

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 438/2020 betreffend
Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von
finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Oktober 2025,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 438/2020 betreffend Anpassung der Möglichkeit zur Bildung von finanzpolitischen Reserven im Gemeindegesetz wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. Oktober 2023 folgendes, von den Kantonsräten André Müller, Uitikon, und Fabian Müller, Rüschlikon, am 30. November 2020 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen, wie eine Gemeinde freie, nicht zweckgebundene finanzpolitische Reserven bilden kann, auch wenn sie diese nicht im ordentlichen Budgetprozess budgetieren konnte. Es gibt in den Gemeinden aber immer wieder zeitliche, nicht budgetierbare Erträge, die aufgrund von § 123 Abs. 2 GG nicht in die finanzpolitische Reserve genommen werden können, zum Beispiel:

- Ausserordentlich hohe, nicht voraussehbare Grundstückgewinnsteuern
- Ausserordentliche hohe Steuern früherer Jahre
- Ausserordentlich hohe Erträge aus der passiven Steuerauscheidung

Es ist zu prüfen, ob das Gemeindegesetz dahingehend geändert werden kann, dass nicht budgetierte Erträge aus diesen Ertragsgruppen ausserhalb des ordentlichen Budgetprozesses der finanzpolitischen Reserve zugewiesen werden können.

Bericht des Regierungsrates:

1. Einlagen in die finanzpolitische Reserve

Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) zum Haushaltsgleichgewicht und zur finanzpolitischen Reserve verfolgen den Zweck, einen ausgeglichenen Haushalt der Gemeinden zu gewährleisten und damit das Risiko einer Gemeindeinsolvenz zu verringern. Das Instrument der finanzpolitischen Reserve gemäss § 123 GG wurde mit dem neuen Gemeindegesetz und der Umstellung auf die neue Rechnungslegung nach dem «Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 für die Kantone und Gemeinden (HRM2)» eingeführt. Viele Gemeinden haben unter dem alten Gemeindegesetz bei guter Finanzlage freiwillige zusätzliche Abschreibungen getätigt und damit stille Reserven gebildet. Diese Praxis liess sich mit der Anforderung, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen, nicht vereinbaren. Mit der finanzpolitischen Reserve gemäss § 123 GG steht den Gemeinden heute als Ersatz ein Instrument zur Verfügung, um Schwankungen des Jahresergebnisses zu glätten oder ein angestrebtes Eigenkapitalziel zu erreichen (Erhöhung des Nettovermögens oder Verminderung der Nettoverschuldung). Die finanzpolitische Reserve ist nicht zweckgebunden. Sie dient ausschliesslich der finanzpolitischen Steuerung.

Im Kanton Zürich erfolgt die finanzpolitische Steuerung des Gemeindehaushalts grundsätzlich mit dem Budget. Das Budget ist das Lenkungsinstrument der Gemeindetätigkeit im Allgemeinen und der Haushaltspolitik im Besonderen. Analog zu den früheren zusätzlichen Abschreibungen müssen die Einlagen in die finanzpolitische Reserve budgetiert werden und dürfen zu keinem Aufwandüberschuss führen (§ 123 Abs. 2 GG). Für die Bildung von finanzpolitischen Reserven ist das Budgetorgan, d. h. die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, zuständig (§ 101 Abs. 2 GG). Damit trägt das Budgetorgan die finanzpolitische Steuerung des Gemeindevorstands mit bzw. genehmigt diese, lehnt sie ab oder ändert sie.

2. Reservebildung ausserhalb des Budgets

2.1 Globalbudget

Die Möglichkeit einer Reservenbildung ausserhalb des Budgets besteht bereits nach geltendem Recht für Gemeinden, die ihren Haushalt mit Globalbudget führen. Schliesst ein Verwaltungsbereich mit Globalbudget besser ab als budgetiert, kann die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament mit der Genehmigung der Jahresrechnung die

Bildung von Rücklagen beschliessen. Dies wird im ausserordentlichen Ergebnis gebucht. Die Haushaltsführung mit Globalbudget und somit auch die Regelung zu Reservenbildung und -auflösung müssen in der Gemeindeordnung oder einem Gemeindeerlass geregelt sein.

2.2 Jahresrechnung

Nach geltendem Recht nicht möglich ist, aber denkbar wäre, dass Einlagen in die finanzpolitische Reserve auch ausserhalb des ordentlichen Budgetprozesses erfolgen, und zwar mit der Genehmigung der Jahresrechnung durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder durch das Gemeindeparlament. Massgebend für die Festlegung einer Einlage in die finanzpolitische Reserve wäre dann das erzielte Jahresergebnis bzw. der resultierende Ertragsüberschuss.

Der Ertragsüberschuss ist das Resultat sämtlicher Geschäftsfälle des entsprechenden Rechnungsjahrs. Darin berücksichtigt sind auch allfällig angefallene hohe oder höhere Erträge aus Grundstückgewinnsteuern, Erträge aus Steuern früherer Jahre oder Erträge aus passiven Steuerausscheidungen, die während des vorangegangenen Budgetprozesses nicht planbar oder vorhersehbar waren. Der Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung verändert den Bilanzüberschuss bzw. einen allfälligen Bilanzfehlbetrag und damit das zweckfreie Eigenkapital.

