

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Oktober 2010

1487. Gesetz über die Neuregelung der Gemeindeangelegenheiten (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

Die Totalrevision des Gemeindegesetzes drängt sich aus verschiedenen Gründen auf: Zum einen bringt die neue Kantonsverfassung Neuerungen mit sich, die eine Umsetzung im Gemeindegesetz erfordern. Im Weiteren muss das kommunale Haushaltsrecht mit Blick auf die Entwicklungen in der Rechnungslegung neu und umfassend geregelt werden. Schliesslich weist das über 80 Jahre alte Gemeindegesetz verschiedene Mängel auf, die es zu beheben gilt. So fehlen im Gemeindegesetz beispielsweise notwendige Bestimmungen in den Bereichen der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Rechtsträger oder der interkommunalen Zusammenarbeit. Mit den Vorschriften über Bestandesänderungen von Gemeinden (z.B. Gemeindegemeinschaften) lassen sich die anstehenden Fragen nicht befriedigend beantworten.

Am 8. November 2006 hat der Regierungsrat das Konzept für ein Gesetz über das Gemeindegewesen genehmigt und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Gemäss diesem Konzept soll das neue Gemeindegesetz einen geeigneten Rahmen schaffen, damit die Gemeinden ihre Aufgaben selbstständig, demokratisch, wirtschaftlich und rechtmässig sowie im Sinne der Interessen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erfüllen können. Den Gemeinden soll ein angemessener Gestaltungsspielraum für eigene Lösungen eingeräumt werden, damit sie die Organisation bestmöglich an ihre Verhältnisse anpassen können.

Das Gemeindegesetz soll das Organisations- und Haushaltsrecht der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden regeln. Die Rechnungslegung der Gemeinden soll nach zeitgemässen Standards erfolgen, insbesondere nach den Fachempfehlungen des Harmonisierten Rechnungsmodells HRM 2. Ausserdem sollen Elemente der Sachgesetzgebung aus dem Gemeindegesetz entfernt und in die entsprechenden kantonalen Sachgesetze übergeführt werden.

B. Vernehmlassungsvorlage

Das Projekt zur Totalrevision des Gemeindegesetzes wird in der Verantwortung der Direktion der Justiz und des Innern durch das Gemeindeamt geführt. Es wurde grosser Wert auf einen frühzeitigen Einbezug der Gemeinden gelegt. Die Projektorganisation umfasst eine politische Begleitgruppe unter Leitung des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeindeverbände sowie der Bezirksbehörden zusammensetzte. Ihre Aufgabe bestand darin, wichtige Fragestellungen zu diskutieren und Empfehlungen zur Ausgestaltung des Vernehmlassungsentwurfs abzugeben. Die Gesetzgebungsarbeiten sind weiter durch drei Arbeitsgruppen in den Bereichen Organisation, Finanzhaushalt und Aufsicht begleitet worden, die sich aus Fachleuten der Gemeinden, der Bezirke und der kantonalen Verwaltung zusammensetzten, welche die Gesetzesbestimmungen durchberaten haben.

Die Vernehmlassungsvorlage bringt gegenüber dem geltenden Recht eine Reihe von Neuerungen:

- Mit der neuen Kantonsverfassung wurde die obligatorische Urnenabstimmung für alle Gemeinden eingeführt. Damit wurde die ordentliche Gemeindeorganisation, d.h. die Versammlungsgemeinde, die sämtliche Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung abwickeln konnte, abgeschafft. Entsprechend muss für das neue Gemeindegesetz die heutige Gliederung des Gesetzes in eine ordentliche und in eine ausserordentliche Gemeindeorganisation aufgegeben und durch eine Systematik ersetzt werden, die sich an den Organen der Gemeinde orientiert.
- Ein zentraler Revisionspunkt betrifft das Verhältnis zwischen Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung: Die Kantonsverfassung schreibt die Urnenabstimmung für eine Reihe von wichtigen Geschäften vor (z.B. Bewilligung von hohen Ausgaben, Änderung der Gemeindeordnung, Bestandesänderungen). Der Vernehmlassungsentwurf folgt der Stossrichtung der Verfassung, die Urnenabstimmung massvoll zu stärken. Neu werden die Ausgliederung von Aufgaben, Verträge über die interkommunale Zusammenarbeit und Änderungen im Gemeindegebiet der Urnenabstimmung unterstellt.
- Neu gestaltet wird das Initiativrecht in Versammlungsgemeinden: Heute kann eine einzelne Stimmberechtigte oder ein einzelner Stimmberechtigter mit einer Einzelinitiative eine Abstimmung an der Urne erwirken. Der Vernehmlassungsentwurf sieht hier eine Hürde vor, indem die Einzelinitiative in der Gemeindeversammlung von der Mehrheit der Stimmenden unterstützt werden muss, damit

sie der Urnenabstimmung vorgelegt werden kann. Als Alternative steht neu die Volksinitiative zur Verfügung, die einen direkten Zugang zur Urnenabstimmung ermöglicht.

- Die Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen sind nach geltendem Recht Behörden, die dem Gemeindevorstand hierarchisch gleichgestellt sind. Die Prinzipien moderner Verwaltungsführung fordern jedoch eine einfache, klare und einheitliche politische Führung der Gemeinde. Im Hinblick auf die Stärkung der Leitungsfunktion des Gemeindevorstandes sollen Kommissionen mit Entscheidbefugnissen neu dem Gemeindevorstand untergeordnet werden. Neu erlaubt das Gesetz auch den Versammlungsgemeinden, Entscheidbefugnisse an Verwaltungsangestellte zu delegieren.
- In der Praxis der Gemeinden spielen die Übertragung von Aufgaben an Dritte und die interkommunale Zusammenarbeit eine grosse Rolle. Das geltende Gemeindegesetz regelt diese Bereiche kaum. Der Vernehmlassungsentwurf schliesst diese Lücke und regelt Rechtsformen und Verfahren.
- Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) führte im Staatshaushalt den Grundsatz der Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ein. Dieser Grundsatz soll für die Gemeindehaushalte übernommen werden. In diesem Zusammenhang wird eine Neubewertung der Bilanz notwendig.
- Die Kantonsverfassung sieht vor, dass alle Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung zu planen haben. Der Finanz- und Aufgabenplan wird daher künftig für alle Gemeinden verbindlich.
- Gemäss Kantonsverfassung haben der Kanton und die Gemeinden ihre Finanzhaushalte auszugleichen. Im Kantonshaushalt geschieht dies mittelfristig. Bei den Gemeinden ist der jährliche Ausgleich vorgesehen. Ein Aufwandüberschuss wird in einem begrenzten Ausmass zugelassen. Bei Überschreitung dieser Grenze über einen Zeitraum von drei Jahren ist eine Sanktionierung vorgesehen.
- Bilanzfehlbeträge sind gemäss Kantonsverfassung innerhalb von fünf Jahren zu tilgen. Kann diese Frist von den Gemeinden nicht eingehalten werden, sind Sanktionen vorgesehen.
- Um die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden zu sichern, braucht es einfachere und leistungsfähigere Gemeindestrukturen. Dieses Ziel kann unter anderem durch Gemeindezusammenschlüsse erreicht werden. Der Vernehmlassungsentwurf legt dafür die rechtlichen Rahmenbedingungen fest. Der Kanton unterstützt Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Beiträgen und Beratungsdienstleistungen.
- Die Bestimmungen über Niederlassung und Aufenthalt sowie zur Registerharmonisierung werden aus dem Gemeindegesetz entfernt und bilden neu ein Gesetz über die Einwohnerkontrolle.

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

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für den Entwurf zu einem Gesetz über die Neuregelung der Gemeindeangelegenheiten durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion des Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi