



Gemeindegesez (Änderung; Genehmigungsverziczt Anhänge VGG)

A. Ausgangslage

Das Gemeindegesez (GG, LS 131.1) verpflichtet den Regierungsrat in mehreren Bestimmungen, ergänzende Regelungen in einer Verordnung zu erlassen. Der Regierungsrat kam dieser Vorgabe nach und erliess am 29. Juni 2016 die Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11).

Die Gemeindeverordnung konkretisiert das Gemeindegesez. Sie enthält im Hauptteil Bestimmungen zur Gemeindeorganisation, zur finanziellen Unterstützung von Gemeindegesezanschlüssen und zum Finanzhaushaltsrecht. Die Gemeindeverordnung enthält weiter zwei Anhänge. Diese Anhänge konkretisieren die Bestimmungen der Verordnung zum Finanzhaushalt. Anhang 1 bezeichnet die Funktionale Gliederung und den Kontenrahmen; Anhang 2 enthält im Wesentlichen detaillierte Bewertungs- und Berechnungsregelungen.

Die Gemeindeverordnung und ihre Anhänge unterstehen der Genehmigung des Kantonsrates (§ 181 GG). Diese Genehmigungspflicht betrifft nicht nur den erstmaligen Erlass, sondern auch jede Änderung der Verordnung und ihrer Anhänge. Der Kantonsrat kann die Genehmigung erteilen oder verweigern; Änderungen an der Vorlage sind im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht möglich.

Seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2018 wurde die Gemeindeverordnung jährlich angepasst. Diese Änderungen betrafen immer auch die Anhänge der Verordnung. Es handelte sich um fachtechnische Anpassungen in den Anhängen, etwa bei den Kontenbezeichnungen oder beim Ersatz von Sachkonten. Mit diesen Änderungen wurden Beschlüsse des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS) zum HRM2-Kontenrahmen, Änderungen übergeordneter Rechtsgrundlagen oder geänderte Branchenregelungen nachvollzogen. Diese Anpassungen gewährleisteten unter anderem eine einheitliche schweizweite Finanzstatistik. Da sie im Wesentlichen den technischen Nachvollzug übergeordneter Fachentscheide betreffen, besteht bei diesen Änderungen faktisch kaum Handlungsspielraum.

Auch künftig wird dieser Nachvollzug erforderlich sein. Die Anhänge der Gemeindeverordnung werden weiterhin regelmässig angepasst und jeweils vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Dieses Genehmigungsverfahren ist aufwändig. Da die Änderungen der Anhänge wenig Handlungsspielraum lassen, erscheint eine Genehmigung durch den Kantonsrat weder erforderlich noch sachgerecht. Die Änderungen haben im Kantonsrat in der Vergangenheit auch kaum Fragen aufgeworfen; die Genehmigung hat der Kantonsrat seit 2019 jeweils schriftlich beschlossen. Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf sieht daher vor, die Anhänge der Gemeindeverordnung von der Genehmigungspflicht auszunehmen.

B. Ziele und Umsetzung

Das Gemeindegesetz sieht derzeit in § 181 vor, dass die Verordnung der Genehmigung des Kantonsrates untersteht. Diese Genehmigungspflicht soll weiterhin bestehen bleiben, sich aber nur noch auf den Haupttext der Gemeindeverordnung beziehen. Die Anhänge der Gemeindeverordnung wären von der Genehmigungspflicht ausgenommen. Änderungen der Anhänge würden weiterhin vom Regierungsrat beschlossen. Das anschliessende Genehmigungsverfahren im Kantonsrat würde jedoch entfallen.

Diese teilweise Beschränkung der Genehmigungspflicht auf bestimmte Teile einer Verordnung kennt das Zürcher Recht bereits heute. So verpflichtet etwa das Lehrpersonalgesetz (LS 412.31) den Regierungsrat, eine Verordnung zum Vollzug des Gesetzes zu erlassen, und unterstellt nur gewisse Bestimmungen der Genehmigungspflicht des Kantonsrates (§ 28). Dasselbe gilt etwa auch für das Planungs- und Baugesetz (LS 700.1; § 359) oder das Polizeigesetz (LS 550.1; § 60). Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Beschränkung der Genehmigung auf einen Teil der Verordnung wäre damit kein Ausnahmefall.

Durch eine solche Beschränkung der Genehmigung auf die wesentlichen Teile der Gemeindeverordnung ist die politische Kontrolle des Kantonsrates weiterhin gewährleistet. Das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung legen klar fest, welche Regelungsbereiche der Regierungsrat in den Anhängen der Verordnung regeln darf. Weitere Themen darf er nicht in die Anhänge aufnehmen. Bei den Themen, die er gestützt auf das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung in den Anhängen zu regeln hat, muss er sich inhaltlich an die Grenzen halten, die ihm das übergeordnete Recht vorgibt. Die wesentlichen Grundsätze sind im Gemeindegesetz und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Gemeindeverordnung geregelt. In den Anhängen zur Verordnung darf der Regierungsrat diese Bestimmungen nur noch mit Detailregelungen konkretisieren.

Der Handlungsspielraum des Regierungsrates bezüglich der Anhänge ist weiter durch Entscheide übergeordneter Gremien stark eingeschränkt. Die in Anhang 1 enthaltenen Funktionale Gliederung und Kontenrahmen sind schweizweit harmonisiert. Anpassungen werden durch das SRS in Vertretung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) beschlossen. Der Regierungsrat hat diese Anpassungen jeweils durch Änderung des Anhangs 1 zu vollziehen. Hierbei hat er wenig Entscheidungsspielraum. Der Anhang 1 musste seit Erlass jährlich geändert werden. Auch zukünftig werden Änderungen im Anhang 1 in regelmässigen Abständen notwendig sein. Der Anhang 2 wurde seit Erlass erst zweimal geändert. Die Änderungen betrafen den Verweis auf die Branchenregelung. Eine dritte Änderung betrifft die Finanzkennzahlen. Der Regierungsrat hat sie im Mai 2025 beschlossen; die Genehmigung des Kantonsrates steht noch aus. Auch bei diesen Änderungen bestand kaum Handlungsspielraum für den Regierungsrat, weil er Entscheide der entsprechenden Branche, des SRS und der FDK nachvollzog. Bei den übrigen Themen, die im Anhang 2 geregelt werden, besteht in engen Grenzen ein gewisser Spielraum. Der Regierungsrat hat sich hierbei jedoch auf übergeordnete Fachempfehlungen und anerkannten Grundsätze der Rechnungslegung zu stützen. Es handelt sich um Detailregelungen, die der Klarstellung dienen und sich an der bewährten Praxis zu orientieren haben.



Zusammenfassend verfügt der Regierungsrat in Bezug auf die Anhänge der Gemeindeverordnung faktisch kaum über Gestaltungsspielraum – weder bei der Auswahl der Themen noch bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Regelungen. Dieser begrenzte Spielraum erstreckt sich auch auf das Genehmigungsverfahren, zumal der Kantonsrat die Änderung nur genehmigen oder verweigern kann. Es erscheint daher sachgerecht, bei den Anhängen der Gemeindeverordnung auf das aufwändige Genehmigungsverfahren zu verzichten. Der Vernehmlassungsentwurf sieht folglich eine Änderung von § 181 GG vor, wonach die Anhänge der Verordnung von der Genehmigung ausgenommen sind.

C. Auswirkungen

Die Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass Änderungen in den Anhängen der Gemeindeverordnung nicht mehr der Genehmigung des Kantonsrates unterlägen. Die Änderungen würden nach Beschluss des Regierungsrates ohne ein weiteres Verfahren im Kantonsrat in Kraft treten. Die Vereinfachung des Verfahrens würde den Aufwand in Verwaltung und Parlament im Sinne der Verwaltungsökonomie reduzieren.

Die Teilrevision ist mit keinen weiteren rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen auf Private, Gemeinden oder den Kanton verbunden.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) verbunden. Es bedarf keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

E. Erläuterungen zur Bestimmung

Nähere Erläuterungen zur Bestimmung des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.



Geltendes Recht	Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>Gemeindegesezt (GG) (Änderung vom ...; Genehmigungsverzicht Anhänge VGG)</p> <p><i>Der Kantonsrat,</i></p> <p>nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom ...</p> <p><i>beschliesst:</i></p> <p>I. Das Gemeindegesezt vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:</p>	
<p>7. Teil. Schlussbestimmungen</p> <p><i>Verordnung</i></p> <p>§ 181. Die Verordnung zum Gemeindegesezt untersteht der Genehmigung des Kantonsrates.</p>	<p><i>Verordnung</i></p> <p>§ 181. Die Verordnung zum Gemeindegesezt untersteht der Genehmigung des Kantonsrates. Davon ausgenommen sind die Anhänge der Verordnung.</p> <p>II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.</p>	<p>Gestützt auf die Verpflichtung im Gemeindegesezt erliess der Regierungsrat die Gemeindeverordnung. Die Gemeindeverordnung enthält neben dem Haupttext zwei Anhänge. Gestützt auf den derzeitigen Wortlaut von § 181 GG müssen Änderungen der Verordnung und ihrer Anhänge vom Kantonsrat genehmigt werden. Der Vernehmlassungsentwurf sieht eine Ergänzung von § 181 GG um einen Satz vor. Demnach müsste der Kantonsrat zukünftig Änderungen der Anhänge der Verordnung nicht mehr genehmigen. Der Haupttext der Verordnung untersteht weiterhin der Genehmigungspflicht des Kantonsrates.</p>