Dieser Ertragsüberschuss könnte nunmehr beim Jahresabschluss ganz oder teilweise der finanzpolitischen Reserve zugewiesen werden. Damit würden die Stimmberechtigten das Jahresergebnis finanzpolitisch beeinflussen und der Jahresabschluss würde einen anderen Ertragsüberschuss ausweisen, da die Einlage in die finanzpolitische Reserve als finanzpolitischer Vorgang im ausserordentlichen Ergebnis ausgewiesen wird. Gesamthaft veränderte sich dadurch das zweckfreie Eigenkapital nicht. In einem künftigen Budget stünde dann die so gebildete finanzpolitische Reserve zur Verfügung, womit sich der finanzpolitische Gestaltungsspielraum der Gemeinde im Budget vergrösserte. Mit der Budgetierung einer Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve könnte ein allfälliger Aufwandüberschuss oder gemäss den Regeln zum Ausgleich des Budgets ein zu hoher Aufwandüberschuss reduziert werden. Eine Einlage in die finanzpolitische Reserve bei der Genehmigung der Jahresrechnung müsste analog der Bildung im Budget und der Entnahme zur Deckung eines Aufwandüberschusses vom Budgetorgan im Rahmen der finanzpolitischen Steuerung beschlossen werden.

Nicht unproblematisch ist die Bildung von finanzpolitischen Reserven mit Blick auf HRM2. Das Modell regelt in grundsätzlicher Art und Weise, wie der Rechnungsabschluss der öffentlichen Gemeinwesen präsentiert werden soll. Es orientiert sich dabei am sogenannten «True and Fair View»-Prinzip. «True and Fair View» ist ein übergeordnetes Rech-

nungslegungsprinzip, welches besagt, dass die Jahresrechnung bzw. die finanzielle Berichterstattung die wirtschaftlichen Tatsachen zuverlässig wiedergeben sowie ein wahres und richtiges Bild des finanziellen Zustands des öffentlichen Gemeinwesens abbilden muss. Mit anderen Worten sind finanzpolitische Überlegungen von der Rechnungslegung zu trennen. Einzelne Fachempfehlungen oder Auslegungen zu HRM2 lassen trotzdem weiterhin finanzpolitische Vorgänge zu, wie etwa die Bildung von finanzpolitischen Reserven oder Einlagen in Vorfinanzierungen. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Bildung finanzpolitischer Reserven erschwert jedoch die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse zwischen den Gemeinden, da verschiedene Handhabungen zu erheblichen Unterschieden in der Darstellung der finanziellen Lage führen können. Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) vertritt die Ansicht, dass unter dem Gesichtspunkt von «True and Fair View» auf solche Vorgänge grundsätzlich zu verzichten ist. In Bezug auf die finanzpolitischen Reserven empfiehlt das SRS, Einlagen in und die Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve möglichst verbindlich auf Gesetzesstufe zu regeln. Einlagen und Entnahmen der finanzpolitischen Reserve sollten zudem über den ausserordentlichen Aufwand und den ausserordentlichen Ertrag gebucht werden, wodurch sie das Ergebnis aus der betrieblichen Tätigkeit nicht beeinflussen.

3. Änderung des Gemeindegesetzes

3.1 Vorlage «Finanzpolitische Reserve»

Die Direktion der Justiz und des Innern prüfte im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum vorliegenden Postulat die Möglichkeit, finanzpolitische Reserven in der Jahresrechnung zu bilden, und arbeitete einen Vorschlag zur Änderung des Gemeindegesetzes aus. Der Revisionsentwurf sah vor, das Gemeindegesetz dahingehend zu ergänzen, 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 Reserven wären dabei vom Budgetorgan zu beschliessen gewesen, mithin von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament (§ 123 Abs. 3 VE-GG). Daneben hätte die Vorlage vorgesehen, dass die Regelungen (zu Entnahmen aus der Reserve) von § 17 der Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) in das Gemeindegesetz überführt werden (§§ 123 Abs. 4 und 124 Abs. 3 lit. c VE-GG). Der Regierungsrat ermächtigte die Direktion der Justiz und des Innern am 30. Oktober 2024, eine Vernehmlassung zur Vorlage «Änderung des Gemeindegesetzes, Finanzpolitische Reserven» durchzuführen (RRB Nr. 1112/2024). Die Vernehmlassung lief vom 12. Novem-

ber 2024 bis zum 28. Februar 2025. Es gingen insgesamt 64 Stellungnahmen ein, wobei sich von den 160 politischen Gemeinden 48 vernehmen liessen.

3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Ergebnisse der Vernehmlassung zeigten eine einigermaßen ausgewogene Verteilung zwischen befürwortenden und ablehnenden Stellungnahmen. Über sämtliche Antworten betrachtet, begrüßten 40 Teilnehmende (63%) die vorgeschlagene Änderung, 24 Teilnehmende lehnten die Vorlage ab (37%). Die Teilnehmenden, die auf eine Stellungnahme verzichteten, sind dabei nicht berücksichtigt. Der Revisionsentwurf und die Zusammenstellung der Ergebnisse der Vernehmlassung sind auf der kantonalen Vernehmlassungsdatenbank abrufbar: zh.ch/vernehmlassungen (Suchbegriff: «finanzpolitische Reserven»).

Die politischen Parteien begrüßten die vorgeschlagene Änderung des Gemeindegesetzes durchwegs. Der Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich, der Verband Zürcher Schulpräsidien und der Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen befürworteten die Vorlage ebenfalls. Dagegen lehnten der Verband Zürcher Finanzfachleute und der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute die vorgeschlagene Änderung ab. Von den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden begrüßten 31 (58%) die Vorlage, während 22 (42%) sie ablehnten. Betrachtet man nur die politischen Gemeinden, begrüßten 26 Teilnehmende (55%) die vorgeschlagene Änderung, wogegen 21 Teilnehmende (45%) die Vorlage ablehnten.

Die Mehrheit der Städte und Parlamentsgemeinden lehnten die vorgeschlagene Änderung mit Blick auf das «True and Fair View»-Prinzip ab (etwa Dietikon, Kloten, Schlieren, Wetzikon und Winterthur). Die Stadt Zürich äusserte rechnungslegerische Bedenken, wollte aber den anderen Städten und Gemeinden mit einer flexibleren Handhabung der finanzpolitischen Reserven nicht im Wege stehen. Sie befürwortete die Revision mit einer transparenten Ausweisung im Antrag. Die Stadt Adliswil begrüßte die Vorlage. Die evangelisch-reformierte Landeskirche befürwortete den Gesetzesentwurf. Für die römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich ist die Vorlage ohne Belang, da die Körperschaft über eigene rechtliche Grundlagen zum Finanzhaushalt verfügt.

Die befürwortenden Stellungnahmen betonten, dass die Bildung finanzpolitischer Reserven direkt aus der Jahresrechnung den Gemeinden mehr Handlungs- und Gestaltungsspielraum verschaffe. Die ausschliesslich im Budget zulässige Bildung solcher Reserven schränke die finanzpolitische Steuerung ein und könne zu Fehlanreizen in der Budgetierung führen. Durch die vorgeschlagene Änderung würde die An-

wendbarkeit des bestehenden finanzpolitischen Instruments verbessert, da eine flexiblere Reaktion auf unvorhergesehene oder nicht vorhersehbare finanzielle Ereignisse ermöglicht würde. Die Befürwortenden betonten zudem, dass bereits heute und ohne vorgängige Budgetierung der Jahresrechnung finanzpolitische Reserven entnommen werden könnten. Vor diesem Hintergrund erschien es ihnen folgerichtig, auch Einlagen zu ermöglichen.

Die ablehnenden Stellungnahmen kritisierten, dass die vorgeschlagene Änderung eine politische Komponente in die Jahresrechnung einführen würde. Das Jahresergebnis werde dadurch politisch beeinflussbar, was den Grundsätzen der Rechnungslegung gemäss Gemeindegesetz widerspreche («True and Fair View»-Prinzip). Die Rechnungslegung solle die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst objektiv und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend abbilden. Die Bildung von Reserven direkt in der Jahresrechnung verzerre dagegen die Ertragslage, was zu einer Verwässerung und Verfälschung des Rechnungsergebnisses führe. Dies erschwere die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden. Transparenz und Nachvollziehbarkeit würden dadurch für die Bevölkerung beeinträchtigt, was letztlich auch die Klarheit der Jahresrechnung infrage stelle. Darüber hinaus müsse insbesondere in Städten bzw. Parlamentsgemeinden mit politischen Auseinandersetzungen bei der Genehmigung der Jahresrechnung gerechnet werden. Ändere das Parlament den Antrag des Gemeindevorstands ab, käme man nicht umhin, die gesamte Jahresrechnung zu überarbeiten, was mit zusätzlichem Aufwand verbunden wäre.

3.3 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat sieht stichhaltige Gründe, die sowohl für als auch gegen die Bildung von finanzpolitischen Reserven in der Jahresrechnung sprechen. Die befürwortenden und ablehnenden Teilnehmenden der Vernehmlassung äusserten jeweils nachvollziehbare Argumente. Mit Blick auf die gemischten Rückmeldungen erkennt der Regierungsrat zurzeit weder eine ausreichende Grundlage noch einen Handlungsbedarf, um dem Kantonsrat eine Änderung des Gemeindegesetzes vorzuschlagen, die eine Bildung von finanzpolitischen Reserven ausserhalb des Budgets ermöglicht. Möchte der Kantonsrat das Gemeindegesetz künftig ändern, erachtet der Regierungsrat folgende Punkte für wesentlich:

- Die Bildung der finanzpolitischen Reserven ist vom Organ zu beschliessen, welches das Budget festsetzt.
- Die Bildung der finanzpolitischen Reserve darf in der Jahresrechnung zu keinem Aufwandüberschuss führen.
- Die Bildung und Auflösung der finanzpolitischen Reserve ist in der Jahresrechnung transparent auszuweisen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 438/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli