



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Generalsekretariat

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 11 11
Telefax 043 259 42 98

Verordnung zum Gemeindegesetz Vernehmlassungsentwurf

Erläuternder Bericht

vom 22. Juli 2015





Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	3
1. Ausgangslage	3
2. Inhalt und Aufbau Verordnung	3
B. Wichtigste Regelungsbereiche	4
1. Finanzhaushalt	4
1.1. Allgemeines	4
1.2. Tatsächliche Abbildung der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage	4
1.3. Abschreibungen	5
1.4. Neubewertung der Bilanz	5
1.5. Aktivierungsgrenze	6
1.6. Kontenrahmen	6
1.7. Finanzkennzahlen	6
2. Finanzielle Beiträge an Gemeindefusionen	7



A. Einführung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 20. April 2015 den Erlass eines neuen Gemeindegesetzes (nGG) beschlossen. Es schafft für Gemeinden und kommunale Aufgabenträger den gesetzlichen Rahmen, damit sie ihre Aufgaben eigenständig, demokratisch abgestützt und wirtschaftlich erbringen können. Das Gemeindegesetz enthält zahlreiche Neuerungen: Im Wesentlichen erweitert es die organisatorischen Handlungsspielräume der Gemeinden, regelt die kantonale Unterstützung für Gemeindereformen und führt ein neues Rechnungslegungsrecht ein (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK); HRM2). Das Gemeindegesetz sieht vor, dass weiterführende Vorschriften durch den Regierungsrat im Rahmen einer Verordnung erlassen werden sollen, die der Genehmigung des Kantonsrates untersteht. Das Gesetz wurde am 30. April 2015 im Amtsblatt mit Hinweis auf die Referendumsfrist veröffentlicht, die unbenutzt abgelaufen ist.

Die Revision des neuen Gemeindegesetzes hat rund acht Jahre beansprucht. Viele Gemeinden warten auf die gesetzlichen Neuerungen sowohl im Bereich der Gemeindeorganisation als auch des Rechnungslegungsrechts. Aus diesem Grund beabsichtigt die Direktion eine möglichst baldige Inkraftsetzung des neuen Gesetzes, was frühestens auf den 1. Januar 2017 möglich ist. Dies hätte für die Gemeinden zur Folge, dass die Vorgaben zum Finanzhaushalt (HRM2) auf den 1. Januar 2018 umgesetzt werden müssten. Die weiteren Anpassungen des kommunalen Rechts hätten diesfalls bis Ende 2020 zu erfolgen. Da der Kanton und die Gemeinden Hand in Hand zusammenarbeiten müssen, um das neue Recht möglichst reibungslos einzuführen, hat die Direktion der Justiz und des Innern den Verband Zürcher Gemeindepräsidenten, den Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute und den Verband Zürcher Finanzfachleute nach dem erwünschten Inkraftsetzungszeitpunkt (1. Januar 2017 oder 1. Januar 2018) angefragt. Nach Rückmeldung der Gemeindeverbände wird die Direktion der Justiz und des Innern entscheiden, welchen Inkraftsetzungstermin sie dem Regierungsrat nach der Genehmigung der Verordnung durch den Kantonsrat beantragen wird.

2. Inhalt und Aufbau Verordnung

Die Direktion der Justiz und des Innern hat den vorliegenden Verordnungsentwurf erarbeitet und ist vom Regierungsrat beauftragt worden, den Entwurf in die Vernehmlassung zu geben.

Im Gegensatz zum noch geltenden Recht, welches auch die Direktion ermächtigt, Vollzugsvorschriften zu erlassen (z.B. Festlegung des Kontenrahmens), darf gemäss neuem Gemeindegesetz nur noch der Regierungsrat das Ausführungsrecht zum Gemeindegesetz erlassen. Aus diesem Grund sind die Vernehmlassungsunterlagen umfangreich. Der Vernehmlassungsentwurf gliedert sich in einen Hauptteil, der rund 50 Bestimmungen umfasst, und in mehrere Anhänge, die in erster Linie technische Ausführungsvorschriften in der Form



von Tabellen, Aufzählungen und Formeln enthalten. Der Verordnungsentwurf folgt dem Aufbau des Gesetzes.

B. Wichtigste Regelungsbereiche

1. Finanzhaushalt

1.1. Allgemeines

Das Rechnungswesen hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Im Zentrum dieser Entwicklung stand die Forderung, betriebsbuchhalterische Ansätze in der Finanzbuchhaltung zu verankern. Die Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Gemeinwesens führte auch im öffentlichen Rechnungswesen zur Formulierung einer international anerkannten Rechnungslegungsnorm, den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Einige Kantone, darunter auch der Kanton Zürich, orientieren sich an diesen Standards und haben ihr Rechnungswesen entsprechend geändert. Am 25. Januar 2008 passte die FDK ihr Harmonisiertes Rechnungsmodell den neuen Anforderungen an und verabschiedete ein neues Handbuch (HRM2). Sie empfahl den Kantonen und Gemeinden, die Neuerungen bis 2018 umzusetzen. Mit dem neuen Gemeindegesetz werden die Empfehlungen von HRM2 umgesetzt. Auf einen direkten Verweis sowohl auf IPSAS als auch auf HRM2 ist verzichtet worden. Das Gemeindegesetz und die Verordnung sollen diese Vorgaben konkretisieren. Damit kann vermieden werden, dass Veränderungen dieser Rechnungslegungsstandards unbesehen übernommen werden müssen.

Der Finanzhaushaltsteil im Verordnungsentwurf orientiert sich grundsätzlich an der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH; LS 133.1). Im Besonderen entsprechen die Bestimmungen zur Rechnungsführung inhaltlich weitgehend den geltenden Vorschriften der VGH, die am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten sind und auf Wunsch der Gemeinden die elektronische Führung und Aufbewahrung der Bücher ermöglichen. Auf Grund ihrer politischen Bedeutung sind die Bestimmungen zur finanztechnischen Prüfung sodann in das Gemeindegesetz aufgenommen worden. Gemäss Gesetzesauftrag bleibt es aber dem Regierungsrat überlassen, die anwendbaren Normen für die Revisionsgrundsätze zu bestimmen. Diese sollen sich nach den Schweizerischen Prüfungsstandards der Treuhand Kammer richten. Auf detaillierte Vorgaben an die Prüfstellen wird indessen verzichtet.

1.2. Tatsächliche Abbildung der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage

Nach dem noch geltenden Recht wird dem Wertverzehr des Verwaltungsvermögens mit 10 % bzw. 20 % degressiven Abschreibung auf dem Buchwert Rechnung getragen. Bei einem Abgang oder einem Verschleiss der Anlage wird der Wertverzehr in der Buchhaltung nicht nachvollzogen. Unter Umständen können somit Vermögenswerte in der Buchhaltung abgebildet sein, die tatsächlich gar nicht mehr in Gebrauch oder im Eigentum der Gemeinde sind. Das Risiko überbewerteter Aktiven kann dank der degressiven Abschreibung vernachlässigt werden. Diese Abschreibungsmethode ist einfach, trägt aber der unterschiedlichen



Nutzungsdauer der Vermögenswerte nicht Rechnung und bildet die Vermögenswerte nicht ihrem tatsächlichen Wert entsprechend ab. Ausserdem verleitet sie dazu, die Bewirtschaftung der Vermögenswerte zu vernachlässigen. Als Informationsgrundlage ist die bisherige Abschreibungsmethode nur bedingt geeignet.

Mit dem neuen Gemeindegesetz soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Die Vermögenswerte sind neu laufend auf ihre Werthaltigkeit hin zu prüfen und allenfalls im Wert zu berichtigen. Da sich die meisten Anlagen linear abnutzen, hat der Gesetzgeber neu die lineare Abschreibungsmethode festgelegt. Sie stellt neue Anforderungen an die Rechnungsführung. Insbesondere ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen, welche die Vermögensbestände, die über mehrere Jahre genutzt werden, aufzeigt und die Abschreibungen berechnet. Zur Vermittlung eines tatsächlichen Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde soll der Anhang zur Jahresrechnung wesentlich ausgebaut werden. Der Anhang soll einen sogenannten Anlagenspiegel sämtlicher Vermögenswerte, einen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel, einen Rückstellungsspiegel und einen Eigenkapitalnachweis enthalten.

1.3. Abschreibungen

Abschreibungen sind ein wichtiges Instrument zur Refinanzierung des Haushaltes und werden im Verordnungsentwurf so geregelt, dass sie die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen können. Sie sollen möglichst einheitlich vorgegeben werden. Für die planmässigen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen werden deshalb gemäss Gesetzesauftrag Anlagekategorien und Nutzungsdauern im Verordnungsentwurf vorgeschrieben. Den Gemeinden stehen ein Mindest- und ein erweiterter Standard zur Abschreibung der Vermögenswerte zur Verfügung. Der Gemeindevorstand kann den gewünschten Standard im Einzelfall festlegen. Ausserdem ist es zulässig, bestehende Branchenregelungen anzuwenden. Mit dieser Regelung sollen die unterschiedlichen Wünsche der Gemeinden berücksichtigt werden. Gemeinden, die den administrativen Aufwand tief halten möchten, können den Mindeststandard wählen, während Gemeinden mit weitergehenden Wünschen entweder den erweiterten Standard oder den Branchenstandard wählen können.

1.4. Neubewertung der Bilanz

Die Gemeinden haben gemäss neuem Gemeindegesetz auf den 1. Januar des auf die Inkraftsetzung des Gesetzes folgenden Jahres eine Eingangsbilanz zu erstellen. Erfolgt die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2017 kommen für das Budget 2018 erstmals die neuen Vorschriften zur Haushaltsführung zur Anwendung. Um den Gemeinden genügend Vorlaufzeit für die Budgetierung zu geben, müsste spätestens Ende Juli 2016 die Verordnung durch den Kantonsrat genehmigt werden. In der Folge kann das Gemeindeamt mit der Information und Schulung beginnen. Für diese Schulung wird den Gemeinden ein Handbuch als Anleitung zur Verfügung stehen, das über den Kontenrahmen und Kontenplan und insbesondere die Abschreibungen Auskunft geben wird. Die korrekte Bestimmung der Abschreibungen hängt mit dem Entscheid zusammen, ob das Verwaltungsvermögen neu bewertet wird oder nicht. Das Gemeindegesetz lässt den Gemeinden diesen Entscheidungsspielraum. Da die Restnutzungsdauer aller Anlagen des Verwaltungsvermögens sowohl im Fall einer Neubewertung als auch im Verzichtsfall ermittelt werden müssen, fällt bei beiden



Vorgehensvarianten etwa der gleiche administrative Aufwand an (bei Gemeinden mit ca. 9'000 Einwohnerinnen und Einwohner rund 3 Arbeitswochen). Ein Verzicht auf die Neubewertung bedeutet daher keine Verminderung des Umstellungsaufwandes. Das Gemeindeamt wird bereits im Winter 2015 den Gemeinden ein Hilfsmittel zur Verfügung stellen, das die anfallenden Arbeiten erleichtern wird und von den Pilot- und Projektgemeinden bereits getestet wurde. Die erste Schulung wird sich hauptsächlich dem Thema Anlagenbuchhaltung und Bewertung widmen.

1.5. Aktivierungsgrenze

Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab welchem eine Investitionsausgabe aktiviert und abgeschrieben wird. Kleinere Investitionen müssen der Erfolgsrechnung in einem Mal belastet werden, während die Finanzierungslast von grösseren Investitionen über einen längeren Zeitraum verteilt wird. Das HRM2 schreibt für die Aktivierungsgrenze das Kriterium der Wesentlichkeit vor, wobei keine festen Grenzen vorgegeben werden, da die Wesentlichkeit je nach Grösse der Gemeinde unterschiedlich ist. Entsprechend werden im Verordnungsentwurf unterschiedliche Aktivierungsgrenzen für Gemeinden vorgesehen. Die Aktivierungsgrenzen stellen eine obere Grenze dar. Jede Gemeinde kann Investitionen bereits ab einer tieferen Grenze aktivieren. Entscheidend ist indessen, dass die Gemeinden dabei eine konstante Praxis verfolgen. Der Kanton Zürich sieht für sich gemäss § 7 der Rechnungslegungsverordnung (RLV; LS 611.1) eine Aktivierungsgrenze von 50'000 Franken für Mobilien und Immobilien vor.

1.6. Kontenrahmen

Gemäss § 85 Abs. 3 nGG hat der Regierungsrat die Gliederung des Haushaltes festzulegen. Das Handbuch der FDK zum HRM2 enthält einen auf die eidgenössische Finanzstatistik abgestützten Kontenrahmen und die Aufgabengliederung (sog. Funktionale Gliederung). Die Kantone und mit ihnen die Gemeinden werden angehalten, dem Bund ihre Finanzdaten ab 2018 in der neuen Form weiterzuleiten. Entsprechend enthält der Anhang 1 des Verordnungsentwurfs unter Ziffer 1 die Funktionale Gliederung und unter Ziffer 2 den Kontenrahmen. Diese richten sich nach den Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik und können daher nur in untergeordneten Bereichen geändert werden.

1.7. Finanzkennzahlen

Der Regierungsrat hat die Finanzkennzahlen festzulegen (vgl. § 140 nGG), die den Informationsempfängern (Öffentlichkeit, Politik, Führung, Kapitalgeber und den Aufsichtsstellen) dazu dienen, die finanzielle Lage der Gemeinden besser einschätzen zu können. Zur Information haben die Gemeinden diverse Finanzkennzahlen in der Jahresrechnung, im Budget und in der Finanz- und Aufgabenplanung auszuweisen. Die Mehrzahl der Finanzkennzahlen sowie deren Richtwerte wurden vom Handbuch der FDK zum HRM2 übernommen. Sie sollen durch das Gemeindeamt ausgewertet und in einem Bericht veröffentlicht werden.

2. **Finanzielle Beiträge an Gemeindefusionen**

Der Kanton unterstützt den Zusammenschluss von Gemeinden mit finanziellen Beiträgen. Er übernimmt einen Teil der durch die Fusion verursachten Kosten und federt finanzielle Nachteile der Fusion ab. Finanzielle Nachteile können sich dadurch ergeben, dass eine der Gemeinden stark verschuldet ist oder dass eine bisher finanzausgleichsberechtigte Gemeinde zufolge der Fusion einen Teil der Finanzausgleichsbeiträge verliert.

Das Gesetz regelt Zweck, Art und Umfang der einzelnen Beitragsinstrumente. Der Verordnungsentwurf regelt die konkrete Höhe der Beiträge und die Berechnungsmethode. Gestützt auf die Bestimmungen von Gesetz und Verordnung lassen sich die Beiträge berechnen, welche die Gemeinden im Fusionsfall erwarten können.

Der Vernehmlassungsentwurf für die Verordnung zum Gemeindegesetz (VE-GV) regelt die folgenden vier Beitragsinstrumente:

- Beitrag an die Projektkosten (§ 156 nGG, § 49 VE-GV): Die Vorbereitung einer Fusion stellt für die beteiligten Gemeinden ein ressourcenintensives Projekt dar. Mit der Übernahme eines Teils der Projektkosten schafft der Kanton einen Anreiz für Gemeinden, sich mit der Frage einer Gebietsreform zu befassen.
- Zusammenschlussbeitrag (§ 157 nGG, § 50 VE-GV): Jede neu zusammengeschlossene Gemeinde erhält unabhängig von der finanziellen Lage und der Einwohnerzahl einen festen Beitrag. Damit soll ein Teil des Aufwands für die Neuorganisation der Gemeinde gedeckt werden (z. B. Aufwand für die Anpassungen in den Bereichen Verwaltungsorganisation, Informatik und übrige Infrastruktur). Der Beitrag soll die neue Gemeinde insbesondere in der ersten Zeit nach dem Zusammenschluss entlasten.
- Entschuldungsbeitrag (§ 158 nGG, § 51 VE-GV): Die übermässige Verschuldung einer Gemeinde ist ein Hindernis für Gemeindefusionen. Mit einer Teilentschuldung soll die "Fusionsfähigkeit" insbesondere von kleinen Gemeinden verbessert werden. Das Gesetz verlangt, dass die Nettoschuld pro Einwohnerin oder Einwohner auf einen Stand gesenkt wird, der einer mittleren Verschuldung entspricht. Der Kanton leistet einen Entschuldungsbeitrag für jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde, die eine Nettoschuld von mehr als Fr. 1500 pro Einwohnerin und Einwohner aufweist und weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt.
- Beitrag zum Ausgleich von Einbussen beim Finanzausgleich (§ 159 nGG, § 52 VE-GV): Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden können Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge haben. Die Auswirkungen dieser "Heiratsstrafe" sollen mit einem Beitrag während vier Jahren verringert werden. Gemeinden, die grundsätzlich fusionswillig sind, sollen nicht wegen drohender Einbussen beim Finanzausgleich am bisherigen Zustand festhalten.