

Startpaket für Gemeindepolitik

Für neue Behördenmitglieder
im Kanton Zürich

startpaket.
fhgr.ch

Inhalt

Vorwort	3
01 Die Gemeinde in der Schweiz	4
02 Gemeindeautonomie	5
03 Gemeindeaufgaben	6
04 Gemeindeorganisation	7
05 Kommunale Legislative	8
06 Der Gemeindevorstand	9
07 Sitzungen des Gemeindevorstands	10
08 Gemeindeverwaltung	11
09 Zusammenwirken von Gemeindevorstand und Verwaltung	12
10 Zusammenwirken von Behörden und Organen	13
11 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	14
12 Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Kanton	15
13 Rechtsetzung in der Gemeinde	16
14 Verwaltungsverfahren und -handeln in der Gemeinde	17
15 Politische Rechte und Kontrolle in der Gemeinde	18
16 Finanzhaushalt der Gemeinde	19
17 Steuerung des Finanzhaushaltes	20
18 Jahresrechnung	21
19 Finanzausgleich	22
20 Informationspflicht und Kommunikation	23
Literatur und weiterführende Informationen	24

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzliche Gratulation zu Ihrer Wahl in ein politisches Amt! Gemeindepolitik ist herausfordernd und reizvoll zugleich. Um Ihnen den Einstieg zu erleichtern, hat das Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden zusammen mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürichs, dem Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) und dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) den vorliegenden Leitfaden verfasst. Er gibt Ihnen in konzentrierter Form die wichtigsten Hinweise für einen erfolgreichen Start in Ihre Tätigkeit. Konsultieren Sie dazu sowie zu weiterführenden Informationen bitte startpaket.fhgr.ch.

Ursin Fetz, Leiter Zentrum für Verwaltungsmanagement der Fachhochschule Graubünden

Gemeindepolitik ist für viele Behördenmitglieder eine Tätigkeit, die zu den beruflichen und familiären Verpflichtungen hinzukommt. Darum soll sie auch Freude bereiten!

Grusswort

Liebe Gemeindepolitikerinnen und Gemeindepolitiker

Die Gemeinden und Städte im Kanton Zürich sind der Ort, wo das Vertrauen zwischen Bevölkerung und Staat entsteht. Sie sind die Pfeiler unserer Demokratie. Wir sind überzeugt: Unser Milizsystem ist ein Erfolgsmodell. Denn dieses System ist ganz nah dran an den Menschen und an dem, was sie bewegt. Es schafft Vertrauen in den Staat. Es trägt dazu bei, dass viele sich gesehen, gehört und von der Politik ernst genommen fühlen.

Liebe Behördenmitglieder: Sie sind die Gesichter und das Rückgrat dieses Erfolgsmodells! Sie leisten mit Ihrem Engagement und Ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag, damit unser Kanton ist, was er ist: ein guter Ort zum Leben. Ihr Einsatz schafft Verbundenheit und ermöglicht kreativen Raum, um Ideen zu entwickeln. Ihr Engagement setzt Kräfte frei und bewegt viele und vieles. Ja, Ihr Mitwirken fördert den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft. Dafür danken wir Ihnen ganz herzlich.

Regierungsrätin **Jacqueline Fehr**, Gemeindeministerin, Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich

Jörg Kündig, Präsident Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV)

Thomas Ziltener und **Didier Mayenzet**, Co-Präsidenten des Vereins der Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV)

01 Die Gemeinde in der Schweiz

Die **Gemeinden** bilden nach dem Bund und den Kantonen die dritte Staatsebene. Die Gemeinde ist Wohn-, Arbeits- und Heimatort und vieles mehr. Sie stellt ein wichtiges Identifikationsmerkmal dar und ist eine vielfältige Gemeinschaft.

In der Schweiz gibt es unterschiedliche Gemeindearten. Jede Gemeindeart nimmt die öffentlichen Aufgaben wahr, die ihr zugewiesen sind.

Im Kanton Zürich gibt es **politische Gemeinden, Schulgemeinden** und **Kirchgemeinden**.

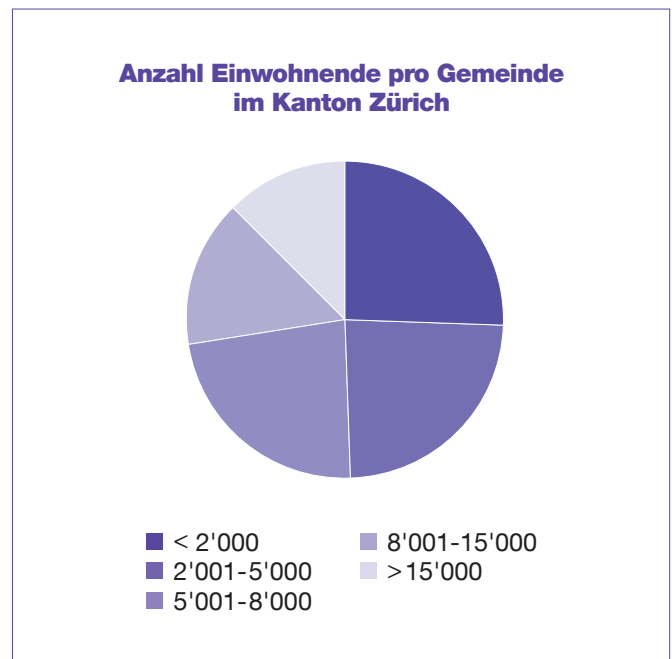
Die **politische Gemeinde** ist die Hauptform. Sie setzt sich aus allen Personen zusammen, die auf dem Gemeindegebiet wohnen. Sie nimmt alle Aufgaben wahr, die nicht dem Bund, dem Kanton oder anderen Gemeindearten zugewiesen sind. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts auf territorialer Grundlage. Sie ist rechts- und handlungsfähig beziehungsweise partei- und prozessfähig.

Wenn eine politische Gemeinde auch die Aufgaben der Schule übernimmt, spricht man von einer Einheitsgemeinde.

Die Gemeinde ist ein eigenständiges Gemeinwesen, dem eine begrenzte Eigenstaatlichkeit zukommt. Sie ist die kleinste Organisationseinheit und erlaubt, näher am Geschehen zu sein und direktere Bezüge zu schaffen. Noch immer beginnen die meisten Politikkarrieren mit einem Amt in der Gemeinde.

Die Anzahl politischer Gemeinden in der Schweiz hat seit dem Jahr 2000 durch Gemeindefusionen kontinuierlich um über 25 Prozent abgenommen. Aktuell zählt die Schweiz 2110 politische Gemeinden. Im Kanton Zürich gibt es 160 politische Gemeinden und 64 Schulgemeinden (Stand Januar 2026).

Die durchschnittliche Schweizer Gemeinde zählt rund 4300 Personen. Im Kanton Zürich ist die Grösse der Gemeinden nach Einwohnerzahlen wie folgt aufgeteilt (Stand 2025):



02 Gemeindeautonomie

Gemeindeautonomie meint, dass die Gemeinde ihre Angelegenheiten selbstbestimmt erledigen darf. Sie gilt nur in gewissen Bereichen.

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich dann autonom, wenn das übergeordnete Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern der Gemeinde grosse **Entscheidungsfreiheit** einräumt.

Den genauen Umfang an Autonomie in einem bestimmten Sachbereich bestimmt das übergeordnete Recht. Dazu gehören die Kantonsverfassung und kantonale Sachgesetze wie etwa das Volksschulgesetz oder das Planungs- und Baugesetz.

Typischerweise handelt es sich im autonomen Bereich um Aufgaben mit **örtlichem Charakter**. Im autonomen Bereich kann die Gemeinde eigenes Recht erlassen und anwenden.

Demgegenüber kommen den Gemeinden ausserhalb des autonomen Tätigkeitsbereichs Vollzugsaufgaben mit wenig oder gar keinem Entscheidungsspielraum zu. Auch sie können aber von zentraler Bedeutung sein. Ein Beispiel dafür ist das Einziehen von kantonalen Steuern.

In selteneren Fällen kann sich der Schutz der Autonomie selbst auf die Anwendung von Bundes- und Kantonsrecht erstrecken. Dies kann dann der Fall sein, wenn das übergeordnete Recht einzelne Fragen des Vollzugs nicht regelt. Der Gemeinde bleibt dabei ein gewisser Spielraum.

Zu Bereichen mit Autonomie gehören beispielsweise:

- die Gemeindeorganisation
- Finanzielle Verwaltung der Gemeinde
- das kommunale Planungs- und Baurecht
- die lokalen Infrastruktur- und Versorgungsaufgaben (Gemeindestrassen, Energie, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung)
- der lokale Umweltschutz
- die Gemeindepolizei
- Gebrauch des öffentlichen Grundes
- die Feuerwehr
- das kommunale Sportwesen

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben ist es wichtig, dass jede Gemeinde aufgrund ihrer Stärken und Schwächen Prioritäten setzt und ihre **Handlungsspielräume** nutzt. So kann sie Lösungen für spezifisch lokale Bedürfnisse finden. Dass diese von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sind, macht die Schweizer Gemeindelandschaft aus.

Wichtig bleibt der Blick auf das Gesamtsystem. Eine Gemeinde muss nicht alle Angelegenheiten selbst wahrnehmen. Wenn es sich um übergreifende Aufgaben handelt, sollten im Gesamtinteresse Lösungen mit Bund, Kanton oder anderen Gemeinden gesucht werden.

«Die Gemeinden verfügen über eigene Entscheidungskompetenzen und Handlungsspielräume. Sie setzen aber auch die Vorgaben von Bund und Kanton um. So sind sie wichtige Pfeiler unseres föderalistischen Staatswesens.»

Jörg Kündig, Präsident GPV

03 Gemeindeaufgaben

Gemeinden erfüllen Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit. Sie sind für jene öffentlichen Aufgaben zuständig, die weder dem Bund noch dem Kanton zugeteilt sind.

Die Gemeinden bewältigen einen grossen Teil der Aufgaben, die der öffentlichen Hand zukommen. Darunter fallen etwa die Volksschule, die soziale Unterstützung oder die Pflegeversorgung.

Die Gemeinden vollziehen einerseits **Pflichtaufgaben** im Auftrag des Bundes und des Kantons. Im Rahmen der Gemeindeautonomie können sie sich andererseits **eigene kommunale Aufgaben** geben.

Das kommunale Handeln muss immer eine **Rechtsgrundlage** haben. Sie kann im eigenen Gemeinderecht oder im übergeordneten Recht liegen. Das Recht legt fest, welche Aufgabe wie zu erfüllen ist.

Gemeinden handeln meistens im Bereich des öffentlichen Rechts. In bestimmten Teilbereichen handeln Gemeinden dagegen wie Private. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sie Sach- oder Geldmittel beschaffen. Dieses Handeln muss aber immer der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Grundsätzlich haben alle Gemeinden des Kantons dieselben Pflichtaufgaben zu erfüllen. Sie haben dabei aber Handlungsspielräume. Besonders weitreichend sind diese Handlungsspielräume bei den selbstbestimmten Gemeindeaufgaben.

«... der Gemeindeföderalismus ist nicht eine zufällige Ausgestaltung staatlicher Dezentralisation, sondern ein selbständiges Element des schweizerischen Föderalismus und damit des schweizerischen Staatsgedankens überhaupt.»

Hans Peter «Mani» Matter, Staats- und Verwaltungsrechtler und Liedermacher

Da die Gemeinden ihre Handlungsspielräume unterschiedlich nutzen, sind auch ihre Aufgabenportfolios unterschiedlich. Die **Kernaufgaben** einer Gemeinde können – aller Unterschiede zum Trotz – grob in folgende Gruppen eingeteilt werden:

- Bildung
- Finanzen
- Infrastruktur
- Bauwesen und Ortsplanung
- Sicherheit
- Soziales und Gesundheit
- Wirtschaft und Gewerbe

Gemeindeaufgaben werden zu einem wesentlichen Teil durch Steuern finanziert. Darunter fallen auch die finanziell aufwändigsten Aufgabenbereiche wie die Volksschule und die soziale Unterstützung.

Daneben gibt es Aufgabenbereiche, die teilweise oder vollständig durch Gebühren finanziert werden. Gebühren sind Entgelte für besondere Dienstleistungen oder für die Benützung von öffentlichen Einrichtungen. Sie werden bei jenen Personen eingezogen, welche die Leistung in Anspruch nehmen. Typische gebührenfinanzierte Aufgabenbereiche sind die Versorgung und Entsorgung (Wasser, Abfall etc.).

Gebührenfinanzierte Bereiche dürfen weder untereinander noch mit dem Steuerhaushalt vermischt werden. Sie werden daher in der Jahresrechnung getrennt ausgewiesen. Gelder aus gebührenfinanzierten Aufgaben dürfen nur für diesen Bereich verwendet werden.

04 Gemeindeorganisation

Die **Stimmberechtigten** sind das oberste Organ der Gemeinde. Sie nehmen die Funktion einer Legislative wahr. Die Stimmberechtigten treffen die grundlegenden Entscheidungen für die Gemeinde. Sie tun dies entweder an der Urne oder an der Gemeindeversammlung. Sie beschliessen Gesetze und grösseren Ausgaben und wählen die Behörden. Zudem legen sie das Budget und den Steuerfuss fest.

Im Kanton Zürich gibt es zudem 13 Parlamentsgemeinden. In diesen tritt das kommunale Parlament an die Stelle der Gemeindeversammlung. Für die kommunalen Parlamente gibt es verschiedene Bezeichnungen.

Die oberste Exekutivbehörde der politischen Gemeinde ist **der Gemeindevorstand**. Er ist für die politische Planung und Führung der Gemeinde zuständig. Er bildet die Schnittstelle zwischen den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament und der Gemeindeverwaltung. In der Regel wird der Gemeindevorstand in Versammlungsgemeinden Gemeinderat und in Parlamentsgemeinden Stadtrat genannt. Meistens werden den Gemeindevorstandsmitgliedern Ressorts zugewiesen. Die Präsidentin oder der Präsident leitet die Behörde.

In Schulgemeinden ist die Schulpflege die oberste Exekutivbehörde. Auch in politischen Gemeinden mit Schulaufgaben ist die **Schulpflege** Pflicht. Sie ist dem Gemeindevorstand gleichgestellt und stellt eine besondere Form der eigenständigen Kommission dar.

Jede Gemeinde hat eine **Rechnungsprüfungskommission (RPK)**. In den Parlamentsgemeinden gibt es zudem zwingend eine Geschäftsprüfung. Dafür kann eine Gemeinde eine **Geschäftsprüfungskommission (GPK)** einsetzen. In Versammlungsgemeinden ist die Geschäftsprüfung optional. Ist dies vorgesehen, so nimmt die RPK diese Aufgabe wahr. Sie heisst dann Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) oder Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK). All diese Kommissionen übernehmen eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber dem Gemeindevorstand und der Verwaltung. Sie helfen dabei den Stimmberechtigten bei der Meinungsbildung.

Die Gemeinde regelt ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung.

Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung

05 Kommunale Legislative

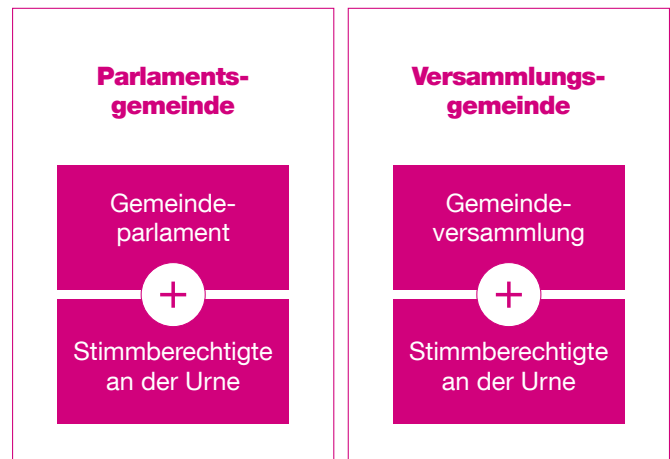
Zu den **Stimmberechtigten** einer Gemeinde zählen Schweizer Bürgerinnen und Bürger über 18 Jahre, die in der Gemeinde wohnen und über die politischen Rechte auf Bundesebene verfügen.

In Versammlungsgemeinden üben die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte direkt in der **Gemeindeversammlung** oder an der Urne aus. An der Gemeindeversammlung wird die direkte Demokratie maximal verwirklicht: Die Stimmberechtigten können mit Änderungsanträgen eine Vorlage direkt mitgestalten.

Die Versammlung hat aber auch Nachteile. Oft nehmen nur wenige Stimmberechtigte daran teil. Die Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung können aber eine nachträgliche Urnenabstimmung verlangen. Dann ist eine breitere Diskussion möglich und es beteiligen sich mehr Stimmberechtigte an der Beschlussfassung.

An der Gemeindeversammlung gelten besondere Verfahrensvorschriften. Das kantonale Gemeindegesetz und die Gemeindeordnung regeln die zentralen Punkte. Dazu gehören etwa die Einberufung, der Beleuchtende Bericht, das Abstimmungsverfahren oder die Mitwirkungsrechte.

Es ist auch Teil der zürcherischen Gemeindeautonomie zu entscheiden, ob sich eine Gemeinde als Versammlungsgemeinde oder Parlamentsgemeinde organisieren möchte.



In den 13 Parlamentsgemeinden des Kantons übt das **Gemeindeparlament** die Funktion der Legislative aus. An die Stelle der direkten Versammlungsdemokratie tritt dabei die repräsentative Demokratie. Die Stimmberechtigten wählen die Mitglieder des Parlaments im Proporzverfahren (Verhältniswahl). Die Zahl der Parlamentsmitglieder reicht von 28 bis 125.

Die Geschäftsordnung des Parlaments regelt das Verfahren und die parlamentarischen Instrumente wie das Postulat oder die Motion. Sie wird vom Parlament beschlossen und untersteht dem Referendum (Urnenabstimmung).

06 Der Gemeindevorstand

Die Stimmberechtigten wählen den **Gemeindevorstand** an der Urne für eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Gemeindevorstände im Kanton Zürich haben fünf bis neun Mitglieder. Sie werden im Mehrheitsverfahren gewählt (Majorzwahl). Das Gesetz über die politischen Rechte und die Gemeindeordnung regeln das Verfahren im Detail. Die Kandidierenden müssen keiner Partei angehören. Die meisten Gemeindevorstände sind nebenamtlich tätig (Milizamt). Sie haben Anspruch auf eine Entschädigung.

Der Gemeindevorstand hat mindestens fünf Mitglieder. Er funktioniert nach dem **Kollegialitätsprinzip**. Die Mitglieder müssen gegen aussen geschlossen auftreten und Entscheide, die das Gremium gefällt hat, gemeinsam vertreten. Die Mitglieder müssen an den Sitzungen teilnehmen und ihre Stimme abgeben. Sie sind untereinander gleichberechtigt. Dem Präsidium kommt aber punktuell eine Sonderstellung zu.

