhaushalt (Art. 122 KV) und macht den Gemeinden dahingehend Vorgaben, als diese ihre Finanzhaushalte mittelfristig ausgleichen und Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren tilgen müssen (Art. 123 KV). Der Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden ist im Gemeindegesetz (GG; LS 131.1) geregelt. Es weist dem Gemeindevorstand (§§ 49 Abs. 2, 96, 101, 102, 128 und 129 GG), der Rechnungsprüfungskommission (§§ 59 und 61 GG) und der Prüfstelle (§§ 142 ff. GG) entsprechende Aufgaben zu.

Die allgemeine Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen üben die Bezirksräte und der Regierungsrat aus. Gemäss Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht erstattet das Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern jährlich Bericht über die Ausübung der Aufsicht. Der Bericht beleuchtet die Situation der Gemeinden gesamthaft und gibt zudem einen Überblick über die finanzielle Lage und Entwicklung der gemeinderechtlichen Organisationen.

Der Regierungsrat stellt sicher, dass die notwendigen Informationen zur Beurteilung der finanziellen Lage einer gemeinderechtlichen Organisation verfügbar und vergleichbar sind. So sind die gemeinderechtlichen Organisationen z. B. verpflichtet, im Budget und in der Jahresrechnung entsprechende Kennzahlen zu veröffentlichen (§ 37 Gemeindeverordnung [VGG; LS 131.11]). Umfassende Finanzdaten zu den gemeinderechtlichen Organisationen sind für die Öffentlichkeit und somit für die Politik, Verbände, Behörden, Verwaltung und Wissenschaft jederzeit im Internet einsehbar.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat wendet im Zusammenhang mit der Verschuldung der Gemeinden die Kennzahlen und Richtwerte nach HRM2 an. Im Finanz- und Aufgabenplan, im Budget und in der Jahresrechnung sind der Selbstfinanzierungsgrad, der Zinsbelastungsanteil, der Nettoverschuldungsquotient und die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner zur Beurteilung der Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinde offenzulegen (§§ 94 und 140 f. GG sowie §§ 12, 37 und Anhang 2 Ziff. 2 und 3 VGG).

Die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner wird als Gradmesser für die Verschuldung verwendet. Werte zwischen Fr. 1 und Fr. 1000 gelten als geringe Verschuldung, Werte zwischen Fr. 1001 und Fr. 2500 als mittlere Verschuldung, Werte zwischen Fr. 2501 und Fr. 5000 als hohe Verschuldung sowie Werte über Fr. 5000 Franken als sehr hohe Verschuldung.

Eine Beurteilung der Verschuldung ausschliesslich gestützt auf die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner ermöglicht kein umfassendes Bild der Verschuldungssituation einer Gemeinde. Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt z. B. den Anteil der Investitionen, den die Gemeinden aus eigenen Mitteln finanzieren können. Ein Wert über 100% ermöglicht den Schuldenabbau. Der Zinsbelastungsanteil zeigt, wie viel von den Einnahmen einer Gemeinde für Zinsen ausgegeben werden. Beim Zinsbelastungsanteil gilt nach den interkantonalen Richtwerten ein Wert von 0% bis 4% als gut. Der Nettoverschuldungsquotient zeigt den Anteil der direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen, der erforderlich wäre, um die Nettoschuld abzutragen. Werte unter 100% gelten als gut. Bei der Beurteilung ist ergänzend die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zu berücksichtigen. Dafür kann der Selbstfinanzierungsanteil herangezogen werden. Der Selbstfinanzierungsanteil zeigt den Anteil des laufenden Ertrags, der zur Finanzierung der Investitionen oder zum Abbau von Schulden verwendet werden kann. Ein Wert über 20% gilt als gut.

Zu Frage 2:

Die individuelle Beurteilung der finanziellen Lage ist Sache der Gemeinde bzw. ihrer Stimmberechtigten. Mit dem jährlichen Aufsichtsbericht stehen eine Gesamtübersicht über die Ergebnisse der Jahresrechnungsprüfungen sowie eine Einschätzung der Finanzlage und Verschuldungssituation der Gemeinden zur Verfügung. Der Regierungsrat stellt mit der aufsichtsrechtlichen Prüfung der Jahresrechnungen sicher, dass die notwendigen Informationen vorhanden und die Jahresrechnungen inhaltlich korrekt sind. Eine einheitliche Praxis für die Rechnungslegung trägt dazu bei, dass die Gemeinden ihre Haushalte vergleichbar und transparent führen. Darüber hinaus ermöglicht der alle vier Jahre erscheinende Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht, der die Wirksamkeit des Finanzausgleichs einschätzt, eine indirekte Beurteilung der finanziellen Lage der Gemeinden. Er gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs, über die Veränderung der Aufgabenteilung und ihre Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinden sowie über ihre Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben.

Zu Frage 3:

Nach § 76b Abs. 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) übt die Direktion der Justiz und des Innern die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden aus, soweit diese dem Regierungsrat zusteht. Das Gemeindeamt erfüllt als zentrales Organ jene Aufsichtsaufgaben, für die es besondere Fachkenntnisse braucht und die kantonsweit einheitlich erfolgen müssen. Der Bezirksrat als dezentrale Behörde hingegen erbringt jene Aufgaben, die ihm gesetzlich zugewiesen sind oder für die es Kenntnisse der Verhältnisse vor Ort braucht. Beide Aufsichtsstellen prüfen, ob die Gemeinden bei der Führung ihres Haushalts die gesetzlichen Vorgaben einhalten (RRB Nr. 1110/2019).

Im Rahmen der repressiven Aufsicht greift die kantonale Aufsichtsbehörde ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist (§§ 166 und 167 GG). In der Vergangenheit hob der Bezirksrat z. B. Budgets im Zusammenhang mit dem Haushaltsgleichgewicht auf. Das Gemeindeamt kann zudem themenbezogene Sonderprüfungen von Jahresrechnungen, Budgets oder Teilen davon durchführen.

Zu Frage 4:

Gemeinden, die Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten, werden aufsichtsrechtlich nicht anders behandelt als jene, die keine Beiträge erhalten oder sogar in den Finanzausgleich einzahlen. Gemäss § 4 des Finanzausgleichsgesetzes (LS 132.1) können jedoch Sanktionen verhängt werden, wenn eine Gemeinde die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung missachtet und dadurch die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge beeinflusst. In diesem Fall setzt ihr die Direktion eine Frist zur Behebung der Mängel an. Zudem erfolgt eine Prüfung der für die Abwicklung des Finanzausgleichs notwendigen Finanzdaten. Eine vertiefte Prüfung und Massnahmendiskussion findet im Zusammenhang mit der Prüfung der Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich statt.

Zu Frage 5:

Die zulässige Verschuldung einer Gemeinde ist nicht abschliessend gesetzlich geregelt. Eine Bestimmung über die zulässige Verschuldung einer Gemeinde im Gemeindegesetz zu verankern, würde sich schwierig gestalten, weil nicht auf eine einzelne Kennzahl abgestützt werden kann. Es ist eine Gesamtbetrachtung der jeweiligen Gemeinde nötig. Die Verschuldungssituation muss aus mehreren Blickwinkeln beurteilt werden. Zudem ist in diesem Zusammenhang die Gemeindeautonomie zu beachten. Der Regierungsrat stellt mit gesetzlichen Vorgaben sicher, dass die

Kennzahlen der Stimmbevölkerung zugänglich sind. Es liegt in der Verantwortung der Gemeinden und ihrer Stimmberechtigten, bei Bedarf entsprechend zu handeln und Massnahmen zur Eindämmung der Verschuldungssituation zu treffen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli