


**203. Sitzung, Dienstag, 27. Januar 2015, 16.30 Uhr**

 Vorsitz: *Brigitta Johner (FDP, Urdorf)*
**Verhandlungsgegenstände**
**1. Mitteilungen**

 – Sitzungsplanung ..... *Seite 14023*
**8. Gemeindegesetz (GG)**

 Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013 und  
 geänderter Antrag der Kommission für Staat und Ge-  
 meinden vom 5. Dezember 2014

**4974a** ..... *Seite 14024*
**Geschäftsordnung**
*Ratspräsident Brigitta Johner:* Das Wort wird nicht verlangt. Die  
 Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

**1. Mitteilungen**
*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Unter Mitteilungen möchte ich Ihnen  
 sagen, dass, und das geht Ihre Planung an, die Sitzung vom nächsten  
 Montagnachmittag mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit stattfinden  
 wird. Auf der Vorschau steht immer noch «eventuell», aber rechnen  
 Sie damit, dass wir uns auch am nächsten Montagnachmittag sehen.

 Ich darf Sie nun bitten, Platz zu nehmen, und wir kommen nun zur  
 Beratung der Vorlage 4974a.

## 8. Gemeindegesetz (GG)

Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. Dezember 2014

### 4974a

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Wir haben hier freie Debatte beschlossen. Zu Paragraf 36 wurde Ihnen ein neuer Antrag von den Grünen verteilt. Es wurde gestern einer verteilt und dieser ist ersetzt worden durch die heutige Ausgabe.

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim), Präsident der STGK:* Ich darf Ihnen heute eine Gesetzesvorlage präsentieren, die, wenn Sie denn dem Mehrheitsantrag der STGK folgen, ein fast 100-jähriges Gesetz ablösen wird. Das Gemeindegesetz ist eine «grosse Kiste», nicht nur weil die Totalrevision des Gesetzes aus dem Jahr 1926 in der Verwaltung viel Zeit in Anspruch nahm, nicht nur weil auch die STGK recht lange brauchte für ihre Beratungen, sondern weil dieses Gesetz die Grundlage für das Handeln der Gemeinden bildet. Mit diesem Gesetz werden die Weichen für das Gedeihen der Gemeinden in den nächsten Jahren gestellt. Wenn Sie so wollen, schreiben wir in den nächsten Tagen Geschichte.

Gleich auf der ersten Seite der Vorlage sehen Sie den Minderheitsantrag auf Rückweisung eines Teils, des Abschnitts zum Finanzhaushalt. Für die STGK besteht die Vorlage in etwa aus drei Teilen: Einem Organisationsteil, dem Finanzhaushaltsteil und dem Anhang mit den 28 weiteren Gesetzen, die als Folge der Totalrevision des Gemeindegesetzes auch geändert werden müssen.

Es überrascht wohl nicht, dass vor allem der Finanzhaushaltsteil umstritten war, geht es doch hier um die finanziellen Handlungsspielräume der Gemeindebehörden und um die Kontrollen, denen sie diesbezüglich ausgesetzt sind. Wir empfanden viele Vorgaben des Regierungsrates als zu starke Einschränkung der Gemeindeautonomie. Der Gestaltungsraum der Gemeindebehörden wäre aus unserer Sicht sehr eingeschränkt worden. Wir haben uns deshalb überlegt, die Vorlage aufzuteilen, doch damit wären die gesetzgeberischen Arbeiten komplizierter geworden und die Gemeinden hätten noch länger auf einen wichtigen Entscheid und auf ein neues Gesetz warten müssen. Wir meinen, dass wir den Entwurf des Regierungsrates nach Anhörung der

verschiedenen beteiligten Gruppen und nach ausführlichen internen Debatten deutlich verbessert haben, weshalb ich Ihnen im Namen der Kommission, der STGK, beantrage, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Ich schildere Ihnen nun die wesentlichen Inhalte der Vorlage in Kürze: Die Stellung der Schulpflege als eigenständige Kommission mit eigenem Antragsrecht an die Gemeindeversammlung bleibt gegenüber heute unverändert. Der Vorschlag des Regierungsrates, wonach in Parlamentsgemeinden die Aufgaben der Schulpflege dem Gemeindevorstand übertragen werden können, wird von der Mehrheit nicht unterstützt.

Die Stellung und Aufgaben der RPK, ein Thema, das die STGK während dieser ganzen Legislatur beschäftigte, bleiben ebenfalls unverändert. Geschäftsprüfungskommissionen (*GPK*) hingegen soll es nur in Parlamentsgemeinden geben. Wir meinen, dass in Versammlungsgemeinden die Stimmberechtigten mit ihren Beschlüssen zu Sachgeschäften als Aufsichtsgremium im Sinne einer GPK wirken und genügen.

Neu erhalten die Parlamentsgemeinden die Möglichkeit, dieselben parlamentarischen Instrumente einzusetzen wie der Kantonsrat, zum Beispiel die parlamentarische Initiative. So wird das Parlamentsrecht im Kanton Zürich vereinheitlicht.

Im Finanzhaushaltsrecht haben wir uns für den mittelfristigen anstatt den jährlichen Ausgleich des Budgets ausgesprochen, wobei der Begriff mittelfristig in der Verordnung zu regeln sein wird. Etliche Kennzahlen, zum Beispiel Zinsbelastungsquote, Eigenkapitalquote, welche nach Auffassung des Regierungsrates die finanzpolitische Steuerung im Hinblick auf einen ausgeglichenen Haushalt erleichtern sollten, wurden ersatzlos gestrichen. Ebenso soll den Gemeinden nicht vorgeschrieben werden, einen bestimmten Anteil der Gesamtausgaben für Investitionen vorsehen zu müssen und auch nicht, eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungs- respektive des Finanzvermögens äufnen zu müssen. Hingegen soll es den Gemeinden erlaubt sein, künftige Investitionsvorhaben vorzufinanzieren.

Die Kommissionsmehrheit hat sich für den Wechsel des Abschreibungsmodells von heute degressiv zu linear entschieden. Damit soll der Fokus auf die betriebswirtschaftliche Beurteilung der Anlagen ge-

legt werden, wodurch sich ein klareres Bild auf die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage der Gemeinden ergibt.

Die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells, HRM2, wird, wie von der Finanzdirektorenkonferenz für alle Kantone empfohlen, grundsätzlich akzeptiert, nicht jedoch die damit verbundene Neubewertung der Bilanz, das so genannte Restatement. Ob ein Restatement respektive die Aufwertung des Verwaltungsvermögens vorgenommen wird, soll den Gemeinden überlassen werden. Gemeinden, die kein Restatement vornehmen, sollen jedoch ihr Verwaltungsvermögen auf die Anlagen verteilen und über die Restnutzungsdauer linear abschreiben.

Hinsichtlich der Buchprüfung der Gemeinderechnungen haben wir uns dafür ausgesprochen, die Abteilung Gemeinderevisionen des Gemeindeamtes aufzulösen und die Revisionen künftig von privaten Revisionsfirmen oder einer kommunalen Finanzkontrolle durchführen zu lassen. Als Folge dieses Beschlusses werden Bestimmungen über die Aufsicht des Kantons über die Prüfstellen gestrichen.

Die heutige Praxis, wonach Gemeindezusammenschlüsse mit Beratungs- und finanziellen Unterstützungsleistungen des Kantons unterstützt werden können, wird nun gesetzlich sauber geregelt. Diese Unterstützungsleistungen, und die Motivation zu Gemeindezusammenschlüssen generell, gehen einer Minderheit zu wenig weit, während eine andere Minderheit finanzielle Unterstützungsleistungen ablehnt.

Beim Initiativrecht soll es auf Gemeindeebene neben der Einzelinitiative neu auch die Volksinitiative geben, wobei die Unterschriftenzahl auf 5 Prozent der Stimmberechtigten, maximal aber auf 3000 Unterschriften beschränkt wird.

Wir präsentieren Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, eine Vorlage mit vielen Minderheitsanträgen, wovon fast die Hälfte knappe, ja, sehr knappe Anträge sind, die jetzt von diesem Plenum bereinigt werden müssen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die STGK nicht gut gearbeitet hat. Die Erklärung ist einfach: Es war ein zähes Ringen um Gemeindeautonomie versus Zentralstaat, ein Seilziehen zwischen kommunalen Handlungsspielräumen und kantonaler Gängelpolitik. Dass das Pendel mal leicht nach links, mal leicht nach rechts ausschlug zeigt, wie diffizil das Austarieren der Interessen sowohl der Gemeinden wie auch des Kantons und auch der Verwaltung war.

In dieser Gesetzesvorlage werden ein paar Grundsatzentscheide zu fällen sein, doch viele Bestimmungen entsprechen der heutigen gängigen Praxis.

Wir dürfen feststellen, dass die Zürcher Gemeinden insgesamt gut aufgestellt sind und keine gravierenden Missstände zu beklagen sind. Verbesserungspotential gibt es natürlich immer. Ich bin sicher, dass dieser Rat nach gewalteter Diskussion im Sinne der Kommissionmehrheit entscheiden wird. Wir werden nachher ein gutes Gemeindegesetz haben, mit dem die Gemeindebehörden die nächsten Jahrzehnte, vielleicht wieder fast ein Jahrhundert, gut arbeiten und funktionieren können. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der STGK, auf die Vorlage einzutreten.

Ein grosses Dankeschön gehört der Kommission für Staat und Gemeinden für die sehr gute, spannende Diskussion, die wir jeweils geführt haben. Ein Dank gehört aber auch dem Gemeindeamt, das auf der Tribüne vertreten ist, für die sehr gute Zusammenarbeit und Unterstützung. Ein Dank gehört auch unserer Kommissionssekretärin Jacqueline Wegmann für die stets konstruktive Unterstützung. Ich danke Ihnen und hoffe auf eine breite Unterstützung der Vorlage.

*Martin Zuber (SVP, Waltalingen):* Ich gebe hier für alle meine Voten meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Gemeindepräsident und ich will Gemeindepräsident bleiben.

Grundsätzlich begrüsst die SVP ein Gesetz, das den Anforderungen einer zeitgemässen Gemeindeorganisation angepasst wird. Leider atmet die Vorlage in vielen Dingen den Geist der Gängelung der Gemeinden und der Bürgerinnen und Bürger. Trotzdem wird die SVP auf die Vorlage 4974a eintreten, aber zum Teil 4, Finanzhaushalt, einen Rückweisungsantrag stellen.

Ein ganz zentrales Anliegen der SVP ist die Gemeindeautonomie. Bis jetzt haben die meisten Gemeinden auch verantwortungsvoll und kosten- und selbstbewusst gearbeitet. Auch hätten viele Gemeinden ihre Kosten im Griff, wenn ihnen nicht immer mehr Auflagen und Vorgaben die Gemeinderechnung vermiesen. Nun wird der administrative Mehraufwand für die Gemeinden mit dem neuen Gesetz zusätzlich massiv gesteigert. Mit vielen Auflagen und administrativem Aufwand wird einmal mehr unser Milizsystem extrem belastet und infrage gestellt.

Im dritten Teil der Vorlage, Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit, wie zum Beispiel im Paragraf 83 angedroht, dass der Regierungsrat Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Man kann Gebietsreformen auch so angehen, es ist aber sicher der falsche Weg, um Erfolg zu haben. Gemeindezusammenschlüsse müssen, wenn schon nötig, von unten herauf wachsen und nicht mit Drohgebärden erwirkt werden. Schon jetzt wurde durch die zuständige Direktion das Druckmittel des Finanzausgleichs eingesetzt, obwohl der tatsächliche Nutzen von Gemeindezusammenschlüssen noch nie nachgewiesen worden ist. Das wird immer nur behauptet. Tatsache ist aber, dass «Grösse» bei weitem nicht auch immer «günstiger» bedeutet. Im Gegenteil: Die Verwaltungen wachsen überproportional und damit auch die Kosten.

Die SVP ist nicht nur gegen die Demontage der Gemeindeautonomie, sondern auch gegen die schleichende Zentralisierung der Behörden und Verwaltungstätigkeit, wie sie in dieser Vorlage verpackt war und immer noch ist, weil sie zu einer Auflösung der direkten Demokratie und zur Entmündigung der Bürger führt.

Eine autonome Volksschule mit vom Volk gewählten Schulpflegerinnen und Schulpflegern gehört unserer Meinung nach zu einem Kernanliegen. Verschiedene Erfahrungen zeigen, dass verbürokratisierte Schulen respektive Schulpflegen den Anforderungen einer modernen Schule nicht mehr genügen.

Der Teil 4, Finanzhaushalt, des neuen Gemeindegesetzes muss von der übrigen Vorlage abgetrennt werden, weil er absolut ungenügend ist und erhebliche Risiken beinhaltet, die der Sprecher des Rückweisantrags noch speziell erläutern wird.

Die SVP will in Anbetracht ihrer grossen Auswirkung auf die Gemeinden auch, dass die regierungsrätliche Verordnung zum Gemeindegesetz vom Kantonsrat verabschiedet wird.

Alles in allem ist diese Vorlage nicht der erwartete grosse Wurf. Der Kommissionspräsident hat es bereits erwähnt: Viel Arbeit, viel Gescher und wenig Wolle. Die SVP-Fraktion hat ein schlankes Gesetz erwartet, dass die Gemeinden stärkt, ihnen den nötigen Handlungsspielraum lässt und sie nicht gängelt. Die Erwartungshaltung war eindeutig zu hoch. Mit diesem Gesetz wird die Verwaltung und die Direktion gestärkt und der Einfluss der Gemeinden geschwächt.

Wir hoffen, zusammen mit Ihnen im Verlauf der Debatte die nötigen Korrekturen anbringen zu können. Die SVP-Fraktion tritt auf die Teile

1 bis 3 der Vorlage ein und wird zu Teil 4 einen Rückweisungsantrag stellen. Ich danke Ihnen.

*Céline Widmer (SP, Zürich):* Das nun vorliegende Gemeindegesetz ist nicht das grosse sozialistische Schreckgespenst, als das es uns die SVP manchmal verkaufen will. Es ist auch nicht die perfekte Lösung für alle organisatorischen Fragen der Gemeinden im Kanton Zürich. Es geht hier nicht um Symbolpolitik, sondern um handfeste institutionelle Politik. Es geht um den organisations- und finanzrechtlichen Rahmen, der allen Gemeinden gerecht werden muss, von der kleinen Landgemeinde mit einigen hundert Einwohnerinnen und Einwohnern über die vielen unterschiedlichen Agglomerationsgemeinden bis zu Kernstadtgemeinden mit über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Wir sind erleichtert, dass nach dem langen Gesetzgebungsprozess nun eine mehrheitsfähige Vorlage entstanden ist, auch wenn wir nicht mit allen Kompromissen glücklich sind.

Nach fast 90 Jahren braucht es ein neues Gesetz für die Organisation der Gemeinden im Kanton Zürich. Gemeinden sollen ihre Aufgaben im Interesse aller Einwohnerinnen und Einwohner eigenständig, demokratische und wirtschaftlich erfüllen können. Die Anforderungen an die Gemeinden sind gewachsen. Politische und funktionale Grenzen stimmen längst nicht mehr überein. Städte und Gemeinden sind über ihre Grenzen hinausgewachsen. Wenn wir eine hohe Demokratiequalität in unseren Gemeinden wollen, dann braucht es Gemeinden, die ihre Aufgaben selbstständig wahrnehmen können und in denen die demokratische Mitsprache gestärkt ist. Fusionen müssen darum erleichtert und gefördert werden, wie das auch die Kantonsverfassung vorgibt. Es ist uns daher sehr wichtig, dass im neuen Gemeindegesetz nun klar geregelt ist, wie der Kanton Gemeindefusionen unterstützt. Diese Rechtssicherheit braucht es, damit sich die Gemeindestrukturen im Kanton Zürich entwickeln können.

Die Strukturvereinfachung im neuen Gemeindegesetz geht uns aber klar zu wenig weit. Wir wollen, dass der nicht mehr zeitgemässe Gemeindedualismus von politischen und Schulgemeinden abgeschafft wird. Wir beantragen deshalb, dass es nur noch Einheitsgemeinden geben soll.

Ausserdem fordern wir, dass es in grösseren Gemeinden zwingend ein Parlament gibt. Die demokratische Mitsprache wird sonst in Gemeinden ab 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zur Farce. Dabei ist

das grösste Problem nicht einmal, dass an Gemeindeversammlungen durchschnittlich nur 5 Prozent der Stimmberechtigten teilnehmen. Demokratisch problematischer ist es, wenn Gemeindeversammlungen nicht mehr repräsentativ sind und von kleinen Gruppen unterlaufen werden können. Es braucht in grossen Gemeinden Parlamente. Dadurch wird nicht die Stellung und Verantwortung der Gemeindevorstände infrage gestellt, sondern sie werden in ihrer Aufgabe unterstützt, die politischen Verhältnisse werden korrekt abgebildet und dadurch sind auch die Entscheide demokratisch legitimierter.

Aus eben diesen Gründen bedauern wir auch sehr, dass die Kommissionmehrheit die längst überfällige Einführung der Geschäftsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden verhindern will.

Die SP steht im Grundsatz hinter der vorgesehenen Einführung von HRM2. Wir können und wollen uns dieser gesamtschweizerischen Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens nicht verschliessen. Wir begrüssen die mit dem neuen System verbesserte Vergleichbarkeit der Gemeinden in finanziellen Bereichen. Wir sind sehr froh, dass die Kommission eine Lösung für den Übergang gefunden hat, die für alle Gemeinden einen gangbaren Weg bietet. Die Gemeinden sollen wählen können, ob sie, wie vom Regierungsrat vorgesehen, die Neubewertung des Verwaltungsvermögens vornehmen wollen oder als Alternative ihr Verwaltungsvermögen auf Anlagen verteilt über die Restnutzungsdauer linear abschreiben. Damit kann verhindert werden, dass die Bilanz einer Gemeinde unnötig aufgebläht wird. Trotzdem kann die Vergleichbarkeit längerfristig auch so hergestellt werden.

Wir können immer noch nicht nachvollziehen, dass die von den Gemeinden sehr geschätzten Revisionsdienste des Gemeindeamtes abgeschafft werden sollen. Damit wird die Aufsichtsfunktion der Direktion der Justiz und des Innern massiv beschnitten und es wird ein fataler Know-how Verlust stattfinden. Dagegen wehren wir uns.

Zum Rückweisungsantrag des finanzrechtlichen Teils der SVP spreche ich später.

Erfreut sind wir, dass wir in der Kommission einbringen konnten, dass im Kanton Zürich künftig alle Gemeindeparlamente dieselben parlamentarischen Instrumente haben wie der Kantonsrat, also auch die parlamentarische Initiative. Damit kommen wir dem Ziel, die parlamentarischen Rechte zu vereinheitlichen einen Schritt näher.

Zum Thema Schulpflege: Die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, die Aufgaben der Schulpflege in Parlamentsgemeinden dem Gemeinde-

vorstand zu übergeben, ist ein Überbleibsel aus den viel grundsätzlicheren Strukturvereinfachungen der Vernehmlassungsvorlage, die dann aber alle aufgrund der breiten Kritik zurückgenommen wurden. Das auch diese Regelung umstritten sein wird, war anzunehmen. Daraus eine Staats- beziehungsweise die grösste Gemeindegesetz-Affäre zu machen, finde ich übertrieben.

Noch eine grundsätzliche Bemerkung: Diverse Anträge von den Bürgerlichen in verschiedenen Bereichen fordern, dass die Zuständigkeit von der jeweiligen Direktion zum Gesamtregierungsrat verschoben werden soll oder gleich ganz gestrichen wird. Das ist für uns schlicht ein unbegründetes Misstrauensvotum. Dass es von bürgerlichen Fraktionen in einem bürgerlich regierten Kanton kommt, macht die Sache noch trauriger. Es ist bedenklich, wenn man vor lauter Misstrauen gar nicht mehr sieht, was Sache ist und sich auch vernünftige Argumente nicht mehr anhört. Es gibt einige Anträge in diesem Gesetz, die von diesem blinden Misstrauen zeugen. Da sollen einfach ganze Paragraphen gestrichen werden, weil die SVP irgendeine staatliche Verschwörung wittert. Man nimmt damit in Kauf, dass uns wichtige gesetzliche Grundlagen für staatliches Handeln fehlen. Und damit erreichen Sie genau das Gegenteil von dem, was Sie wollen. Bitte vergessen Sie das Grundprinzip des staatlichen Handelns nicht: Im Unterschied zu uns Privaten darf der Staat bekanntlich nur handeln, wenn es eine gesetzliche Grundlage gibt. Jede Verwaltungstätigkeit braucht eine gesetzliche Grundlage. Das ist ein rechtsstaatliches Prinzip und es soll die Menschen vor Willkür schützen. Deshalb müssen wichtige Grundsätze, zum Beispiel im finanzrechtlichen Teil, im Gemeindegesetz aufgeführt werden. Aber vielleicht ist es ja gerade Ihre Absicht, dass Rechtsunsicherheit besteht, damit Sie aus dieser Unsicherheit wieder politisches Kapital schlagen können.

Zum Schluss möchten wir uns bei den Vertreterinnen und Vertretern der Justizdirektion, besonders des Generalsekretariates und des Gemeindeamtes, ganz herzlich bedanken für ihre Unterstützung während der langen Beratungszeit. Mit dem neuen Gemeindegesetz machen wir einen Schritt in die richtige Richtung zur Anpassung der Gemeindestrukturen. Wir treten auf diese Vorlage ein. Ich danke Ihnen.

*Katharina Kull (FDP, Zollikon):* Auch ich muss meine Interessensbindung bekanntgeben: Ich bin auch Gemeindepräsidentin und ich

hoffe sehr, von meinen beiden Hütern zum richtigen Zeitpunkt, den richtigen zu tragen.

Unsere Fraktion ist bereit, heute auf die Vorlage 4974a einzutreten. Den Minderheitsantrag von Hans-Peter Amrein zur Rückweisung von Teil 4 der Vorlage zum Finanzhaushalt lehnen wir ab.

Die Vorlage 4974, wie sie die Regierung am 20. März 2013 vor bald zwei Jahren verabschiedet hat, musste aus der Sicht unserer Fraktion ausführlich überarbeitet werden, da die Gestaltungs- und Handlungsspielräume der Gemeindebehörden durch zahlreiche Vorgaben und Kontrollen des Kantons eingeschränkt und somit der Gemeindeautonomie nicht genügend Rechnung getragen wurde. Die STGK hat diese Arbeit mit knapp 100 Änderungsanträgen intensiv vorgenommen, in der heutigen vorliegenden, in wesentlichen Punkten veränderten, sehr grossmehrheitlich verabschiedeten Form.

Die Zustimmung unserer Fraktion zur Vorlage 4974a hängt aber schliesslich vom Ergebnis der kantonsrätlichen Beratungen ab. Generell ist uns wichtig, dass die Vorlage folgende Forderungen erfüllen muss: Den Handlungsspielräumen für die Gemeinden sowie der Gemeindeautonomie soll verfassungsgemäss Rechnung getragen werden. Durch eine verhältnismässige Professionalisierung soll die Miliztauglichkeit der Behörden auch in kleineren Gemeinden gesichert bleiben. Gleichzeitig soll die Möglichkeit zur Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinden und zwischen den Gemeinden optimiert werden. Eine massvolle Regelungsdichte ist beizubehalten, Überregulierungen sind aber weder notwendig noch erwünscht. Die Gemeinden sollen ihre Leistung möglichst bürgernah erbringen. Der Subsidiarität ist dabei Rechnung zu tragen. Eine Aufgaben- und Kompetenzverlagerung von der Gemeinde zum Kanton, wie sie die Vorlage teilweise vorsieht, lehnen wir ab.

Die Zürcher Gemeinden haben seit Bestehen des Gemeindesgesetzes bewiesen, dass sie die ihnen übertragenen Kompetenzen verantwortungsvoll zum Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner wahrnehmen. Die Aufsicht des Kantons muss gegenüber dem heutigen Gesetz nicht verschärft werden. Ebenso ist keine Verschiebung von letztinstanzlichen Entscheidungen des Regierungsrates zur Direktion der Justiz angezeigt. Und last but not least soll im neuen Gesetz keine Vermischung von Instrumenten und Verfahren von Versammlungsgemeinden und Parlamentsgemeinden stattfinden. Beide Organisationsformen haben ihre Berechtigung. Mischformen, wie dies mit der

Rolle von Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission oder der Ausweitung der Initiativrechte vorgesehen ist, lehnen wir ab.

Nun zur Organisation von politischen Gemeinden und Schulgemeinden: Die Organisation zur Versammlungs- oder Parlamentsgemeinde soll auch im neuen Gesetz in der Gemeindehoheit bleiben. Vorgaben bezüglich Gemeindegrösse oder Zwang zur Organisation als Parlamentsgemeinde, wie dies die SP in der Vorlage anstrebt, lehnen wir ab. Zur Organisation der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden sieht die Kantonsverfassung keine zwingenden Einheitsgemeinden mit Integration von Schulgemeinden in politische Gemeinden vor. Mit der neuen Verfassung ist aber seit 2006 die Einheitsgemeinde die Regel. Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung können jedoch immer noch von Schulgemeinden wahrgenommen werden. Es gibt ja heute auch noch zahlreiche Schulgemeinden.

Unsere Fraktion ist der Überzeugung, dass die heutige Entwicklung zur Auflösung der Schulgemeinde zugunsten der Einheitsgemeinde mit Integration des Schulpräsidiums in den Gemeindevorstand anhält. Die Einheitsgemeinde vereinfacht die Steuerung im Gesamtinteresse der Gemeinde und trägt zu einfacheren Gebietsstrukturen bei. Laut Vorlage der STGK kann die Gemeindeordnung deshalb auch das direkte Antragsrecht selbständiger Kommissionen – eine solche ist und bleibt die Schulpflege in Einheitsgemeinden – ausschliessen. Aus diesen Überlegungen begrüssen wir auch die Möglichkeit der Übertragung der Aufgaben der Schulpflege an den Gemeindevorstand in Parlamentsgemeinden.

Zum Finanzhaushalt: Die Finanzhaushalte der Zürcher Gemeinden sind heute weitgehend gesund. Es gibt keinen Grund für derart eingreifende Haushaltsregelungen, wie sie die Regierung in ihrer Vorlage vorgesehen hat. Einzige Einsparmöglichkeit für die Gemeinden wäre mit solchen Vorgaben der nicht mehr benötigte Finanzvorstand, denn die Haushaltssteuerung würde mehr oder weniger durch den Kanton erfolgen. Die STGK hat diese Vorgaben richtigerweise einstimmig ersatzlos gestrichen. Wenn kantonale Haushaltvorgaben, dann so wenige wie möglich und so viele wie eben nötig, um den Gemeinden eine verantwortungsvolle Finanzpolitik zu ermöglichen.

Wir unterstützen einen mittelfristigen und nicht mehr jährlichen Ausgleich des Budgets sowie den Übergang zu HRM2 grundsätzlich im Rahmen der Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz, nicht aber darüber hinaus. Den Übergang zur linearen Abschreibungspraxis be-

grüssen wir, nicht aber die obligatorische Neubewertung des Verwaltungsvermögens, obwohl die Konsistenz des Systems diese eigentlich verlangen würde. Die Wahl zur Vornahme eines sogenannten Restatements soll den Gemeinden überlassen werden.

Ebenso begrüssen wir den von uns initiierten Kommissionsmehrheitsentscheid zur Auflösung der Abteilung Gemeinderevisionen des Gemeindeamtes aus Gründen von Good Governance. Auch die Kantonsverfassung bestimmt ja in Artikel 5, dass Kanton und Gemeinden Aufgaben von öffentlichem Interesse wahrnehmen, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen. Und Private können sehr wohl finanztechnische Prüfungen übernehmen. Dass das Gemeindeamt in der Folge auch seine Aufsichtsfunktionen über die Prüfstellen nicht mehr wahrnehmen will, ist nachvollziehbar. Diese könnten aus unserer Sicht jedoch bestehen bleiben.

Auch das Beitragskonzept für Gemeindezusammenschlüsse, sind wir der Meinung, ist in der Vorlage viel zu komplex geregelt. Es ist zu überdenken und zu straffen. Es sollen auch keine finanziellen Vorteile für Gemeinden auf Kosten des Kantons oder anderer Gemeinden erfolgen.

Zum Schluss noch unsere Haltung zum Initiativrecht: Die Mehrheit der STGK unterstützt die Volksinitiative als neues Instrument in den Versammlungsgemeinden. Die Gleichstellung von Parlaments- und Versammlungsgemeinden ist auch beim Initiativrecht unnötig und unserer Meinung nach nicht zweckmässig. Die Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden sollen ihre Anliegen auch künftig möglichst unbürokratische einbringen können. Zudem ist die Handhabung der Volksinitiative für kleinere Gemeinden sehr aufwendig und komplex. Die künftig vorgesehene unterstützte Einzelinitiative für Geschäfte, die der Urnenabstimmung unterliegen, befürworten wir jedoch.

Ich komme zum Schluss: Wie bereits zu Beginn erwähnt, muss sich unsere Fraktion nach gewalteter Beratung entscheiden, ob die bereinigte Vorlage unseren Hauptanliegen Rechnung trägt und welche Verbesserungen sie denn für den Kanton und die Gemeinden gegenüber dem gültigen Gemeinde- und Finanzhaushaltsgesetz bringt. Danke.

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon):* Was ist die Geschichte? Das aktuelle Gemeindegesetz weist das stattliche Alter von erst 90 Jahren auf. Dies allein könnte wohl ein Grund sein, es zu erneuern. Im Jahr

1926 war die Zürcher Politlandschaft eine andere als heute. Zürich und Winterthur waren die Zentren der Wirtschaftsbarone und des Lumpenproletariats. Ein Abbild dessen zeigte sich punktuell entlang der Millionenbäche. Der Rest des Kantons, das flache Land, war agrarisch geprägt. Die Aufgaben des Kantons, die Aufgaben der Kommunen in diesem Nachtwächterstaat waren überblickbar und sie glichen sich sehr. Das Gemeindegesetz von 1926 vermochte dem vollumfänglich zu genügen.

Die heutige Gesellschaft ist komplizierter geworden. Das Gemeindegesetz von 1926 wurde dem gesellschaftlichen Wandel mit offenen Auslegungen und fantasievoller Anwendung laufend nachgeführt und tauglich gehalten. Noch heute lässt sich in diesem Kanton kein Normalverbraucher finden, der die Auffassung vertritt, das aktuelle Gemeindegesetz wäre dem Wohlergehen von Volk und Wirtschaft abträglich. Trotzdem ist die Revision geboten und sinnvoll.

Was sind die Ziele und Gründe der Novellierung? Geboten ist die Revision durch die Kantonsverfassung von 2006. Diese sieht ja das obligatorische Finanzreferendum und die obligatorische Urnenabstimmung bei Änderungen der Gemeindeordnung vor. Viele Verfassungsbestimmungen sind auf Gesetzesstufe zu konkretisieren, so das Prozedere bei Gemeindezusammenschlüssen, die Volksrechte in Zweckverbänden, die interkommunale Zusammenarbeit, die Auslagerung kommunaler öffentlicher Aufgaben sowie das Finanz- und Rechnungswesen. Diese Konkretisierungen sollen mit dieser Revision erfolgen. Sinnvoll ist die Revision, weil sie wirklich Überholtes über Bord werfen und Notwendiges an Land ziehen will und soll.

Wurde Mitte der 1980er-Jahre das Harmonisierte Rechnungsmodell 1 (*HRM1*) mit der damals progressiven doppelten Buchhaltung eingeführt, so gilt es heute die unheilvolle degressive Abschreibungsmethode zu überwinden. HRM2 bringt aber noch viele weitere sinnvolle und demokratietaugliche Neuerungen.

Umfassend sollen die Auslagerungs- und Zusammenarbeitsmodelle besprochen und geregelt werden. Bemerkenswert dazu ist ja insbesondere die regierungsrätliche Feststellung, dass dadurch, nämlich durch diese Auslagerungen, die Gemeindeautonomie und die demokratischen Mitwirkungsrechte in lokalen Angelegenheiten geschwächt werden. Zwingend ist eine griffige Lösung für eine politische Flurbereinigung, sprich Gemeindezusammenschlüsse. Dem trägt die Vorlage ungenügend Rechnung, sagt der Regierungsrat doch ohne Wenn und

Aber, die Strukturen der politischen Gemeinden entsprechen nicht den heutigen Anforderungen.

Ein ganz besonderes Augenmerk gilt dem Erhalt und dem Ausbau der demokratischen Rechte und einer griffigen Kontrolle durch Rechnungsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen. Und dann ist es natürlich auch sinnvoll, dem Gesetz einen systematischen und logischen Aufbau und eine gute Lesbarkeit zu verpassen.

Was ist die Ausgangslage? Nach langwierigen Vernehmlassungsverfahren und spannenden wie auch ermüdenden Kommissionsberatungen knüpft das Gemeindegesetz 2015 an das Gemeindegesetz 1926 an. Der Kommissionsantrag spricht von 200 geänderten Bestimmungen.

Worin bestehen diese? 62 Prozent davon sind unverändert. 15 Prozent sind redaktionell geändert und 23 Prozent sind inhaltlich geändert. Und diese inhaltlichen Änderungen liegen in einem Band zwischen marginal geändert und wesentlich geändert. Dies lässt den Schluss zu: Die Schläuche sind erneuert, der Wein entstammt einer schwachen Lese.

Was ist die Position der Fraktion der Grünen? Wir begrüßen die Novellierung des Gemeindegesetzes mit folgenden Bedingungen: Wir wollen starke autonome Gemeinden und keine Auslagerungsanstalten. Dazu braucht es mehr Zusammenschlüsse und weniger Zweckverbände. Wir wollen griffige und verständliche demokratische Kontrollmechanismen. Dazu braucht es finanziell und sachlich kompetente Rechnungsprüfungskommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen. Wir wollen starke und volksnahe Schulen. Dazu braucht es Grösse, Sachkompetenz und Transparenz. Wir wollen umfassende Volksrechte. Dazu braucht es Motionen, Postulate und alle anderen Instrumente, die der Kantonsrat kennt. Wir wollen ein transparentes, logisches und Vergleichbarkeit schaffendes Rechnungs- und Finanzwesen. Dazu braucht es HRM2.

Was ist der Schluss? Wir Grünen, wir Alternativen und wir Christlichsozialen freuen uns auf eine heisse Debatte. Wir sind zuversichtlich, dass wir mit einer mutigen und frischen Kantonsratsmehrheit ein zukunftsgerichtetes Gemeindegesetz schaffen werden. Und wenn nicht, leben wir ungebrochen und freudig mit dem alten weiter.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Auch ich möchte meine Interessenbindung gleich am Anfang angeben: Ich bin Stadtrat von Opfikon, aber nicht Stadtpräsident.

Nun hat sie begonnen, die Debatte zur Totalrevision des Gemeindegesetzes. Lange erwartet, mehrfach verschoben, aber nun gilt es ernst.

Das Gemeindegesetz ist mit seinen fast 90 Jahren älter als alle hier Anwesenden – bezüglich des Publikums ist es eine Mutmassung von mir, das gebe ich zu. Aber seien wir ehrlich, das Alter eines Gesetzes darf nicht von Belang sein, nur sein Inhalt.

Natürlich gab es in diesen Jahren immer wieder Anpassungen, sehr viele sogar, aber in seinem Kern ist es immer noch das von 1926. Und dieser Kern wird auch nach dieser Debatte und der abschliessenden Zustimmung – die wir Grünliberalen sehr begrüssen würden – erhalten bleiben. Es ist aber an der Zeit, Sprache, Aufbau und diverse Inhalte an das Heute anzupassen. Denn schliesslich ist das Gemeindegesetz kein Ausstellungsstück für ein Museum, sondern ein Gesetz das der Gegenwart gerecht werden soll. Die grundlegenden Aufgaben, Pflichten und Rechte einer Gemeinde sind immer noch dieselben und diese werden auch in der neuen Fassung so abgebildet. Wir zerstören also kein fast 90jähriges Gesetz, sondern kleiden die darin enthaltenen Grundsätze neu ein. Mehr nicht.

Für uns Grünliberale stand bei der vorberatenden Diskussion vor allem die Transparenz im Fokus. Wir stehen klar zur direkten Demokratie und vertrauen auf die Entscheidungen der einzelnen Bürger und Bürgerinnen. Aber eine gute Entscheidung bedarf guter Grundlagen. Und dies wiederum bedingt Transparenz. Der Staat soll offen und klar gegenüber seinen Bürgern auftreten. Speziell im Bereich Finanzen ist dies zentral. Das heisst zum einen, dass in Budget und Rechnung nicht nur die aktuellen Kennzahlen und die des Vorjahres angegeben werden sollen, sondern die der letzten 10 Jahre. Dadurch erhält der einzelne schnell und einfach einen guten Überblick, wie sich die finanzielle Situation seiner Gemeinde entwickelt. Zum anderen sollen diese Zahlen, wie auch Rechnung und Budget, einen über alle Gemeinden einheitlichen Aufbau erhalten, sodass der interessierte Bürger schnell Quervergleiche machen kann, um so abschätzen zu können, wie es um seine Gemeinde steht. Nein, wir wollen nicht, dass die Rechnungen von Winterthur und Wasterkingen bis ins letzte Detail gleich aufgebaut ist. Niemand ist an einem solchen Vergleich ernsthaft interessiert. Aber der Grundaufbau soll so einheitlich sein, so dass jeder ohne grossen Aufwand Kloten, Wallisellen und Opfikon miteinander vergleichen kann. Diese Art der Transparenz birgt einen gewissen Aufwand in sich. Er ist aber an sich schon klein und vor allem eher Initiaufwand als etwas anderes. Und die daraus folgenden Vorteile recht-

fertigen ihn längstens. Wir selber dürfen auch nicht vergessen, wie oft wir genau solche Aufstellungen – Langzeit- und Quervergleiche – via Anfragen von der kantonalen Verwaltung anfordern. Denn genau solche Vergleiche sind aussagekräftig. Wieso sollten wir das anderen vorenthalten oder erschweren?

Wir möchten auch ein neues Abstimmungsverfahren für Mehrfachvorlagen ins Spiel bringen. Eines das leicht verständlich, transparent und nachvollziehbar ist. Die heutigen Varianten Cupsystem und Ausmehreren brauchen mehrere Durchgänge, wodurch sie strategischen Spielereien Tür und Tor öffnen. Mit dem von uns vorgeschlagenen Zustimmungsverfahren gibt es aber eine zwar in der Politik noch ungewohnte aber praktikable Alternative. Sie werden überrascht sein, wie einfach es ist und vor allem, dass sie es aus ihrem Alltag schon längstens kennen, ohne es vielleicht bemerkt zu haben.

Ebenfalls wichtig in der gesamten Diskussion war und ist uns die Gemeindeautonomie. Autonomie heisst aber ganz klar, dass der andere frei entscheiden darf, unabhängig davon, ob mir seine Entscheidung gefällt oder nicht. Also nicht die Worthülsen-Gemeindeautonomie, die leider viel zu oft gebraucht wird. Ja Worthülse, ganz im Stile des bekannten Zitats des Autoherstellers Henry Ford: «Jeder Kunde kann sein Auto in einer beliebigen Farbe lackiert bekommen, solange die Farbe, die er will schwarz ist.» Sie können gerne mitzählen, wie oft eine Partei sich für Gemeindeautonomie ausspricht, aber im konkreten Fall dann doch wieder anders abstimmt. Ich habe mal anhand der a-Vorlage eine Zählung gemacht, mit doch recht überraschendem Resultat. Aber wie gesagt, zählen Sie gerne selber mit.

Die grössten Änderungen stehen im Bereich Finanzen an. Auch hier sind wir unmissverständlich für klare und verständliche Regeln. Und dies beinhaltet die Abschaffung der von manchen heiss geliebten zusätzlichen Abschreibungen. Denn ihr einziger Zweck ist es, die Gewinne eines Jahres in der Rechnung zu verstecken, indem man sie via tieferem Abschreibungsbedarf auf die Folgejahre verteilt. Das führt zu irreführenden Werten in den Büchern. Diese Praxis ist zu beenden und durch eine transparente Methodik zu ersetzen. Mehr dazu und zu den Finanzen später, sofern die SVP – aber sie hat es bereits angekündigt – an ihrer Teilrückweisung festhält.

Dem Teil 5 des neuen Gemeindegesetzes, bei dem es um das Thema Gemeindefusionen geht, messen wir ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Nicht wenige Gemeinden im Kanton sind blockiert in ihrer Situa-

tion bezüglich Finanzen, Aufgaben und Verpflichtungen und oft ist nur noch wenig Spielraum vorhanden. Und es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Situation einfach so verbessern wird auf gute Hoffnung hin. Eine Fusion mit Nachbargemeinden wäre für viele von ihnen ein hilfreicher Befreiungsschlag. Und bei diesem sollte der Kanton helfen, dass er überhaupt zustande kommt und helfen, dass es auch gelingt. Es bringt nichts, wenn wir von oben herab stur und knausrig sind und dadurch die Blockade in diesen Gemeinden verlängern oder gar verschärfen. Der Kanton soll und muss mithelfen, dass die Fusionsprojekte für alle Beteiligten akzeptabel und für die jeweilige Region und somit auch für den ganzen Kanton ein Schritt nach vorne sind. Wenn wir wieder mehr oder am besten nur noch Gemeinden haben, die strukturell und finanziell so dastehen, dass sie eigenständig entscheiden und handeln können, ist das langfristig viel mehr wert, als die Gelder, die wir investieren müssen, um die Blockaden zu lösen. Wir dürfen diese Gemeinden in ihrem Prozess nicht alleine lassen.

Insgesamt sehen wir die Änderungen im neuen Gemeindegesetz als sinnvoll an. Selbst wenn wir realistischerweise davon ausgehen, dass nicht alle unsere Anträge reüssieren werden, werden wir am Schluss dem Gesamtwerk zustimmen – Unvorhergesehenes ausgenommen, versteht sich. Denn seien wir ehrlich und nehmen den Topf etwas vom Feuer, bevor die Suppe noch anbrennt. Der Kanton könnte mit dem alten Gesetz weiterkutschieren und er wird wegen dem neuen weder untergehen noch all seine Sorgen los sein. Es ist aber an der Zeit das alte Gesetz an die Bedürfnisse der Gegenwart und an die gelebte Praxis auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund anzupassen. Nicht mehr, nicht weniger.

In diesem Sinne sind wir klar für Eintreten und hoffen auf eine konstruktive Beratung. Ich danke Ihnen.

*Yvonne Bürgin (CVP, Rüti):* Die CVP wird auf das vorliegende Gesetz eintreten. Auch wir waren zu Beginn kritisch und haben uns gefragt, gibt dieses Gesetz den Gemeinden mehr Spielraum oder wird der Exekutive das Leben schwer gemacht mit drastischen Änderungen und Vorschriften?

Die erste Version aus dem Jahr 2011, die in die Vernehmlassung ging, hatte mit Berechtigung zu einer Welle der Empörung geführt. Anschliessend hat der Regierungsrat und die Verwaltung aber viel Arbeit

und Energie in die Überarbeitung gesteckt und die Anliegen von Gemeinden, Verbänden und Parteien grösstenteils aufgenommen.

Auch wir in der STGK haben während den anderthalb Jahren Beratung versucht, ein möglichst ausgewogenes Gesetz zu erarbeiten. Der CVP war es bei allen Entscheiden jeweils wichtig, dass die Gemeindeautonomie hochgehalten wird. Wir werden daher im umstrittenen Finanzteil diejenigen Anträge unterstützen, das heisst, die Paragraphen rausstreichen, die den Finanzvorständen mit Quoten rigorose Vorgaben machen würden. Aber nicht alle Neuerungen im Finanzteil sind des Teufels. Die lineare Abschreibung befürworten wir, denn sie richtet sich nach einer betriebswirtschaftlichen Beurteilung aus. Willkürliche zusätzliche Abschreibungen sind nicht mehr erlaubt. Ebenso sperren wir uns nicht gegen das künftig schweizweit geltende Rechnungsmodell HRM2. Wir begrüessen Vorteile wie einheitlicher Kontenrahmen und die Anlagenbuchhaltung, welche die bisher nicht sichtbaren Verwaltungsvermögen ausweisen wird.

In der Ratsdebatte gibt es aber noch einige Knackpunkte zu bereinigen. Die CVP wird unter anderem bei folgenden Entscheidungen Kampfgeist zeigen: Die CVP ist bereit, im Bereich der Schulen die nötigen Grenzbereinigungen voranzutreiben. Ebenso hat die CVP im Schulbereich den Mut, Parlamentsgemeinden, allen voran den Städten Winterthur und Zürich, den Gestaltungsspielraum zu erweitern, indem wir die Möglichkeit zulassen, die Aufgaben der Schulpflege dem Gemeindevorstand zu übertragen, womit die schulische Verwaltungsstruktur professionalisiert werden könnte. Wir stehen ein für Kinder- und Jugendparlamente.

Im Bereich der Rechnungsprüfungskommission möchten wir den Versammlungsgemeinden den Entscheid selber überlassen, ob sie der RPK auch Geschäftsprüfungs-Funktionen zukommen lassen wollen. Denn dies entspricht vielerorts bereits der Praxis. Wir werden alles daran setzen, dass die Möglichkeiten der Vorfinanzierung von Investitionsvorhaben nicht verhindert wird. Und was die Neubewertung der Verwaltungsvermögen betrifft, welche wünschenswert wäre nach der Einführung von HRM2, sind wir froh, haben wir in der Kommission eine mehrheitsfähige Lösung gefunden. Die Gemeinden werden wählen können zwischen Restatement oder Verzicht auf Neubewertung und Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dadurch lässt sich zwar die Harmonisierung nicht im gewünschten Rahmen der Regierung umsetzen, aber ohne diesen Kompromiss wäre das neue Gemeindegesetz wohl gescheitert.

Die Würfel sind aber noch nicht gefallen. Sie haben es in der Hand, liebe Damen und Herren, dieses Gesetz so zu verabschieden, damit die grosse Mehrheit der 169 Gemeinden des Kantons Zürich profitieren kann. Geben wir der Exekutive ein Gesetz, das den heutigen Realitäten entspricht, das ihnen einen erweiterten Gestaltungsspielraum gibt und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden fördert. Verlierer wird es wohl oder übel auch geben, aber das kann kein Argument sein, ein über 80-jähriges Gesetz beibehalten zu wollen.

Die CVP wird eintreten und diesem Gesetz zustimmen, auch dem Finanzteil. Besten Dank.

*Walter Schoch (EVP, Bauma):* «Grundlage der Politik ist der Kompromiss.» Diese Worte des liberalen deutschen Schriftstellers Gustav Freytag dienten definitiv nicht als Leitmotiv der vorberatenden Kommission. Zählt man die Minderheitsanträge, so wundert es mich, dass die STGK nicht noch länger über dieser Vorlage brüten musste. Da gibt es Fraktionen, oder vielleicht sind es eher Einzelpersonen, die wollen sich gegenüber notwendigen Neuerungen partout verschliessen. Man erhält den Eindruck, für diese Leute ist es nur dann gut, wenn alles so bleibt, wie es schon immer war.

Ein Gesetz aus dem Jahr 1926 darf, weiss Gott, nach so langer Zeit und zahlreichen Ergänzungen neu strukturiert und den Gegebenheiten der Zeit angepasst werden. Das bestehende Gemeindegesetz bildet die heutigen Realitäten und Anforderungen ungenügend ab. Der Anlass zur Totalrevision ist somit bestimmt gegeben.

Es ist nicht einfach, wenn Milizpolitiker an einer von Fachleuten geschriebenen Vorlage mit einer klar gegebenen Struktur herumdoktern. Da braucht es viel Sachverstand, um Verbesserungen einzubringen. Trotzdem legt uns die Kommissionsmehrheit ein einigermaßen konsistentes Gesetz vor. Das ist über alles gesehen doch sehr erfreulich. Bei den Entscheiden in der STGK hat also überwiegend die Vernunft obsiegt. Wir von der EVP hoffen, dass dies auch hier im Rat der Fall sein wird.

Meine Damen und Herren, die EVP-Fraktion begrüsst also den Erlass eines totalrevidierten Gemeindegesetzes und tritt für die zügige und gleichzeitige Behandlung der ganzen Vorlage ein. Wir wollen das Gute behalten und notwendige Neuerungen zulassen.

Die Schulpflegen erfüllen eine wichtige Aufgabe und dürfen weder geschwächt noch abgeschafft werden. Klare und einheitliche Regeln

für die Rechnungslegung mit einer zeitgemässen Abschreibungspraxis sind für die EVP selbstverständlich. Hingegen sollen die Gemeinden im Bereich der Investitionen im Sinne der Gemeindeautonomie einen Freiraum behalten. Weiter betrachtet die EVP ein zwingendes, starres Restatement mit der einhergehenden Aufwertung des Verwaltungsvermögens als Bruch in der Festsetzung gesetzlicher Rahmenbedingungen und damit als unzulässig.

Die EVP will die periodische Revision der Gemeinderechnungen nicht allein den privaten Revisionsfirmen überlassen. Der Kanton muss daneben auch in der Lage sein, seine Aufsichtspflicht in der bewährten föderalen Weise angemessen wahrzunehmen. Da geht es nicht an, ihm sämtliche Mittel für diese Aufgabe aus der Hand zu schlagen. Im Übrigen kann sich die EVP wie eingangs erwähnt weitgehend der Haltung der Kommission für Staat und Gemeinden anschliessen.

Wem die Gemeindeautonomie wichtig und heilig ist, sollte eben gerade nicht mit allen möglichen Mitteln gegen Zusammenschlüsse von Kommunen kämpfen und im Gemeindegesetz die dringend notwendigen Anpassungen verhindern. Nicht lebensfähige und auf verschiedenen Ebenen abhängige Gemeinden können ihre Autonomie nicht bewahren, sondern verkommen zu Vasallen des Kantons.

Im Bereich der Haushaltsführung, der Behördentätigkeit und der Zusammenarbeit unter den Gemeinden hat sich vieles verändert. Die Aufgaben, die Gemeinden zu bewältigen haben, sind komplexer geworden. Denken wir hier zum Beispiel nur an den Sozialbereich, welcher nicht nur finanziell, sondern auch bei der Sachbearbeitung um einiges anspruchsvoller geworden ist.

Allein starke Gemeinden mit einer vernünftigen Grösse, die möglichst viele kommunale Aufgaben selbständig wahrnehmen können, bilden die Voraussetzung für die Erhaltung einer hohen Autonomie. Diese einfachen Zusammenhänge in Bezug auf eine kritische Grösse sind anscheinend schon zu komplex, um in gewissen Köpfen Platz zu finden. Sinnvolle Gemeindefusionen sollen nach Meinung der EVP-Fraktion auf jeden Fall durch den Kanton gefördert und finanziell unterstützt werden. Die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung des Staates ist daher nach unserer Meinung sehr zu begrüssen.

Die EVP-Fraktion plädiert für Eintreten auf die ganze Vorlage. Ich danke Ihnen.

*Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf):* Die Zeiten ändern sich und seit 1926 hat sich einiges verändert. Die einen haben es bemerkt und die andern wollen es nicht wahrhaben. Eine Totalrevision eines 89-jährigen Gesetzes ist deshalb naheliegend und angebracht. Ich nehme nicht an, dass es im Kanton Zürich Gemeinden gibt, die in den letzten 89 Jahren ihre Gemeindeordnung nie einer Totalrevision unterzogen haben.

Wir haben lange diskutiert und intensiv über Anpassungen und Formulierungen debattiert. Das vorliegende Gesetz ist ein Kompromissvorschlag der beteiligten Parteien, nicht mehr und nicht weniger. Mit Blick in die Zukunft hätte man noch weitergehen können, insbesondere hinsichtlich der Stellung der Schulbehörden innerhalb der Gemeinden. Die Zeit ist jedoch noch nicht reif und deshalb ist die Wahlfreiheit für die Bildung von eigenständigen und selbständigen Kommissionen richtig.

Das vorliegende Gesetz wird die Welt nicht verändern und auch in den Gemeinden keine Wellen werfen. Die BDP befürwortet die Gemeindeautonomie. Sie bleibt nach wie vor bestehen und das ist gut so. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird gefördert und die Zusammenschlüsse werden wo nötig weiterhin unterstützt. Und auch das ist gut so.

Der Antrag auf Teilrückweisung lehnen wir ab. Es besteht kein Grund, den Finanzteil zurückzuweisen. Die Vorlage wird weder besser noch schlechter, wenn wir den Finanzteil nicht in dieser Legislatur behandeln. Aufgrund der Vorgaben des Bundes, HRM2 einzuführen, sehen wir uns verpflichtet auch den Finanzteil des Gemeindegesetzes anzupassen und zu überprüfen. HRM2 soll für eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden und für eine grössere Transparenz sorgen. Für gesunde Gemeindefinanzen ist ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt anzustreben. Die ist für unsere Partei ein wichtiger Eckpfeiler von HRM2. Bei der umstrittenen Bewertung des Verwaltungsvermögens unterstützt die BDP die Wahlfreiheit zwischen Restatement und der Bewertung nach aktuellem Bilanzwert. Die Möglichkeit von Rückstellungen für zukünftige Investitionen anstelle von zusätzlichen Abschreibungen sorgt für mehr Transparenz. Eine Investitionsquote lehnen wir ab. Wir wollen den Gemeinden nicht vorschreiben, wie viel sie investieren müssen. Dies soll auch zukünftig in der Verantwortung des Gemeindevorstandes liegen.

Die BDP wird das vorliegende neue Gemeindegesetz unterstützen, jedoch mit einzelnen Änderungsanträgen.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* Gleich zu Beginn: Die EDU ist für Eintreten. Nur so kann die grosse Arbeit der vorberatenden Kommission STGK umfassend gewürdigt werden. Zudem ist eine Diskussion über ein fast 90 Jahre altes Gesetz wichtig. Denn wenn am Schluss eine Mehrheit dem Gemeindegesetz zustimmt, ist es ein aktuelles Gesetz und es wird von einer Bevölkerung getragen, die jetzt lebt.

In der STGK gab es vielfach keine klaren Mehrheiten. Vieles wurde kontrovers diskutiert. Das ist ein offenes Geheimnis. Und man sieht das auch im nun vorliegenden Gesetz mit all den Anträgen. Das heisst, was hier am Schluss herauskommen wird, ist noch nicht ganz absehbar. Sollten Anträge kreuz und quer Zustimmung finden, könnte das problematisch werden, weil das neue Gesetz dann als Ganzes nicht mehr konsistent wäre. Das heisst, die EDU kann sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht festlegen, ob sie am Schluss dem neuen Gemeindegesetz als Ganzes zustimmt oder nicht.

Nun zu einer Beurteilung in zwei, drei Sätzen: Das neue Gemeindegesetz bringt keine wirklich weltbewegenden Änderungen. Das konnte auch der Medienmitteilung von Mitte Dezember entnommen werden. Und das ist auch gut so. Eine gewisse Konstanz bietet Sicherheit.

Den Finanzteil hätte man aber besser rausgenommen und separat mit einem bedeutend grösseren Zeitbudget behandeln sollen. Der ist nämlich sehr komplex, weil sich vieles gegenseitig beeinflusst und gewisse Konsequenzen kaum bis ins letzte Detail voraussehbar sind. Zudem konnten hier viele Vorschläge des Regierungsrates nicht überzeugen. Vor diesem Hintergrund wird die EDU den Antrag der SVP auf Teilrückweisung des Finanzteils unterstützen.

Ein Credo der EDU in allen Beratungen war, dass die Demokratie gestärkt und nicht geschwächt wird und dass die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt. Das wollen wir ja alle, habe ich gehört. Das dürfte mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf mehr oder weniger gelungen sein.

Nochmals: Die EDU ist für Eintreten, näheres dann in der Debatte.

*Jörg Kündig (FDP, Gossau):* Es überrascht wenig, dass ich bereits an dieser Stelle das Wort ergreife und bereits zum Eintreten spreche. Meine Interessenbindung ist bekannt, ich bin neben Gemeindepräsi-

dent von Gossau auch Präsident des Gemeindepräsidentenverbands des Kantons Zürich.

Das vorliegende Gesetz ist wichtigste Grundlage für die Organisation für die Behördenarbeit in den Städten und Gemeinden unseres Kantons. Sie werden immer wieder als wichtigste Pfeiler unseres Staatswesens genannt und haben entsprechende Aufmerksamkeit verdient.

Ich kann eingangs festhalten, dass uns einmal mehr vor Augen geführt wird, wie langwierig ein Gesetzgebungsprozess vor sich geht. 2006 nach der Verfassungsabstimmung in Auftrag gegeben, stehen wir jetzt vor den Parlamentsberatungen – bald zehn Jahre später. Das bestehende Gesetz aus dem Jahr 1926 bedarf tatsächlich verschiedener Anpassungen. Allerdings kann auch festgehalten werden, dass sich Klagen über das bestehende Gesetz durchaus im engen Grenzen gehalten haben, und es stellt sich die Frage, ob es das Ziel eines zehnjährigen Revisionsprozesses ist, leichte Anpassungen vorzunehmen und allein übergeordnete Änderungen der Rahmenbedingungen abzubilden oder ob es darum geht, wirklich grundlegende Reformen vorzunehmen. Wer Letzteres erwartet hat, so meine ich, der sieht sich getäuscht. Meine Vorrednerinnen und Vorredner waren sich einig: Der Berg hat eine Maus geboren.

Wir anerkennen wie gesagt, dass sich die Rahmenbedingungen verändert haben, dass einzelne Punkte bisher noch nicht geregelt sind und dass auch die Rechnungslegungsvorschriften eine Modernisierung durchaus verdienen. Der Bedeutung dieses Gesetzes entsprechend haben wir im Vorfeld und im Rahmen der Vernehmlassung intensiv mitgearbeitet, haben auch bei der Anhörung der STGK detailliert und nachdrücklich eingebracht, was wir uns vorstellen.

Dabei haben wir uns leiten lassen von folgenden Zielsetzungen: Einerseits geht es darum, die Eigenständigkeit der Gemeinden und Städte zu stärken. Da, muss ich sagen, wäre es tatsächlich einmal schön, wenn wir weniger mit dem Kanton marschieren könnten, wenn wir einmal mehr allein gelassen würden, Herr Mäder (*Jörg Mäder*), und nicht immer so eng begleitet würden. Wir möchten organisatorische Freiräume haben. Die Führung der Exekutiven soll erleichtert werden. «Führen» heisst auch im finanziellen Bereich, dass man tatsächlich Handlungsspielräume hat und nicht so eng an Vorschriften gebunden ist. Wir möchten Anreize und nicht Vorschriften und der Strukturwandel soll unterstützt werden.

Auf der anderen Seite geht es aber auch darum, dass wir Mitwirkungsrechte vereinheitlichen und stärken möchten. Die Finanzinformation für die Bevölkerung soll verbessert werden und die betriebswirtschaftliche Führung ermöglicht werden.

Was auch immer ein Thema ist, ist die Miliztauglichkeit. Alle sprechen von der Miliz, alle unterstützen die Miliz, aber ob sie dann in den Gesetzen abgebildet wird, ist eine andere Frage.

Regelungsdichte so viel wie nötig, so wenig wie möglich, ist unser Credo. Einzelne Anträge von uns wurden aufgenommen, andere verworfen. Grundsätzlich erkennen wir im vorliegenden Gesetzesentwurf gute Ansätze, tatsächlich ist es aber der viel genannte Kompromiss. Kompromiss heisst immer, dass ungefähr ein Gleichstand der Unzufriedenheit zur Kenntnis genommen werden muss.

Die grosse Anzahl an Anträgen, wir kennen sie betreffend Schulpflege, betreffend Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission, betreffend Verpflichtung zur Zusammenarbeit, Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve, Bilanzierung des Finanzvermögens und so weiter und so fort, machen deutlich, dass mit der parlamentarischen Beratung verschiedene Unwägbarkeiten verbunden sind. Diese gilt es zu berücksichtigen, wenn wir unsere – und jetzt rede ich als Präsident des Gemeindepräsidentenverbands – abschliessenden Positionen beziehen.

Ebenfalls möchte ich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Ausführungsbestimmungen und Verordnungen nachfolgend sehr entscheidend sind. Jetzt stellt sich die Frage, wie sie ausgestaltet sind, denn wir haben es schon oft erlebt, dass über Verordnungen Gesetze nicht im Sinn der abstimmenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier verschlimmbessert oder nicht präzisiert wurden.

Zusammengefasst kann ich festhalten, dass Gemeinden und Städte nach gewalteter Beratung prüfen werden, inwieweit das Gesetz den von mir genannten Zielen entspricht, ob und welche unerwünschte Eingriffe und Vorgaben gemacht wurden und wie die Praktikabilität aussieht. Dann werden wir entscheiden, welche Position wir beziehen. Ganz bewusst erst dann. Denn wie gesagt, es gibt verschiedene Mittel und Wege auch nach gehaltener Parlamentsabstimmung noch Einfluss zu nehmen. So gesehen sind wir gespannt und wenn Sie die uns wichtigen Punkte in ihrer Diskussion berücksichtigen, dann bin ich, um es mal vorsichtig zu sagen, leicht, vorsichtig eben, optimistisch. Besten Dank.

*Regierungsrat Martin Graf:* Es freut mich natürlich, dass der Präsident des Gemeindepräsidentenverbands eine verhalten optimistische Haltung hat. Das hoffe ich natürlich, denn ich bin optimistisch. Es liegt ja auch an Dir (*Jörg Kündig*), so mitzuentcheiden, dass Du den Optimismus noch steigern kannst.

Nun, meine verehrten Damen und Herren, ich bin grundsätzlich ein bisschen ein ungeduldiger Mensch. Und die Beratung dieses wichtigen Geschäftes hat für meine Begriffe etwas lange gedauert. Ich möchte deshalb nicht mit einem halbstündigen Eintretensreferat diese Geschichte noch verlängern. Ich meine, Sie haben und wir haben in der STGK 588 Tage verbracht und diese Vorlage dort beraten, und wenn Sie dann sagen, es ist ein mittlerer Kompromiss, dann muss ich sagen, geben wir es doch der STGK zurück und schauen, was Besseres herauskommt.

Ein Gesetz von 1926, ein Gesetz aus dieser Zeit braucht gewisse Änderungen. Diese Änderungen, denke ich, wurden in der STGK auch erkannt. Aber wir haben gesehen, dass die Meinungen zum Teil weit auseinanderlagen. Und wenn Meinungen weit auseinanderliegen, dann sind die grossen Würfe nicht so einfach. Dann kann man sie eben nicht realisieren. Es gab ja Leute in der STGK und im Hintergrund, die nach 88 Jahren finden, man solle überhaupt nichts ändern. Ja, es gab sogar Leute, die gefunden haben, man sollte von der linearen Abschreibung bei Altersheimen wieder zurück zur degressiven Abschreibung. Ich hätte mir Glück gewünscht, das umsetzen zu müssen. Das haben wir, wenigstens so weit in der Mehrheitsmeinung, verhindert. Also denke ich, sind grundlegende Änderungen nicht immer so einfach.

Die Kommission hat ja, wie Sie gesehen haben, 44 Bestimmungen grundlegend geändert. Das ist nicht sehr viel – es wurde gesagt –, aber doch fast ein Viertel und das zeichnet sich dann halt auch aus durch Mehrheits- und Minderheitsanträge. Ob man das Ganze als Seilziehen zwischen Gemeindeautonomie und Zentralstaat bezeichnen kann, mag vielleicht eine gewisse, kleine selektive Wahrnehmung darstellen. Denn seien wir ehrlich: Was wir heute haben, sind 440 Aufgabenträger im kommunalen Bereich und da sind die Anschlussverträge noch gar nicht mit dabei. Und wenn wir die Anschlussverträge, die wir in der Exekutive, und ich war und bin ja Mitglied einer Exekutive, eben fortsetzen – und wir legen ja keinen Wert auf neue Zweckverbände –, dann höhlen wir in diesen Bereichen immer auf dem kalten Weg die Gemeindeautonomie aus. Und genau deshalb wollten wir eben Zu-

sammenschlüsse erleichtern und Zusammenschlüsse ermöglichen. Wenn man dann sagt, es habe einen Artikel, der auch zwangsweise Zusammenarbeiten verfügen kann, dann steht das jetzt schon in der Verfassung für die Zusammenarbeit von Zweckverbänden.

Ich habe diese Gesetzesrevision persönlich immer im Sinne eines Ausbaus der Gemeindeautonomie verstanden. Und die Erhöhung der Gemeindeautonomie bedingt eben auch, dass das nicht einfach die Autonomie der Exekutive ist, sondern vielleicht auch noch die Autonomie des Volkes. Und deshalb haben wir auch ein zeitgemässes Initiativrecht eingebracht, das hoffentlich auch gemäss Mehrheit überleben wird, denn die Autonomie ist eben durch das Volk geprägt und nicht alleine durch Exekutiven. Ich kenne das ja aus meiner kommunalen Exekutivtätigkeit. Da hat man gerne gewisse Entscheide, die man selbst fällen kann.

Aus der Sicht der Regierung, meine Damen und Herren, ist die Bereitschaft der Kommissionsmehrheit HRM2 mit einer linearen Abschreibung einzuführen, positiv zu bewerten. Das ist zukunftsgerichtet und das macht auch Sinn, sonst kommen Sie jederzeit wieder bei mir ins Gemeindeamt und sagen, ja, jetzt haben wir eine Sanierung eines Altersheims oder eines Sportzentrums und das wird uns zu teuer mit der degressiven Abschreibung, geben Sie uns doch eine Ausnahmeregelung. Und das möchten wir nicht, wir möchten keine Ausnahmeregelungen mehr.

Wir möchten wie gesagt ein zeitgemässes Initiativrecht und ich freue mich, dass man das auch eingesehen hat. Wir möchten Gemeindefusionen unterstützen, weil die Zusammenarbeit wichtig ist und wir von den Gemeinden erwarten, dass wenn sie eben Gemeindeautonomie predigen, die Gemeindeautonomie auch so interpretieren, dass die Leistungen, die sie erbringen, eben dieser Gemeindeautonomie entsprechen und nicht all die Leistungen von den Nachbargemeinden erbracht werden mittels Anschlussverträgen.

Und ich habe mich auch gefreut, dass man die Idee hat, die Parlamentsgemeinden als Einheitsgemeinden anzusehen in Zukunft. Bedauerlicher ist die Eingrenzung der Abstimmungsordnung, das ist aber eher ein Detail, dann die Abgrenzung des Finanzausgleichs oder die Abschaffung des Revisionsdienstes, aber das werden wir dann tiefgreifend bei jenen Punkten diskutieren.

Auf einen Punkt möchte ich hinweisen: Das ist der Punkt der Konsistenz. Wir haben in diesem Gesetz, und das haben Sie ja beim Durch-

beraten festgestellt, verschiedene Artikel, die einen inneren Zusammenhang mit anderen haben. Das heisst, wenn Sie einen bestimmten Beschluss fällen, hat das Folgebeschlüsse zur Folge, die wir dann auch durchziehen müssen. Und es ist ein grosses Anliegen der Kommission, aber auch von mir, dass wir ein konsistentes Gesetz verabschieden und innere Widersprüche vermeiden.

Wir müssen deshalb Wert darauf legen, dass wir das immer auch bemerken, gerade bei den vielen Anträgen, und ich werde mir gestatten, zu dieser Konsistenzproblematik dann einiges zu sagen, wenn dies ansteht.

Zur Ablehnung des Rückweisungsantrags, die die Regierung so stützt: Die Ablehnung des Rückweisungsantrags ist logisch, denn mit der Rückweisung des Finanzteils kommen wir keinen Schritt weiter. Die Unterschiede in den Ansichten bleiben bestehen. Wir verlieren einfach Zeit und es entsteht nichts. Und ich bin überhaupt gar nicht so sicher, ob bei der SVP auch alle der Meinung sind, man müsse den Finanzteil zurückweisen, denn einige sind ja auch Gemeindepräsidenten und wissen, dass wir relativ bald ein Gesetz haben wollen. Es wäre ein reiner Zeitverlust und deshalb bitte ich Sie, die Rückweisung abzulehnen und einzutreten auf diese Vorlage, die mir im Übrigen sehr viel Spass gemacht hat, auch in der Beratung. Auch wenn die Beratung manchmal etwas zermürend war, selbst für einen Direktor der Justiz und des Innern.