Der Gemeindevorstand beschliesst einen Organisationserlass. Dieser wird auch Geschäftsordnung, Organisationsreglement oder Geschäftsreglement genannt. Er regelt die Organisation und die Aufgaben der Behörde und der Verwaltung.

Es gibt unterschiedliche Organisationsformen. Deshalb können die Aufgaben und Pflichten für das einzelne Mitglied der kommunalen Exekutive stark variieren.

Dem Gemeindevorstand kommt eine sogenannte **Kompetenzvermutung** oder **Auffangkompetenz** zu. Er ist für alle Angelegenheiten zuständig, soweit sie das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung keinem anderen Organ zuweist.

Der Gemeindevorstand ist in erster Linie lenkend und planend tätig. Er entwickelt **Strategien für die Zukunft**. Dabei kann er auf Instrumente wie Leitbilder oder Legislaturziele zurückgreifen. Je nach Gemeinde trifft er aber auch häufig operative Entscheide. Er ist auch die wahlleitende Behörde für kommunale Wahlen und Abstimmungen.

Parteilose Gemeindepolitiker und Gemeindepolitikerinnen sind insbesondere in kleinen und mittleren Gemeinden weit verbreitet. In der Arbeit im Gremium dominiert die Sachpolitik.

Der Gemeindevorstand **vertritt die Gemeinde gegen aussen**. Das beinhaltet nicht nur Repräsentationspflichten. Vor allem muss er die Interessen der Gemeinde artikulieren und verteidigen, etwa gegenüber anderen Gemeinden oder gegenüber dem Kanton.

Eine gute Gemeindepolitikerin oder ein guter Gemeindepolitiker sollte neben fachlichen auch soziale Kompetenzen und ein gutes Gespür für eine zeitgemässe Kommunikation mitbringen. Das Milizsystem macht zudem die Unterstützung durch das private und das berufliche Umfeld unerlässlich.

Rechte und Pflichten eines Gemeindevorstands

- Überwachung der Ziele, Vorgaben und Ressourcen
- Leitung eines Ressorts (in der Regel)
- Verantwortung und fachliche Vertretung der Geschäfte aus dem eigenen Ressort
- Politische Vertretung der Geschäfte an der Gemeindeversammlung / im Parlament
- Mitwirkung bei der Erarbeitung des Budgets und der Finanzplanung
- Vertretung der Gemeinde nach aussen
- Einsitz in weiteren Gremien (z.B. im Vorstand eines Zweckverbands)
- Beschlussfassung über Geschäfte, die dem Gemeindevorstand zugewiesen sind
- Führungsverantwortung für direkt unterstellte Verwaltungsangestellte (je nach Organisationsform)

07 Sitzungen des Gemeindevorstands

Für gelingende Sitzungen des Gemeindevorstands braucht es eine **gute Vorbereitung, Leitung** und **Nachbearbeitung**. Sitzungen sollten Raum und Zeit für einen offenen Austausch und Vernetzung bieten.

Ein **Organisationserlass** gibt den groben Rahmen vor. Er regelt zum Beispiel den genauen Sitzungsablauf, die Aktenauflage, das Prozedere der Beschlussfassung und das Protokoll.

Der Gemeindevorstand bestimmt den Sitzungsrhythmus. Er legt fest, bis zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form Anträge zu den traktandierten Geschäften vorliegen müssen. Die traktandierten Geschäfte werden idealerweise in Kategorien (Beschluss, Diskussion, Information) eingeteilt, damit die Beteiligten sich entsprechend vorbereiten können.

Sitzungen werden protokolliert, damit die Beschlüsse nachvollziehbar sind. Das ist gerade im Hinblick auf Rechtsmittelverfahren wichtig.

Für die Sitzungen gibt es **Ausstandsvorschriften**. Sie sollen gewährleisten, dass der Gemeindevorstand bei einer Entscheidung in einem konkreten Sachgeschäft oder bei Wahlen korrekt zusammengesetzt ist. Die Mitglieder des Gemeindevorstands müssen deshalb auch ihre Interessenbindungen offenlegen.

Ein Mitglied des Gemeindevorstands tritt in den Ausstand, wenn Anordnungen zu treffen sind, an denen es selbst, Ehepartner oder nahe Verwandte ein unmittelbares persönliches Interesse haben. Zum Beispiel, wenn ein Mitglied an einer Ingenieurfirma beteiligt ist, die mit einem Baugesuch an den Gemeindevorstand gelangt.

Wer sich im Ausstand befindet, muss den Raum für die Beratung des Geschäfts verlassen. Bereits die bloße Anwesenheit der Person könnte die Diskussion und die Entscheidungsfindung beeinflussen.

Die Verhandlungen des Gemeindevorstands sind nicht öffentlich. Die Vorgänge in der Behörde, die Diskussionsbeiträge und das Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitglieder sind **vertraulich**. Unter Ausschluss der Medien und der breiten Öffentlichkeit können die Mitglieder eher offen diskutieren und parteiübergreifende Lösungen finden. So kann der Gemeindevorstand nach aussen als eine Einheit auftreten und kann glaubwürdig und entschlossen handeln. Kollegialitätsprinzip und Vertraulichkeit gehen daher Hand in Hand.

Auch ausserhalb der Sitzungen des Gemeindevorstands sind dessen Mitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das betrifft alle Informationen, die sie in ihrer amtlichen Stellung erfahren haben, und bei denen es ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse daran gibt, dass sie nicht bekannt gegeben werden.

Sitzungen gehören zum Alltag in der Gemeindepolitik. Umso wichtiger ist, dass diese effizient und effektiv ablaufen.

08 Gemeindeverwaltung

Die Gemeinden sind in der Organisation ihrer Gemeindeverwaltung **weitgehend frei**. Sie können diese auf ihre Bedürfnisse abstimmen. Der Gemeindevorstand regelt die Organisation der Gemeindeverwaltung im Organisationserlass.

Die Gemeinden unterscheiden sich bei der Organisation ihrer Verwaltung wesentlich. Die Grösse der Gemeinde, die Art der Gemeinde und die Aufgaben, welche die Gemeinde erfüllt, haben wesentliche Auswirkungen auf die Organisation der Gemeindeverwaltung. Sie kann sich an den Grundsätzen des hierarchischen Aufbaus, der Effizienz, der Transparenz und der Bevölkerungsnähe orientieren. Die Verwaltungseinheiten unterstützen und informieren sich, soweit möglich, gegenseitig.

Der Gemeindeverwaltung kommt eine wichtige Bedeutung zu. Die Gemeindeangestellten bringen Fachkompetenzen und Spezialkenntnisse mit. Sie sorgen für Kontinuität und ermöglichen damit die Behördentätigkeit im Milizsystem.

Die **Aufgaben der Gemeindeverwaltung** sind vielfältig. Sie bereitet die Sitzungen und Entscheide der Exekutivbehörden vor und setzt deren Beschlüsse um. Darüber hinaus kann ihr der Gemeindevorstand weitere Aufgaben übertragen. So dürfen auch Gemeindeangestellte selbst Entscheide fällen, zum Beispiel im Bereich der Sozialhilfe, der Steuern oder des Hoch- und Tiefbaus. Welche Aufgaben in welchem Umfang an wen übertragen werden, legt in der Regel die Exekutivbehörde fest, die für die Sachaufgabe zuständig ist.

Zur Gemeindeverwaltung zählen sämtliche Mitarbeitenden der Gemeinde. Der Stellenplan gibt Auskunft darüber, wie viele Personen in welchen Bereichen angestellt sind. Die Gemeindeangestellten stehen in einem **öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis**. Für Lehrpersonen gilt in der Regel das kantonale Personalrecht. Für die übrigen Gemeindeangestellten gilt das kantonale Personalrecht nur, falls die Gemeinde keine eigene Personalverordnung hat.

Jede Gemeinde hat eine **Gemeindeschreiberin** oder einen **Gemeindeschreiber** (auch **Stadtschreiberin** oder **Verwaltungsleiter** genannt). Sie leiten die Gemeindeverwaltung, führen administrativ und unterstützen den Gemeindevorstand und die übrigen Behörden. Die Gemeindevorstände können ihnen weitere Aufgaben übertragen.

Zudem nehmen die Abteilungsleitungen der verschiedenen Ressorts eine wichtige Funktion in der Gemeindeverwaltung wahr.

Der Gemeindevorstand übt die **Aufsicht über die Verwaltung** aus und stellt die Einhaltung der Vorschriften sicher.

«Gemeindeverwaltungen sind zentrale Anlaufstellen für das öffentliche Leben. In jeder Gemeinde gewährleisten sie Struktur, Kontinuität und Verlässlichkeit und tragen so massgeblich zu einer nachhaltigen Sicherung und Steigerung der Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität bei.»

Martina Buri, Gemeindeschreiberin Hinwil

09 Zusammenwirken von Gemeindevorstand und Verwaltung

Die Stimmberechtigten wählen aus ihrem Kreis die Mitglieder des Gemeindevorstands. Dieser trägt die **letzte Verantwortung** für das «Funktionieren» der Gemeinde. Dabei unterstützt ihn die Gemeindeverwaltung.

In der Regel ordnen Gemeinden den Mitgliedern des Gemeindevorstands nur einen Themenbereich zu. Eine Verwaltungschefin oder ein Verwaltungschef oder eine Gruppe davon leitet die Verwaltung personell. Beim verantwortlichen Mitglied des Gemeindevorstands bleibt die politische Führung. Dann spricht man von einem **CEO-Modell** oder einem **Geschäftsleitungsmodell**.

Seltener werden die Gemeindeaufgaben in Departemente gegliedert und jedem Mitglied des Gemeindevorstands ein Departement zugeteilt. Das betreffende Mitglied steht seinem Departement in diesem Bereich inhaltlich-politisch sowie personell vor. Dieses Modell nennt man **departementales Führungsmodell**.

Der gängige Begriff «Ressort» kann in beiden Modellen verwendet werden: für den Themenbereich oder für das Departement.

Der Gemeindevorstand überträgt in beiden Modellen die Aufgaben und die nötigen Kompetenzen an Verwaltungsfachleute. So können diese die Massnahmen umsetzen, die zur Aufgabenerfüllung nötig sind. Die Letztverantwortung verbleibt aber stets beim Gemeindevorstand.

Die Verwaltungsfachleute müssen dem Gemeindevorstand **Rechenschaft** ablegen. Die Vorstehenden eines Ressorts müssen wissen, wie die Verwaltung Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse nützt. Sie dürfen zudem Geschäfte aus einem delegierten Zuständigkeitsbereich zum Entscheid an sich ziehen. Das sollten sie aber zurückhaltend und nur in wichtigen Fällen oder bei grundlegenden Fragen tun.

Die **Delegation** von Aufgaben an die Verwaltung ist begrenzt: Weitreichende Angelegenheiten müssen die gewählten Behördenmitglieder entscheiden und vertreten. Die Verwaltung unterstützt und berät sie dabei. Die Wichtigkeit einer Angelegenheit hängt von ihren Auswirkungen ab, also von der Zahl der Betroffenen sowie der Eingriffsintensität und -dauer. Weitere Faktoren sind die öffentliche Wahrnehmung und die politische Gewichtung durch das betreffende Behördenmitglied.

Vielerorts plant der Gemeindevorstand zusammen mit den leitenden Verwaltungsangestellten, wohin er die Gemeinde in den kommenden Jahren führen will. Solche Pläne tragen Bezeichnungen wie **Vision, Leitbild, Strategie** oder **Legislaturprogramm**. Sie sind letztlich alle mit dem Finanz- und Aufgabenplan verknüpft, der jährlich für mindestens die nächsten vier Folgejahre festgelegt wird.

Nachdem der Gemeindevorstand einen Plan beschlossen hat, kommuniziert er diesen und setzt sich für politische Akzeptanz ein. Die Verwaltung setzt die daraus abgeleiteten Massnahmen um.

Mehrjährige Pläne sind für die Verwaltung eine Leitlinie bei der täglichen Arbeit. Für die Mitglieder des Gemeindevorstands legen sie das politische Wirkungsfeld fest. Die Pläne ermöglichen es, Wahrnehmungen, Erwartungen und Möglichkeiten daran zu spiegeln und sich gegebenenfalls auf angepasste neue Ziele und Massnahmen zu einigen.

Bei der **Zusammenarbeit** zwischen dem Gemeindevorstand und der Verwaltung treffen Menschen mit unterschiedlichen Ausrichtungen aufeinander. Mitglieder des Gemeindevorstands sind für vier Jahre gewählt. Diese befristete Tätigkeit wird in aller Regel nicht hauptberuflich ausgeübt. Behördenmitglieder sind geprägt von Erkenntnissen und Erfahrungen aus anderen Lebensbereichen. Sie wollen etwas bewegen. Sie treffen auf unbefristet angestellte, hauptberuflich tätige Verwaltungsfachleute, die eigenverantwortlich gute Arbeit leisten. Beide Seiten haben ein grosses Interesse an einer guten Zusammenarbeit, die zu optimalen Ergebnissen führt. Dafür braucht es ein hohes Mass an Koordination und Kommunikation.

Ausgangspunkt einer erfolgreichen Zusammenarbeit ist das gegenseitige Vertrauen und Respekt. Dies entsteht durch eine wertschätzende und klare Kommunikation und das Verständnis für die Anliegen des Gegenübers.

10 Zusammenwirken von Behörden und Organen

Jede Gemeinde hat mindestens einen Gemeindevorstand und eine Rechnungsprüfungskommission. Nimmt die politische Gemeinde auch Schulaufgaben wahr, hat sie auch eine Schulpflege. Darüber hinaus kann eine Gemeinde weitere Behörden einführen. Darüber beschliessen die **Stimmberechtigten**.

Der **Gemeindevorstand** ist die oberste Behörde. Er hat den Überblick, koordiniert und leitet. Eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden in der Gemeinde trägt entscheidend zum guten Funktionieren und der Entwicklung einer Gemeinde bei.

Die Leitungsfunktion des Gemeindevorstands zeigt sich unter anderem darin, dass er den Budgetentwurf erstellt und den Stimmberechtigten zuhanden der Gemeindeversammlung Antrag stellt. Die **Schulpflege** und andere eigenständige Kommissionen unterbreiten den Stimmberechtigten ihre Geschäfte via Gemeindevorstand. Sie erstellen zudem den ersten Entwurf des Budgets aus ihrem Bereich. Dieser fliesst dann in den Budgetentwurf des Gemeindevorstands ein.

Eigenständige Kommissionen wie zum Beispiel eine Sozialbehörde sind in der Gemeindeordnung geregelt. Sie erfüllen eine Aufgabe anstelle des Gemeindevorstands und entlasten ihn damit. Sie haben ein eigenes Organisationsreglement. Das Präsidium der eigenständigen Kommission nimmt stets ein Mitglied des Gemeindevorstands wahr. Das soll den Informationsaustausch gewährleisten. Informationen, die datenschutzrechtlich geschützt oder vom Amtsgeheimnis erfasst sind, sind von diesem Austausch ausgenommen.

Unterstellte Kommissionen erhalten ihre Aufgaben vom Gemeindevorstand zugeteilt. Sie sind diesem unterstellt und können ebenfalls entlasten. Wer mit einer Entscheidung einer unterstellten Kommission nicht zufrieden ist, muss sich grundsätzlich zuerst an den Gemeindevorstand wenden. Dieser muss dann eine sogenannte Neubeurteilung vornehmen. Erst danach kann man an eine Rechtsmittelinstanz ausserhalb der Gemeinde gelangen.

Die **Rechnungsprüfungskommission (RPK)** leistet eine wichtige Entscheidungshilfe für die Stimmberechtigten. Sie prüft sämtliche Geschäfte, über die die Stimmberechtigten entscheiden und die finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinde haben. Ihre Beurteilung und Stellungnahme zur Vorlage (Abschied) soll bei der Meinungsbildung helfen. Dafür muss die RPK genug Zeit haben. Der frühzeitige Einbezug, ein gemeinsames Rollenverständnis und ein guter Austausch zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand sowie weiteren Behörden ist daher wichtig. Dasselbe gilt für die **Geschäftsprüfungskommission (GPK)** und die RGPK/GRPK.

In Parlamentsgemeinden spielt zudem die Zusammenarbeit des Gemeindevorstands mit den **vorberatenden Kommissionen** des Parlaments eine zentrale Rolle. Das können ständige Sachkommissionen sein, zum Beispiel für den Städtebau. Manche Parlamentsgemeinden kennen auch Spezialkommissionen, die bei Bedarf für ein bestimmtes Geschäft eingesetzt werden.

Zur Beratung von Fragen, die für mehrere oder alle Gemeindebehörden zentral sind, kann der Gemeindevorstand zu einer Behördenkonferenz einladen.

Auch wenn jede Behörde ihre eigenen Aufgabenfelder hat, sind diese nicht völlig voneinander getrennt, sondern punktuell verknüpft. Für das Wohl der Gemeinde ist es daher wichtig, dass sämtliche Behörden gut zusammenarbeiten. Bei der Gestaltung dieser Zusammenarbeit hat eine Gemeinde Spielräume. Es ist aber empfehlenswert, dafür klare Regeln und regelmässige Austauschgefässe zu schaffen.

11 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden

Die Zürcher Gemeinden arbeiten vermehrt zusammen. Denn oft übersteigen einzelne öffentliche Aufgaben die Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde. Weitere Gründe für eine Zusammenarbeit können Effizienzgewinne, Steigerung der Leistungsqualität, ökonomische Notwendigkeit oder ein flexibleres Haushaltsrecht sein. Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, nennt man das auch interkommunale Zusammenarbeit.

Das kantonale Gemeindegesetz stellt den Gemeinden eine breite Palette von **Rechtsformen** für die interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung.

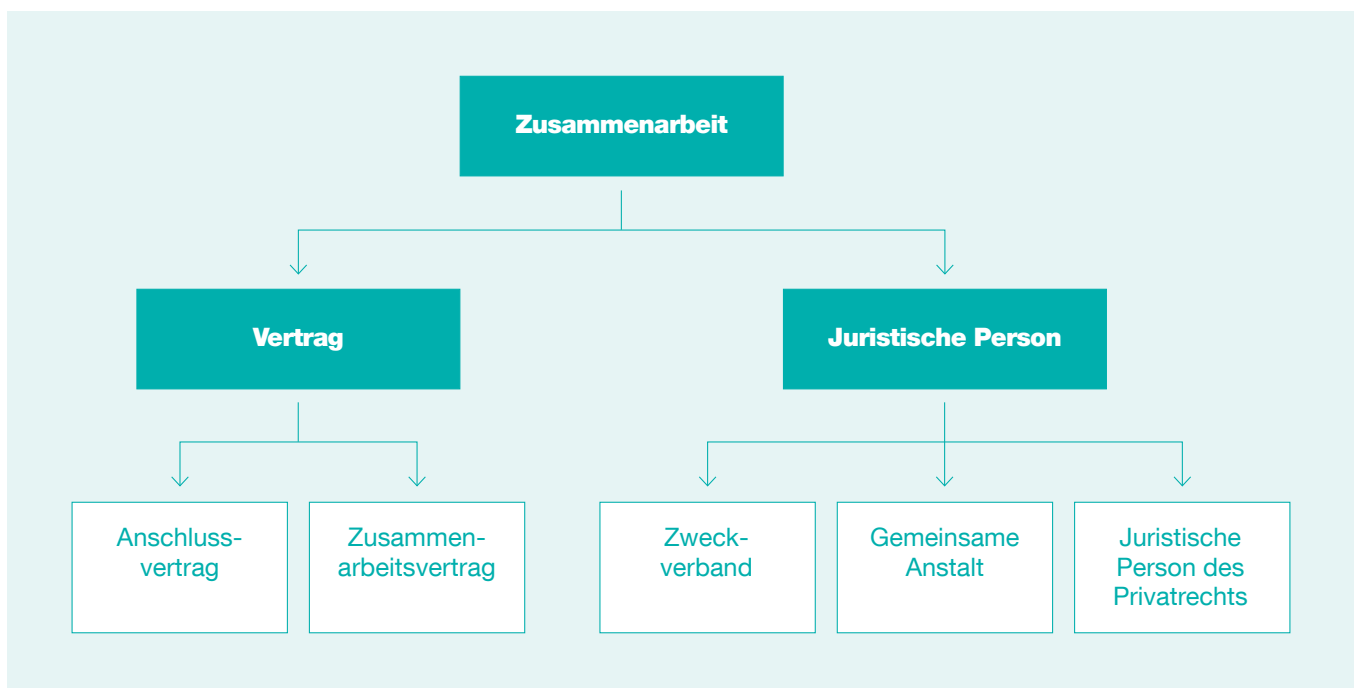
Einerseits kann eine Gemeinde mit anderen Gemeinden auf der Basis eines Vertrags zusammenarbeiten. Im Kanton Zürich ist das die häufigste Form der Zusammenarbeit. Mit einem **Anschlussvertrag** können sie vereinbaren, dass eine Gemeinde eine oder mehrere Aufgaben für eine andere Gemeinde erfüllt oder die Benützung ihrer öffentlichen Einrichtung ermöglicht. Mit einem **Zusammenarbeitsvertrag** beschliessen Gemeinden, eine oder mehrere Aufgaben im Rahmen einer einfachen Gesellschaft gemeinsam zu erfüllen. Wenn mit solchen Verträgen hoheitliche Aufgaben an eine andere Gemeinde übertragen werden oder Ausgaben in der Kompetenz der Stimmbevölkerung nötig werden, braucht es eine Urnenabstimmung.

Andererseits können Gemeinden einen gemeinsamen Rechtsträger schaffen. Dafür muss immer eine Rechtsgrundlage an der Urne geschaffen werden. Der Rechtsträger kann ein **Zweckverband**, eine **gemeinsame Anstalt** oder eine **juristische Person des Privatrechts** sein. Ein Beispiel dafür ist die Führung eines gemeinsamen Alterszentrums in der Form einer Aktiengesellschaft.

Weit verbreitet ist die Form des Zweckverbands. Im Kanton Zürich gibt es 147 Zweckverbände (Stand 2026). Besonders häufig arbeiten die Gemeinden im Aufgabenbereich Abwasser als Zweckverband zusammen.

Die Zusammenarbeit kann die Gestaltungsfreiheit und die Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Gemeinden verringern. In der Regel werden deshalb Mitglieder des Gemeindevorstands in die Führungsgremien von gemeinsamen Rechtsträgern **delegiert**. Sie sollen dort die Interessen ihrer Gemeinde vertreten.

Die Zusammenarbeit kann auch die demokratische Einflussnahme einschränken. Zudem kann sie einen zusätzlichen Aufwand bei der Organisation verursachen.



12 Zusammenarbeit der Gemeinden mit dem Kanton

Der Kanton und die Gemeinden nehmen einen grossen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahr. Dieses Prinzip ist in der Kantonsverfassung verankert. Wie die **Aufgabenteilung** konkret aussieht, ist in Gesetzen geregelt.

Das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden kann in die Bereiche Rechtssetzung, Vollzug und Finanzierung unterteilt werden.

Im Kanton Zürich erfolgt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nicht nach strikten rechtlichen oder ökonomischen Prinzipien. In den meisten Bereichen ist der Kanton überwiegend für die **Rechtssetzung** zuständig. Die Gemeinden haben aber eigene Bereiche der Rechtssetzung. Beim **Vollzug** haben die Gemeinden häufig grössere Handlungsspielräume. Die **Finanzierung** ist sehr unterschiedlich geregelt. In manchen Bereichen teilen sich Kanton und Gemeinden die Kosten. In anderen Bereichen nehmen die Gemeinden Vollzug und Finanzierung vollumfänglich wahr, auch wenn der Kanton die gesetzlichen Vorgaben macht.

Die **Rollen und Interessen** von Kanton und Gemeinden können sich zwar durchaus unterscheiden. Ein gutes, konstruktives Zusammenwirken zwischen kantonalen und kommunalen Fachpersonen erleichtert es aber, stimmige Lösungen für eine rechtskonforme und praxisnahe Aufgabenerfüllung zu finden. Der Kanton muss die Gemeinden bei wichtigen Vorhaben, die sie betreffen, rechtzeitig anhören.

Es ist wichtig, dass sich Gemeinden und Kanton vertrauen und einen offenen, partnerschaftlichen und verbindlichen Austausch pflegen. Unter anderem bietet die Plattform «Gemeinden 2030» dafür einen Rahmen.

Für kommunale Behörden und Verwaltungsangestellte ist das **Wissen über die Zuständigkeiten** in der kantonalen Verwaltung sehr nützlich. So finden sie rasch die richtigen Ansprechpersonen.

In der kantonalen Verwaltung sind die einzelnen Aufgabengebiete auf Direktionen, Ämter und Fachstellen aufgeteilt. Für die Gemeinden sind vor allem die Ämter wichtig für die Zusammenarbeit. Einige von ihnen beraten die Gemeinden in ihren Fachbereichen.

Die Gemeindeverbände und der Kanton führen zudem gemeinsame Fachschulungen und Workshops durch, die auf die Behörden- oder Verwaltungstätigkeit ausgerichtet sind. Diese eignen sich auch, um Kontakte mit Fachpersonen zu knüpfen.

Der Kanton nimmt aber auch die **Aufsicht** über die Gemeinden wahr. Weil er den Gemeinden Aufgaben übertragen hat, muss er dafür sorgen, dass sie diese Aufgaben gesetzeskonform wahrnehmen. In erster Linie kommt dem Bezirksrat als dezentrale kantonale Behörde diese aufsichtsrechtliche Aufgabe zu. Der Bezirksrat visitiert die Gemeinden auch regelmässig. Es gibt aber auch andere kantonale Stellen mit Aufsichtsaufgaben.

Die kantonalen Aufsichtsbehörden dürfen nur einschreiten, wenn die Gemeinden nicht von sich aus Abhilfe schaffen und Gesetzeswidrigkeiten beheben. Eine Gemeinde kann sich zudem in der Regel mit einem Rechtsmittel gegen Anordnungen einer kantonalen Aufsichtsbehörde zur Wehr setzen.

Vereinzelt tritt der Kanton gegenüber den Gemeinden auch als bewilligende oder genehmigende Instanz auf.

13 Rechtsetzung in der Gemeinde

Die Gemeinden müssen das übergeordnete Recht von Bund und Kanton anwenden. Es geht ihrem eigenen Recht vor. Sie sind nur in autonomen Bereichen zur eigenen Rechtsetzung befugt.

Die Gemeinde kennt drei Typen von Rechtsnormen: Die Gemeindeordnung, die wichtigen Rechtssätze (Gemeindeerlasse) sowie die weniger wichtigen Rechtssätze (Behördenerlasse).

Die **Gemeindeordnung** ist die Verfassung einer Gemeinde. Sie regelt die Grundsätze der Organisation, der Zuständigkeiten und der Mitwirkung der Stimmberechtigten. Sie muss an der Urne beschlossen werden.

Gemeindeerlasse greifen in der Regel stärker in Rechtspositionen der Gemeindebevölkerung ein. Sie sind häufig auch von grösserer finanzieller Bedeutung. Beispiele dafür sind die Gebührenordnung, die Polizeiverordnung oder die Friedhofsverordnung. In Versammlungsgemeinden beschliessen die Stimmberechtigten die Gemeindeerlasse. In Parlamentsgemeinden beschliesst sie das Parlament unter dem Vorbehalt eines Referendums (Urnenabstimmung).

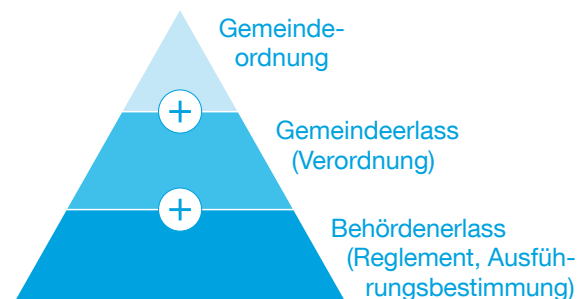
Den Stimmberechtigten wird für Abstimmungen über die Gemeindeordnung und Gemeindeerlasse vorgängig ein Beleuchtenden Bericht zugestellt. Er hilft bei der Meinungsbildung. Der Beleuchtende Bericht zeigt die wichtigsten Aspekte der Vorlage auf. Bei Initiativen und Referenden muss er auch die Überlegungen der Initianten beziehungsweise der Gegnerschaft darlegen.

In **Behördenerlassen** sind die weniger wichtigen Rechtssätze zu finden. Behördenerlasse sind häufig detaillierte Regelwerke. Sie sind einfacher und schneller anpassbar als andere Rechtssätze. Für Behördenerlasse gibt es verschiedene Bezeichnungen: Man spricht auch von Reglementen, Weisungen, Richtlinien oder Ausführungsbestimmungen. Ein Beispiel ist die Tarifordnung.

Bundesrecht

Kantonsrecht

Gemeinderecht



Die Gemeinden müssen ihre Gesetze der Bevölkerung in einer systematischen Rechtssammlung zugänglich machen. Sie müssen diese im Internet aufschalten und aktuell halten.

Die Kenntnis des Gemeinderechts hilft den Gemeindebehörden, ihren Spielraum für Verhandlungen zu kennen und die beste Lösung für die Gemeinde zu erreichen.

14 Verwaltungsverfahren und -handeln in der Gemeinde

Verwaltungsverfahren kommen in einer Gemeinde häufig vor. Beispiele sind etwa Baubewilligungsverfahren, die Bewilligung eines Marktstandes, eine Steuerveranlagung oder ein Entscheid über die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen.

Verwaltungsverfahren beginnen meist mit dem **Einreichen eines Gesuches**, zum Beispiel dem Gesuch um eine Baubewilligung. Eine Behörde kann sie aber von Amtes wegen auch selbst einleiten, zum Beispiel im Fall einer Nachtruhestörung.

Die Verwaltungsbehörden müssen darauf den Sachverhalt feststellen. Sie müssen den Betroffenen vor einem Entscheid das **rechtliche Gehör** gewähren. Ein nicht-streitiges Verfahren wird anschliessend mit einer **Verfügung (Anordnung)** abgeschlossen. Dies ist etwa bei Baubewilligungen oder Steuerveranlagungen der Fall.

Ist die betroffene Person mit der Verfügung nicht einverstanden, kann sie ein **Rechtsmittel** ergreifen und die Verfügung an die nächste Instanz weiterziehen. In der Regel ist dies der Bezirksrat und danach das kantonale Verwaltungsgericht. In diesem Fall spricht man vom streitigen Verfahren. Dieses könnte bis vor Bundesgericht führen.

Das rechtliche Gehör stellt u.a. sicher, dass Betroffene im Verwaltungsverfahren umfassend mitwirken können. Es ist von zentraler Bedeutung.

Bei Aufgaben, die von der Gesamtbehörde an einzelne Behördenmitglieder oder an Gemeindeangestellte übertragen wurden, kommt zuerst die Neu beurteilung zum Zug. Dabei wird ein Entscheid durch die Gesamtbehörde oder durch die übertragende Behörde überprüft.

Neben der Verfügung gibt es in der Gemeinde weitere Formen von Verwaltungshandeln. Dazu zählen der verwaltungsrechtliche Vertrag oder auch der Plan. Beide entfalten Rechtswirkungen. Eine weitere Handlungsform sind die sogenannten Realakte. Darunter fallen Auskünfte, Empfehlungen, Berichte und Vernehmlassungen.

Es ist auch denkbar, dass die Gemeinde zivilrechtlich handelt. Das kommt zum Beispiel bei der Beschaffung von Arbeitsmaterial zum Zug.



15 Politische Rechte und Kontrolle in der Gemeinde

Politische Rechte ermöglichen die Teilhabe am politischen Leben der Gemeinde. Dazu zählen das Stimm- und Wahlrecht sowie das Referendums- und das Initiativrecht. Auch alle weiteren Formen der politischen Partizipation wie etwa Anfragen oder Petitionen fallen in einem weiten Verständnis unter die politischen Rechte.

Das Referendum auf Gemeindeebene ist weitreichender als das des Bundes. Bestimmte kommunale Geschäfte unterliegen dem **obligatorischen Referendum**. Über sie müssen die Stimmberechtigten an der Urne befinden. Darunter fallen etwa Änderungen der Gemeindeordnung oder Finanzvorlagen, die eine bestimmte Summe überschreiten, zum Beispiel ein grosses Bauvorhaben wie eine Turnhalle. Bei anderen Geschäften kann das **fakultative Referendum** ergriffen werden. Damit gelangt ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparkamentes nachträglich an die Urne.

Mit dem Initiativrecht können Stimmberechtigte einen politischen Prozess über Gegenstände in ihrer eigenen Zuständigkeit anstossen. Mit einer Initiative kann zum Beispiel der Bau eines Schwimmbades oder die Reduktion der Mitglieder des Gemeindevorstands verlangt werden. In Versammlungsgemeinden kann nur eine einzelne Person eine **Einzelinitiative** einreichen. In Parlamentsgemeinden gibt es zusätzlich die **Volksinitiative**. Die Gemeindeordnung gibt vor, wie viele Unterschriften für eine Volksinitiative erforderlich sind.

In Versammlungsgemeinden können die Stimmberechtigten über Angelegenheiten der Gemeinde von allgemeinem Interesse eine **Anfrage** einreichen. Die Anfrage ist ein Mittel der politischen Kontrolle. Der Gemeindevorstand muss sie in der Gemeindeversammlung beantworten. Ein Beispiel dafür könnte die Frage sein, welche Massnahmen zur Nachhaltigkeit die Gemeinde in den nächsten zwei Jahren ergreift.

In Parlamentsgemeinden nehmen die Mitglieder des Parlaments die politische Kontrolle wahr. Neben der Anfrage verfügen sie über zusätzliche Instrumente wie das **Postulat oder die Motion**. Genaue Auskunft darüber gibt die Gemeindeordnung oder die Geschäftsordnung des Parlaments. Mit einer Motion etwa kann das Gemeindeparkament den Gemeindevorstand zur Ausarbeitung einer bestimmten Vorlage verpflichten.

Die Gemeinde muss die **Wahl- und Abstimmungs-freiheit** schützen. Die Bundesverfassung garantiert eine freie Willensbildung und eine unverfälschte Stimmabgabe.

Das bedeutet, dass die Gemeinde Wahlen und Abstimmungen korrekt vorbereiten und durchführen muss. Sie muss etwa die Abstimmungsfrage richtig formulieren, die Unterlagen rechtzeitig verschicken, die Öffnungszeiten der Stimmlokale einhalten und die Wahl- und Abstimmungsergebnisse sorgfältig ermitteln.

Auch an der Gemeindeversammlung hat die Gemeinde Pflichten. Sie muss dafür sorgen, dass alle Stimmberechtigten ungehindert an der Versammlung teilnehmen können. Zudem muss sie die Geschäfte regelkonform traktandieren, Anträge an der Versammlung ordnungsgemäss behandeln und ein Protokoll erstellen.

Es gibt wohl in keinem anderen Staatsgebilde derart ausgebaute Mitbestimmungsrechte des Volkes wie in der Schweiz. Dies gilt insbesondere für die Gemeinde.

16 Finanzhaushalt der Gemeinde

Die Gemeinde führt ihre Rechnung über den gesamten Haushalt als Einheit. Zum Gemeindehaushalt gehören der steuerfinanzierte allgemeine Haushalt und die Eigenwirtschaftsbetriebe. Sie finanzieren sich über Gebühren.

Die **Einheit des Haushalts** besagt, dass Einnahmen der Gemeinde – insbesondere die Steuereinnahmen – dem allgemeinen Haushalt zugeführt werden müssen. Die Gemeinde darf sie nicht einem einzelnen Aufgabenbereich gutschreiben oder für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe reservieren. Nur in wenigen, gesetzlich geregelten Fällen darf sie Einnahmen zweckbestimmen.

Über das **Ausgabenbewilligungsverfahren** wird entschieden, was mit den Einnahmen finanziert werden soll. Die Gemeindeordnung regelt, ob für eine neue Ausgabe der Gemeindevorstand, die Gemeindeversammlung oder das Parlament zuständig ist. Für sehr hohe Ausgaben braucht es eine Urnenabstimmung. Es gibt auch Ausgaben, zu denen eine Gemeinde verpflichtet ist und bei denen sie wenig oder keinen Spielraum hat. Man nennt sie gebundene Ausgaben. Diese beschliesst in aller Regel der Gemeindevorstand.

Eine Gemeinde finanziert sich in erster Linie über **Steuern**. Dazu gehören Steuern auf Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen und Steuern auf Gewinn und Kapital von juristischen Personen.

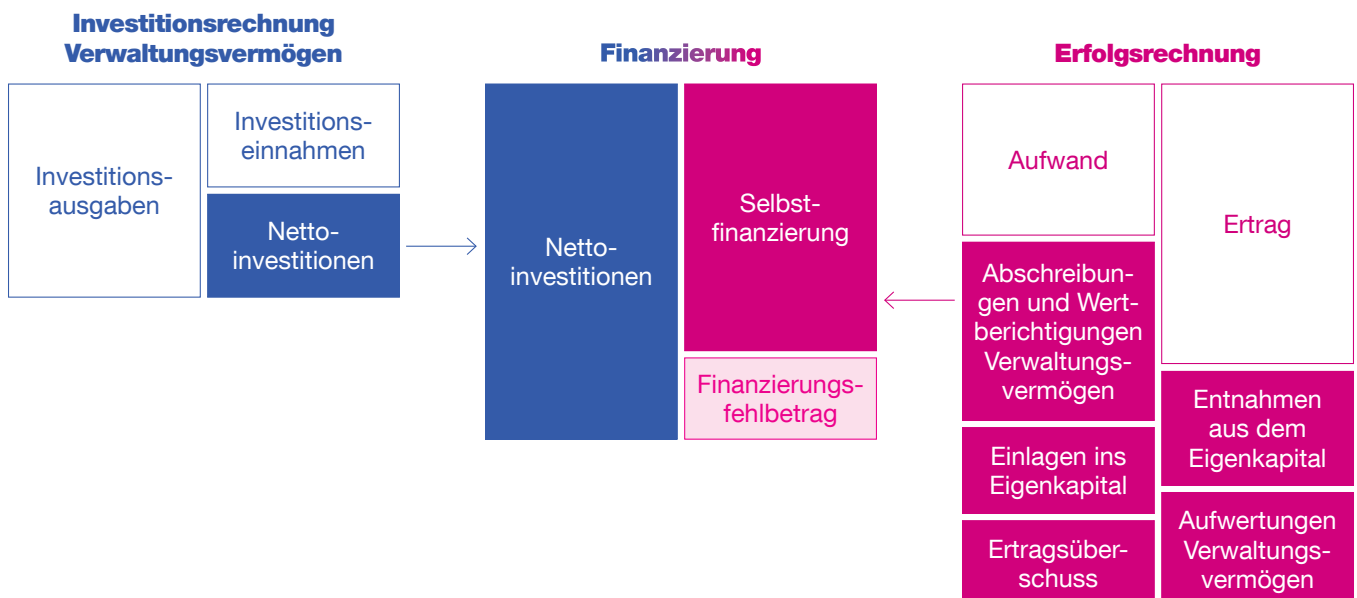
Gebühren bezieht die Gemeinde vor allem für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben wie Wasser, Abwasser oder Abfall. Die **Gebühren** müssen kostendeckend und verursachergerecht sein. Es dürfen grundsätzlich keine Gewinne an die Gemeinde ausgeschüttet werden oder Beiträge aus dem Steuerhaushalt in die Eigenwirtschaftsbetriebe fliessen.

Vier von fünf Zürcher Gemeinden erhalten zudem Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich. Weitere Einnahmen der Gemeinden sind zum Beispiel Beiträge des Bundes und des Kantons.

Im Gemeindehaushalt wird zwischen **Aufwänden** der Erfolgsrechnung und **Ausgaben** für Investitionen unterschieden. In der Erfolgsrechnung werden Löhne und andere laufende Kosten verbucht. Die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag ergibt das Jahresergebnis.

Mit Investitionen erwirbt die Gemeinde Güter mit mehrjährigem Nutzen. Sie erscheinen in der Bilanz. Der Wertverlust durch die Nutzung dieser Güter fliesst als Abschreibungsaufwand in die Erfolgsrechnung.

Die Finanzierungsrechnung zeigt, inwieweit die Investitionen aus den selbst erwirtschafteten Mitteln der Gemeinde finanziert werden können (Selbstfinanzierung).



17 Steuerung des Finanzhaushaltes

Die Verfassung des Kantons Zürich verlangt, dass die öffentlichen Haushalte gesetzmässig, sparsam und wirtschaftlich geführt werden. Budget und Jahresrechnung müssen transparent, vergleichbar und öffentlich sein.

Ein Grundpfeiler der Haushaltssteuerung ist das **Haushaltsgleichgewicht**. Das Haushaltsgleichgewicht soll verhindern, dass sich die Gemeinden übermässig verschulden. Der Steuerfuss der Gemeinde muss so hoch sein, dass die Erfolgsrechnung des Budgets ausgeglichen ist. Ein Aufwandüberschuss (Verlust) ist in einem gewissen Rahmen zulässig.

Die Steuerung des Finanzhaushaltes basiert auf folgendem Ablauf:

Die Gemeinden erstellen einen **Finanz- und Aufgabenplan**. Er leitet sich aus der Legislaturplanung des Gemeindevorstands ab und umfasst mindestens vier Jahre. Das erste Planjahr ist das Budgetjahr.

Das **Budget** ist eine Aufstellung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für das nächste Jahr. Es ist nach Aufgabenbereichen und Sachkonten gegliedert. Es zeigt, welche Aufgaben mit welchem finanziellen Bedarf im nächsten Jahr erfüllt werden. Die Stimmberechtigten beschliessen das Budget.

Im aktuellen (laufenden) Jahr setzt die Gemeinde das Budget um. Die Finanzbuchhaltung erfasst alle Geschäftsvorfälle chronologisch und systematisch.

Die **Jahresrechnung** zeigt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde. Der Gemeindevorstand ist für die erste Kontrolle der Jahresrechnung zuständig. Er muss sicherstellen, dass die Vorschriften eingehalten und die Mittel zweckmässig verwendet werden. Bei allen Geschäften, die in die Kompetenz der Legislative fallen, nimmt die Rechnungsprüfungskommission die finanzpolitische Kontrolle wahr. Sie prüft die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit und die finanzielle Angemessenheit.

Die Jahresrechnung und jeweils ausgewählte, wechselnde Verwaltungsbereiche werden zudem finanztechnisch geprüft. Externe Revisionsunternehmen prüfen, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften entsprechen.

Die Gemeinden übermitteln ihre Budget- und Jahresrechnungsdaten dem Kanton. Dieser bereitet die Daten auf und veröffentlicht sie. Sie ermöglichen Aussagen über den finanziellen Zustand und die Entwicklung der Gemeinden. Damit wird dem **Grundsatz der Transparenz** der öffentlichen Haushalte Rechnung getragen.

18 Jahresrechnung

Die Jahresrechnung zeigt die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinde. Anhand dieser legt die Gemeinde gegenüber der Öffentlichkeit **Rechenschaft** über die Situation und die Verwendung der finanziellen Mittel ab.

Die Rechnungslegung der Gemeinden basiert auf dem **Harmonisierten Rechnungslegungsmodell** für die Kantone und Gemeinden HRM2. Dazu gehört ein Kontenrahmen, der für alle öffentlichen Haushalte der Schweiz harmonisiert ist. Das Modell macht zudem Vorgaben zu Aufbau, Struktur und Gliederung der Rechnung und der Buchführung. Dadurch sind die Jahresrechnungen zwischen den Gemeinden kantonal und schweizweit vergleichbar.

Die Jahresrechnung zeigt die Zahlen des aktuellen Rechnungsjahrs, des dazugehörenden Budgets und der letztjährigen Jahresrechnung. Der Vergleich mit dem Budget und den Zahlen des Rechnungsjahrs ermöglicht der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindep Parlament, sich ein Bild über die finanzielle Entwicklung der Gemeinde zu machen. Die Jahresrechnung enthält die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnungen, die Geldflussrechnung und den Anhang zur Jahresrechnung.

Die **Bilanz** zeigt auf der Aktivseite das Vermögen, auf der Passivseite das Fremdkapital und das Eigenkapital. Beim Vermögen wird zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen unterschieden. Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen

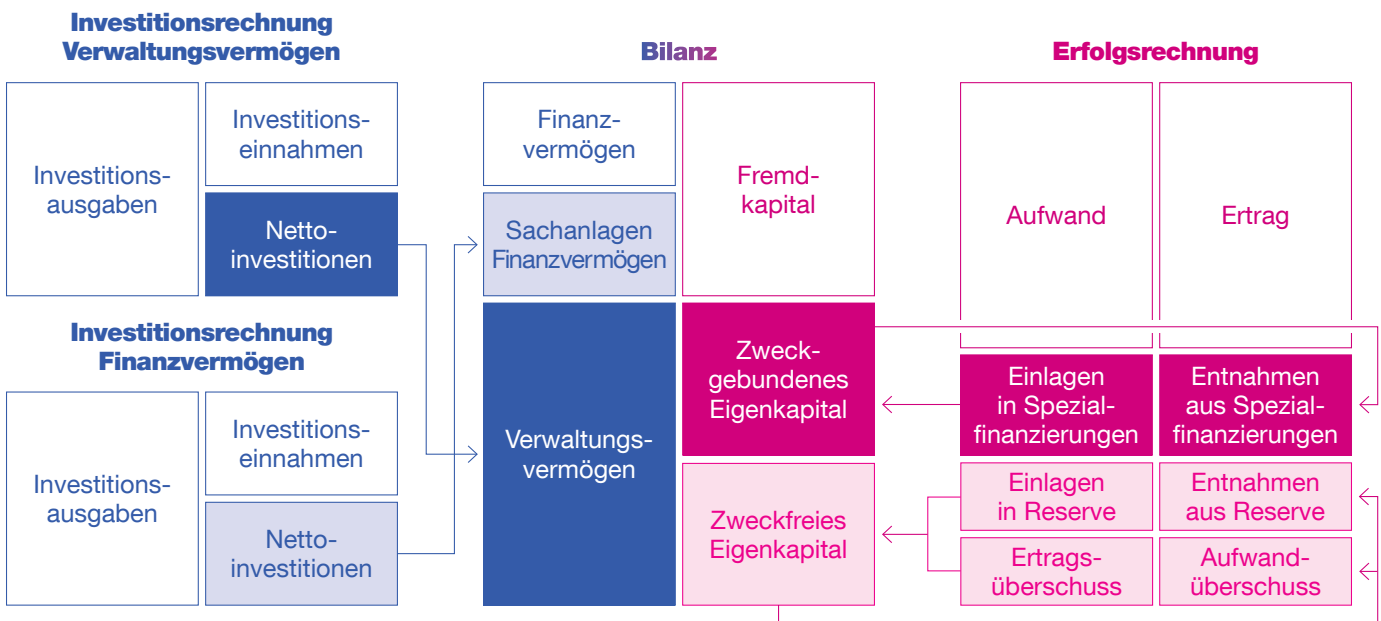
Aufgabenerfüllung dienen, zum Beispiel ein Schulhaus. Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräußert werden können, zum Beispiel eine Geldmarkt- oder Festgeldanlage.

Die **Erfolgsrechnung** enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahrs. Das Ergebnis ist der erzielte Erfolg. Das kann ein Gewinn oder ein Verlust sein.

Die **Investitionsrechnung** des Verwaltungsvermögens zeigt die Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die die Gemeinde für die öffentliche Aufgabenerfüllung nutzt. Das kann zum Beispiel der Bau oder die umfassende Sanierung einer Gemeindestrasse sein. Die Investitionsrechnung zeigt jedes einzelne Investitionsvorhaben und sorgt dadurch für Transparenz. Alle Investitionen werden mit Anschaffungswert und Nutzungsdauer in einer separaten Anlagenbuchhaltung erfasst. Für das Finanzvermögen wird eine eigene Investitionsrechnung geführt.

Die **Geldflussrechnung** informiert über die Herkunft und Verwendung der Geldmittel aus betrieblicher, Investitions- und Finanzierungssicht.

Der **Anhang zur Jahresrechnung** liefert vertiefte Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Im Beteiligungsspiegel zeigt die Gemeinde, mit welchen Organisationen sie öffentliche Aufgaben erfüllt.



19 Finanzausgleich

Der innerkantonale Finanzausgleich stellt sicher, dass alle Gemeinden genügend Mittel haben, um ihre notwendigen Aufgaben erfüllen zu können. Dabei sollen ihre Steuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

Der Finanzausgleich soll den Grundbedarf der Gemeinden sicherstellen. Für Wahlbedarf besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Finanzausgleich. Grundsätzlich können die Gemeinden die erhaltenen Gelder autonom, also ohne Zweckbestimmung verwenden.

Der Zürcher Finanzausgleich vermindert mit fünf Instrumenten Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht beeinflussen können. Das gewichtigste Instrument ist der **Ressourcenausgleich**. Er leistet mit sogenannten Ressourcenzuschüssen Beiträge an finanzschwächere Gemeinden. Finanziert wird er durch Ressourcenabschöpfungen bei finanzstärkeren Gemeinden.

Neben dem Ressourcenausgleich gibt es verschiedene Lastenausgleichsinstrumente. Der **demografische Sonderlastenausgleich** deckt die Mehrbelastung ab, die durch einen hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen entsteht. In dieser Altersgruppe erbringen die Gemeinden umfangreiche Leistungen.

Der Finanzausgleich trägt zum Erhalt des Föderalismus und der Gemeindeautonomie sowie der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile bei.

Der **geografisch-topografische Sonderlastenausgleich** gleicht besondere Lasten aus, die auf eine geringe Bevölkerungsdichte oder schwierige topografische Verhältnisse zurückzuführen sind.

Den **Zentrumslastenausgleich** erhalten die Städte Zürich und Winterthur. Sie werden damit für besondere Lasten und besondere Leistungen entschädigt, die aufgrund ihrer zentralen Lage und ihrer Bevölkerungsstruktur entstehen. Die Ausrichtung der Abgeltung erfolgt pauschal.

Der **individuelle Sonderlastenausgleich** reduziert überdurchschnittliche Lasten einer Gemeinde, die von ihr nicht beeinflusst werden können, und die weder vom demografischen noch vom geografisch-topografischen Ausgleich abgegolten werden. Das können einmalige Ereignisse wie Sturmschäden oder Überschwemmungen sein oder länger andauernde Zustände wie hohe Sozialhilfekosten oder umfangreiche Schülertransporte.



20 Informationspflicht und Kommunikation

Die Gemeinde muss die Öffentlichkeit angemessen informieren. Eine gute Kommunikation schafft in der Bevölkerung Transparenz, Glaubwürdigkeit und Vertrauen.

Kommunikation in der Gemeinde sollte folgende **Standards** erfüllen:

- aktiv im Sinne einer Bringschuld
- frühzeitig und rechtzeitig auch zu negativen Themen
- sachlich und wahr
- einheitlich im Sinne des Kollegialitätsprinzips
- koordiniert zwischen den Akteuren
- kontinuierlich und nicht nur zufällig
- transparent
- zielgruppen- und mediengerecht



Ein **Kommunikationskonzept** hilft den Verantwortlichen, Kommunikationsziele zu definieren, zu planen und umzusetzen. Es regelt auch die Zuständigkeiten und die Kommunikationskanäle und -instrumente. Klassische Instrumente sind etwa das amtliche Publikationsorgan, die Gemeinde-Webseite, Medienmitteilungen und -konferenzen, das Flugblatt, die Informationsveranstaltung, der Anschlagkasten oder der Newsletter. Dazu kommen die sozialen Medien. Sie können es einer Gemeinde ermöglichen, mehr Menschen zu erreichen und in einen Dialog mit ihnen zu treten. Für einen wirksamen Einsatz braucht eine Gemeinde aber Ressourcen, Fachwissen und eine strategische Planung.

Wichtig sind die interne Absprache und eine klare Zuteilung von Zuständigkeiten. So sind alle auf gleichem Informationsstand und die Gemeinde kann mit einer Stimme sprechen. Das hilft auch bei der **Krisenkommunikation**. In Krisen muss die Gemeinde schnell, transparent und offen kommunizieren.

Im Kanton Zürich gilt auch für die Gemeinden das **Öffentlichkeitsprinzip**. Ihr Handeln soll für Aussenstehende nachvollziehbar und transparent sein. Jede Person hat grundsätzlich das Recht auf Zugang zu Informationen, die bei staatlichen Stellen vorhanden sind. Allerdings können der **Datenschutz** oder andere Gründe einer Herausgabe von Informationen entgegenstehen. Die Gemeinden im Kanton Zürich sind zudem verpflichtet, ihre Unterlagen in einem **Archiv** aufzubewahren.

Besonders wichtig ist die richtige **Kommunikation vor Wahlen und Abstimmungen**. Die Gemeinde muss die Stimmberechtigten hinreichend, aber auch zurückhaltend und faktenorientiert über den Abstimmungsgegenstand informieren. Öffentliche Auftritte von Behördenmitgliedern und Verwaltungsfachleuten müssen sachlich, objektiv und verhältnismässig sein. Bei Wahlen dürfen die Behörden grundsätzlich nur neutral über das Wahlverfahren informieren.

Beim Anspruch auf Information der Bevölkerung gibt es einen grossen Unterschied zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung. Wer in der Gemeinde nicht oder schlecht kommuniziert, verliert an Vertrauen und Glaubwürdigkeit.

Literatur und weiterführende Informationen

Fachliteratur (Auswahl)

Equey David, Droit Communal, Berne 2026.

Tschannen Pierre/Müller Markus/Kern Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

Bergmann Andreas/Giauque David/Kettiger Daniel/Lienhard Andreas/Nagel Erik/Ritz Adrian/Steiner Reto (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, Zürich/ Wien 2016.

Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., Zürich/ Genf 2025.

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.

Ladner Andreas, Demokratiekonzeptionen in den Gemeinden, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. I, Zürich 2020.

Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019.

Ladner Andreas, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, Cahier de l'IDHEAP, Lausanne 2016.

Ladner Andreas/Chappelet Jean-Loup/ Emery Yves/ Knoepfel Peter/ Mader Luzius/ Soguel Nils/ Varone Frédéric (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013.

Saile Peter/Burgherr Marc/Loretan Theo, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Ein Handbuch für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2009.

Ladner Andreas/Bühlmann Marc, Demokratie in den Gemeinden, Zürich/Chur 2007.

Lüthy Heini, Aktiv werden in der Politik, Zürich 2017.

Weiterführende Informationen

Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM 2, Bern 2008 (Stand 1. Januar 2025).

Das Gemeindeamt des Kantons Zürichs bietet auf der Webseite zh.ch/gemeinden diverse Informationen, Hilfsmittel, Muster und Leitfäden sowie Weiterbildungen an.

Zum Beispiel:

- Leitfaden Leitung Gemeindeversammlung
- Leitfaden Privatrechtliche Aufgabenträger
- Handbuch zum Gesetz über die politischen Rechte
- Leitfaden Beleuchtender Bericht
- Handbuch Finanzhaushalt

Auf zh.ch/neue-behoerdenmitglieder sind zudem Hilfsmittel und Informationen zusammengetragen, die neu gewählte Mitglieder von Gemeindebehörden beim Einstieg ins Amt unterstützen sollen.

Impressum

2026, 2. Auflage

Autoren

Curdin Derungs, Ursin Fetz, Dominik Just

Autorinnen und Autoren/Mitarbeit bei der Zürcher Erstaufgabe

Nadia Gianini, Alexander Haus, Arthur Helbling, Vittorio Jenni, Heinz Montanari, Sophie Rüesch, Corinne Schärer, Jörg Kündig, Thomas-Peter Binder, Martina Buri, Brigit Frick, Adrian Hauser, Christian Mühlethaler, Christian Pleisch, Daniela Rieder, Sylvia Veraguth Bamert, Andrea Weber, Silvia Zimmermann

Autorinnen und Autoren/Mitarbeit bei der Zürcher Zweitaufgabe

Sophie Rüesch, Felix Schöpfer sowie die Mitarbeitenden der Abteilung Gemeindefinanzen, Jörg Kündig, Didier Mayenzet, Thomas Ziltener

Darstellungen

FHGR, Zentrum für Verwaltungsmanagement, © Fachhochschule Graubünden; Kanton Zürich, Gemeindeamt

Bezugsquelle

Gemeindeamt des Kantons Zürich

Bilder

Staatskanzlei des
Kantons Zürich

Gestaltung

Christian Scherler,
Zürich

Produktion

kdmz



Fachhochschule Graubünden
Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)
Comercialstrasse 22 | 7000 Chur | Schweiz

T +41 81 286 39 89
zvm@fhgr.ch
startpaket.fhgr.ch