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Es wurde kein Antrag auf Nicht-Eintreten gestellt. Sie haben Eintreten beschlossen.

*Eintreten*

*Detailberatung*

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Es liegt ein Minderheitsantrag von Hans-Peter Amrein, Küssnacht, und Mitunterzeichnenden auf Rückweisung des Teils 4, Finanzhaushalt, vor. Es geht um eine Teilrückweisung der Vorlage.

**A. Gemeindegesetz (GG)**

*Der Kantonsrat, nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 20. März 2013 und der Kommission für Staat und Gemeinden vom 5. Dezember 2014, beschliesst:*

***Minderheitsantrag von Hans-Peter Amrein, Ursula Moor, Armin Steinmann, Martin Zuber:***

*Rückweisung Teil 4, Finanzhaushalt (Teilrückweisung)*

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim), Präsident der STGK:* Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommissionmehrheit, diesen Rückweisionsantrag abzulehnen. Die STGK hat die Kritikpunkte an diesem Teil 4 ausführlich beraten und viele Änderungen am Entwurf des Regierungsrates vorgenommen. Wir selber hatten es in der Hand, die Vorlage zu verbessern, und wir haben dies auch getan. Damit gibt es keinen Grund, diesen wichtigen Teil des Gesetzes zu verzögern, zumal unsicher ist, ob der neue Vorschlag des Regierungsrates dann viel besser sein wird. Zu bedenken ist auch, dass eine Teilrückweisung erheblichen Aufwand für Anpassungsarbeiten und die Erarbeitung von Übergangsbestimmungen auslösen würde. Darauf können wir verzichten, indem wir den 4. Teil dieser Gesetzesvorlage selber in unserem Sinne, vor allem jetzt auch in der Beratung, ausgestalten und nicht auf den Regierungsrat warten. Danke.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht):* In Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den absolut ungenügenden und erhebliche Risiken beinhaltenden Teil 4, Finanzhaushalt, von der übrigen Vorlage abzutrennen und zurückzuweisen.

Ich begründe dies wie folgt: Der Finanzteil des neuen Gemeindegesetzes ist generell überreglementiert und überprofessionalisiert, vor allem für kleinere Gemeinden. Die Zürcher Gemeinden erfüllen heute ihre Aufgaben zweckmässig, die Infrastruktur ist in einem guten Zustand und die Finanzen sind grossmehrheitlich gesund. Wenn Gemeinden heute vermehrt mit finanziellen Problemen kämpfen, dann ist es in der Regel nicht, weil sie über ihre Verhältnisse gelebt haben, sondern weil ihnen ständig neue beziehungsweise zusätzliche Aufgaben und finanzielle Lasten übertragen werden. Eine Überprofessionalisierung der Buchführung sowie zusätzliche Vorgaben zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes würde diese Probleme nicht lösen. Dies Begründung stammt nicht etwa von der SVP, sehr geehrte Damen und Her-

ren, nein, sie stammt vom Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich.

Kernstück des Teils 4, Finanzhaushalt, ist die Einführung eines neuen Rechnungsmodells, des sogenannten Harmonisierten Rechnungsmodells 2, kurz HRM2 genannt. In der Fachzeitschrift Schweizer Gemeinde, Ausgabe 12/2014, bringt es der Schreiber eines Aufsatzes unter dem Titel «HRM2: besser oder komplizierter?» auf den Punkt. Er setzt das neue Harmonisierte Rechnungsmodell 2 gleich mit dem Sprichwort «den Doktor machen». Anstatt die bestehenden Regeln zu vereinfachen, hat das Gemeindeamt des Kantons Zürich den in dieser Sache leider offensichtlich nicht fachkundigen Regierungsrat davon überzeugen können, dass das Verwaltungsvermögen der Zürcher Gemeinden neu auf einen sogenannten Verkehrswert hochgeschätzt werden soll und das Verwaltungsvermögen soll nicht mehr degressiv, sondern linear abgeschrieben werden. Beide neuen Vorgaben stellen einen eklatanten Verstoss gegen den im kaufmännisch geführten Unternehmen und in der seriösen Lehre geltenden Grundsatz vom «true and fair view» und Bilanzwahrheit und Bilanzklarheit dar.

Ziel der im Departement der Justiz und des Innern respektive im Gemeindeamt schaltenden und waltenden Etatisten ist dabei die Aufblähung des Staatshaushaltes. Es wird die Möglichkeit einer massiven Neuverschuldung der Gemeinden Vorschub geleistet. Die Herren Ponzi (*Charles Ponzi, italoamerikanischer Betrüger*), Draghi (*Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank*), Tsipras (*Alexis Tsipras, griechischer Ministerpräsident*) und mit ihnen auch die Väter dieses Finanzteils, die Herren Graf (*Regierungsrat Martin Graf*) und Helbling (*Arthur Helbling, Chef des Gemeindeamts*) lassen grüssen.

Wohin eine solche Reise führt, geschätzte Damen und Herren, hat unser Land soeben bitter erfahren müssen – an den Abgrund. Fixkurse einer Peripheriewährung können nicht gegen den Markt gehalten werden und Staaten, welche ihre eigenen Schulden am Markt aufkaufen, müssen einen enormen Vertrauensverlust, wenn nicht ultimo ratio sogar den Kollaps gewärtigen. Ein Kanton, der vorschreibt, dass seine Kommunen ihre Vermögenswerte künftig aufwerten müssen oder können, fährt unweigerlich eher früher als später an die Wand.

Wollen Sie das und können Sie das vertreten, geschätzte Damen und Herren Volksvertreter? Wie wollen Sie eine solch gewissenlose und leichtsinnige Politik ihren Wählern erklären?

Beispiel für diesen Unfug ist die Stadt Winterthur: Unter der Ägide des Gemeindeamtes und unter Anweisung des hier im Rate anwesenden Direktors der Justiz und des Innern, Herr Regierungsrat Martin Graf, wurde die auf die Insolvenz zusteuernde Stadt im Jahr 2014 zur Pilotgemeinde für HRM2 erkoren. Winterthur kam damit künstlich und über Nacht mittels Aufwertung des Verwaltungsvermögens wieder zu Eigenkapital. Und dieser üble, aber legale Trick ermöglichte es der klammen Kommune, das zur Sanierung ihrer maroden städtischen Pensionskasse dringend nötige Geld in Form eines langfristigen Kredits bei der Zürcher Staatsbank, der ZKB (*Zürcher Kantonalbank*), aufzunehmen. Mit Verlaub, sehr geehrter Herr Regierungsrat Graf, nicht nur ich spreche solchem Vorgehen jede Seriosität ab. Und jetzt soll dieser Mumpitz noch für den ganzen Kanton im neuen Gemeindegesez zementiert werden.

Zurück zu HRM2: Wussten Sie, geschätzte Damen und Herren, dass gemäss Fachempfehlung 19, Vorgehen beim Übergang zu HRM2, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und der darin enthaltenen Empfehlung 2, mit dazugehöriger Erläuterung zur Erreichung des Mindeststandards von HRM2, das Verwaltungsvermögen nicht neu bewertet werden muss? Und haben Sie in der Weisung zu diesem Gesetz auf Seite 92 die folgende Erläuterung der kantonalen Theoretiker gelesen? Ich zitiere: «Freiwillige zusätzliche Abschreibungen, wie sie bisher unter HRM1 vorgenommen werden können, widersprechen dem Grundsatz, dass die tatsächlichen finanziellen Vermögensverhältnisse abzubilden sind.» Solche Feststellungen sind Zeugnis einer eklatant etatistisch geprägten Gesinnung dieser den Gesetzesentwurf Ausarbeitenden.

Dass die zur Vorlage gehörende Verordnung vom selben Ungeist getrieben wird, ist deshalb nicht weiter verwunderlich. Die Mitglieder der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden hatten das Privileg und Vergnügen am Entwurf der Verordnung zu schnuppern – und er hat mächtig gestunken. Deshalb ist es nur verständlich, dass der Deckel über den Inhalt des Verordnungsentwurfs gehalten wird und der Kantonsrat nichts dazu zu sagen haben soll. Der Regierungsrat will sich vorbehalten, weitere, insbesondere den Finanzteil betreffende, unsinnige Vorgaben, wenn immer ihm nötig erscheinend, unter Umgehung dieses Rates auf dem Verordnungsweg zu verfügen.

Quintessenz all dieses im neuen Gesetz und insbesondere im Finanzteil festgeschriebenen Unsinnns ist, dass die Bewohner der meisten Zürcher Gemeinden schon sehr bald zusätzliche, massive Steuererhö-

hungen zu gewärtigen haben. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion zu folgen und Teil 4, Finanzhaushalt, zur grundlegenden Überarbeitung an den Antragssteller zurückzuweisen. Ich danke Ihnen.

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Der wunderschöne Leuchte in unserem wunderschönen Ratssaal hat mir die Sicht auf die Zürcher Stadtpräsidentin verdeckt. Ich begrüsse Frau Corine Mauch und die übrigen Gemeindevertretungen und übrigen Gäste auf der Tribüne herzlich.

*Céline Widmer (SP, Zürich):* Die SVP will HRM2 nicht. Das ist ihr gutes Recht. Die SP kann hingegen diesem neuen Rechnungslegungsmodell im Grundsatz zustimmen. Wir wollen das finanztechnische Rad nicht zurückdrehen und begrüssen es, dass die Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden möglichst harmonisiert werden soll.

Grundsätzlich gilt zu sagen, dass die Rechnungslegung eine Informationsquelle ist und nicht zur gesunden oder zu schlechten Finanzen führt. Über die Frage, weshalb sich die Rechnungslegung der Gemeinden der privatrechtlichen Rechnungslegung angleichen muss, kann man in der Tat diskutieren. Das True-and-Fair-View-Prinzip führt zu einem Zielkonflikt mit der Finanzpolitik. Bisher haben viele Gemeinden Reserven in Form von hohen Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen gebildet. Dies widerspricht eigentlich dem Prinzip, dass die Finanzlage nach den tatsächlichen Verhältnissen abgebildet werden soll. Für die Gemeinden ist wichtig und richtig, dass sie trotzdem noch Reserven bilden können und Investitionsvorhaben vorfinanzieren können. Das sieht auch das nun vorliegende Modell vor. Das ist mit ein Grund, weshalb sich die SP grundsätzlich nicht gegen die Einführung von HRM2 wehrt.

Der finanzrechtliche Teil des neuen Gemeindegesetzes bringt eine vergleichbare und transparente Darstellung der Jahresrechnung. Das ist für demokratische Prozesse wichtig und wird auch von der Kantonsverfassung so verlangt. Wenn man diesem Grundsatz zustimmt, macht eine Rückweisung des finanzrechtlichen Teils keinen Sinn. Denn wir haben in den wichtigsten Punkten, die von den Gemeinden kritisiert wurden, in der Kommission eine Lösung gefunden. Entgegen der Vorlage des Regierungsrats soll die Erfolgsrechnung nicht jährlich, sondern mittelfristig ausgeglichen sein. Und wir haben verschie-

dene zu starre Regeln zum Haushaltsgleichgewicht gestrichen. Wir haben uns grossmehrheitlich auf ein einheitliches Abschreibungsmodell einigen können und am wichtigsten, wir haben eine Lösung für die Eingangsbilanz gefunden, die für alle Gemeinden machbar ist.

Natürlich ist die SP mit einigen Anträgen nicht glücklich und wir werden diese in der Detailberatung auch bekämpfen. Die mehrheitlich beantragte Streichung des Investitionsanteils sowie die Streichung der Verpflichtung von Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven bedauern wir sehr. Damit verpassen wir es, griffige Instrumente einzuführen, die verhindern sollen, dass Gemeinden aus kurzfristigem Sparwillen oder einer nicht vorausschauenden Planung ihre Infrastruktur verlottern lassen. Gemeinden dürfen ihre Investitionen in Infrastruktur nicht einfach auf die nächste Generation abschieben. Das ist verantwortungslos.

Die mehrheitlich beantragte Abgrenzung des Finanzausgleichs wird den grössten Teil der Gemeinden durch einen zusätzlichen administrativen Aufwand und eine grosse Unsicherheit bei der Finanzplanung belasten.

Es gibt also auch aus unserer Sicht wichtige politische Entscheide im finanzrechtlichen Teil, die wir diskutieren müssen. Dies ist aber alles im Rahmen von HRM2 und der vorliegenden Gesetzesvorlage möglich. Die Rückweisung hätte eine grosse Unsicherheit in den Gemeinden zur Folge und das unbefriedigende Mischmodell mit den vielen Ausnahmeregelungen würde weiter andauern. Die SP wird der Teilrückweisung daher nicht zustimmen. Ich danke Ihnen.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Die grössten Änderungen sind wie gesagt im Bereich der Finanzen geplant. Und wie sie gehört haben, gehen diese einigen zu weit.

Der Finanzteil des Gemeindegesetzes soll den Gemeinden klare Regeln geben, wie sie ihren Haushalt zu führen haben. Denn der Bürger hat ein Recht darauf, dass die von ihm gezahlten Steuern und Gebühren sauber und sorgsam verwendet werden. Das Stichwort «true and fair» ist schon mehrfach gefallen. In den Beratungen der Kommission meinte einer der eingeladenen Referenten: «Aus meiner Erfahrung kann ich festhalten, dass sich in den letzten Jahren noch nie jemand für eine Bilanz interessiert hat.»

Mir gab diese Aussage zu denken. Zum einen, wegen dem Inhalt, aber noch mehr wegen der Nonchalance mit der sie gemacht wurde. Er störte sich nicht einmal an dem Umstand, dass ein zentrales Element der Finanzen anscheinend nicht mehr ist als geduldiges Papier, das zwar beschrieben wird, aber nicht gelesen.

In der Wirtschaft sind Bilanzen von entscheidender Bedeutung, um den Zustand eines Unternehmens zu ermitteln. Nicht umsonst heisst es ja: «Er musste die Bilanz deponieren». Aber warum interessiert sich niemand für die Bilanzen der Gemeinden? Weil sie nicht aussagekräftig sind. Und ein Buch ohne Aussage wird nie von Interesse sein.

Woher kommt diese mangelnde Aussagekraft? Meiner Meinung nach ganz klar von den zusätzlichen Abschreibungen.

Die ordentlichen Abschreibungen begreift eigentlich jeder. Eine Investition wird altern, es wird Verschleiss geben et cetera. Das wird finanziell abgebildet mit ordentlichen Abschreibungen. Das ist sinnvoll und nachvollziehbar. Zusätzliche Abschreibungen haben aber rein gar nichts mit dem jeweiligen Gut zu tun. Sie werden getätigt, wenn eine Gemeinde finanziell gut dasteht und sie es sich erlauben kann. Stellen sie sich vor, ein Unternehmen macht viel Gewinn, und als Folge davon sagt es, im nächsten Jahr ist mein Maschinenpark nichts mehr wert. Das ist eine zusätzliche Abschreibung. Das ist doch nicht «true and fair».

Eine Gemeinde kann Schulden abbauen, sie kann Steuern senken, wenn sie viel Geld hat, aber sie kann nicht irgendwie beliebig Reserven anlegen, denn die Bürger werden fragen, warum brauchst du dieses Geld und warum erhebst du Steuern auf Vorrat. Bisher umgingen sie diese Fragen mit zusätzlichen Abschreibungen, sie haben die Gewinne schlicht und einfach kaschiert und auf die nächsten Jahre verschmiert.

Das neue Gemeindegesetz macht hier einen grossen Schritt nach vorne. Beispielsweise indem es in Paragraf 92 erlaubt, Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben zu machen. Die Gemeindeversammlung respektive das Parlament fällt einen Grundsatzentscheid, dass Gewinne für dieses Projekt zur Seite gelegt werden können. Damit ist offen dargelegt warum die Gemeinde ihre Steuern nicht senkt, obwohl sie regelmässig klare Überschüsse generiert. Paragraf 92 enthält auch Detailbestimmungen, die dieses Vorgehen klar regeln und dem Missbrauch Einhalt gebieten. Dank dieses Systemwechsels von den zusätzlichen Abschreibungen hin zu diesen Vorfinanzierungen haben wir

endlich eine Rechnungslegung nach dem Motto «true and fair». Es wird klar aufgezeigt, für was dieses Geld zur Seite gelegt wird und es wird nicht irgendwo in der Rechnung kaschiert. Nur schon allein dieser Fakt ist Grund genug, auf den Finanzteil einzutreten.

Des Weiteren ist ja noch die grosse Frage linear oder degressiv. Und ja, es ist so, je nach dem in was Sie investieren, ist linear oder degressiv besser. Ein Auto verliert in der Regel sehr schnell an Wert, degressiv wäre angebracht. Gebäude hingegen sind eher nach dem linearen Modell abzuschreiben. Wenn man nun bedenkt, was für Werte in unseren Büchern in den Gemeinden stehen, sind es primär Infrastrukturbauten und Gebäude und die werden linear besser abgebildet als degressiv. Von daher ist es sinnvoll auf die lineare Abschreibung umzustellen, ausser man will sich den administrativen Aufwand leisten, das eine linear und das andere degressiv zu machen, aber darauf haben wir in der STGK verzichtet.

Man kann die beiden Varianten auch nach den Gesichtspunkten unterscheiden, der Besteller bezahlt oder der Nutzer zahlt. Eine Gemeinde sollte langfristig planen und die Jahresrechnung sollte die wahren Kosten der Leistungen repräsentieren. Entsprechend ist auch aus dieser Sicht die lineare Variante die bessere. Bauliche Investitionen sollten kein Geschenk der jetzigen Zahler an künftige Nutzer sein, sondern zweckmässig sein und entsprechend von den Nutzniessern über die ganze Lebensdauer finanziert und bezahlt werden. Bei den heutigen finanziellen Voraussetzungen – wir haben es von Martin Graf gehört – ...*(die Redezeit ist abgelaufen)*.

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon):* Persönlich teile ich die Auffassung von Kollege Amrein (*Hans-Peter Amrein*), dass gesetzessystematisch zwei Gesetze erforderlich gewesen wären: Ein Gemeindegesetz und ein Finanzgesetz. Aber diese Würfel sind gefallen. Jetzt stehen wir hinter der integrierten Lösung, wir stehen hinter HRM2 und wir sind der Auffassung, eine jetzige Aufsplittung würde das Prinzip der Effizienz allzu sehr strapazieren.

*Heinz Kyburz (EDU, Männedorf):* Wie mein Kollege Erich Vontobel bereits gesagt hat, werden wir den Minderheitsantrag der SVP unterstützen, also die Rückweisung des Finanzteils. Wir haben ja auch von bürgerlicher Seite gehört, dass man mit verschiedenen Bestimmungen nicht einverstanden ist und es kann ja gut sein, dass am Schluss noch

andere Parteien das ganze Gesetz ablehnen werden, weil es eben im Finanzteil einige Brocken hat, die nicht leicht zu schlucken sind.

Für uns sind es drei Brocken, die uns stören: Das eine ist, mit HRM2 wird wirklich alles viel komplizierter. Das wollen wir nicht. Das zweite ist die Aufwertung des Verwaltungsvermögens. Das ist unseres Erachtens nicht seriös. Da bildet man Vermögenswerte ab, die effektiv nicht veräussert werden können. Das wollen wir nicht in dieser Art. Und der dritte Punkt ist die Verordnung, die wirklich einfach noch offen ist, in welcher Form sie da kommen wird, was da alles drin sein wird. Wir befürchten auch, dass hier einiges drin sein wird, mit dem wir uns nicht identifizieren können. Selbstverständlich wollen wir aus diesem Grund dann auch, dass diese Verordnung hier vom Kantonsrat genehmigt werden muss. Aber das kommt dann später. Danke.

*Regierungsrat Martin Graf:* Ich muss nicht mehr viel sagen. Dass in den Augen von Hans-Peter Amrein der Direktor der Justiz und des Innern nicht ganz kompetent ist, mag sein. Umgekehrt ist auch gefahren.

Ich möchte einzig darauf hinweisen, dass die Finanzdirektoren, die ja dieses System eingebracht haben, entschieden haben, dieses in den Kantonen einzuführen und auch bei den Gemeinden. Und es sind ja etliche Gemeinden schon eingestiegen. Der erste Kanton, der dies bei den Gemeinden eingeführt hat, war der Kanton Glarus. Ihm gefolgt sind die Innerschweizer Kantone, namentlich Uri. Bis 2018 werden es neben den sechs, die es schon haben noch neun weitere Kantone tun. Wir sind im Kanton Zürich also nicht mit einem Vorsprung dran und deshalb empfehle ich Ihnen, nicht auf die Rückweisung einzutreten.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 111 : 56 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) die Teilrückweisung abzulehnen. Damit ist Eintreten auf Teil 4, Finanzhaushalt, beschlossen.**

#### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

*1. Teil: Allgemeine Bestimmungen*

*§1. Gegenstand*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§2. Autonomie*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§3. Gliederung und Organisation*

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Hier liegen zwei Minderheitsanträge vor. Ich werde den Kommissionsantrag und die beiden Minderheitsanträge im sogenannten Cup-System ausmehren.

***Minderheitsantrag I von Katharina Kull, Hans-Peter Amrein, Martin Farner, Ursula Moor, Armin Steinmann, Erich Vontobel, Martin Zuber:***

*§ 3 Abs. 2 und 3 gemäss Antrag Regierungsrat.*

***Minderheitsantrag II Priska Seiler Graf, Renate Büchi, Céline Widmer:***

*§ 2 Abs. 1: ... Gemeinden. (Rest streichen)*

*Abs. 2: ... Parlamentsgemeinden. Politische Gemeinden ab 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern müssen sich als Parlamentsgemeinden organisieren.*

*Abs.3: Die politischen Gemeinden nehmen die Aufgaben der Gemeinden im Bereich von Schule und Bildung wahr.*

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim), Präsident der STGK:* Die Kommissionmehrheit hat sich für eine Vereinfachung ausgesprochen, indem künftig Parlamentsgemeinden keine separaten Schulgemeinden mehr haben sollen, die gemäss Verfassung immer Versammlungsgemeinden sein müssen. Zwei unterschiedliche Organisationsformen in der gleichen Gemeinde macht wenig Sinn. Entsprechend haben wir Absatz 2 geändert und wieder den ursprünglichen Vorschlag aus der Vernehmlassungsvorlage übernommen.

Bei der Minderheit 1 geht es also um die Frage, ob den Parlamentsgemeinden gestattet werden soll, separat noch eine Schulgemeinde, dann allerdings als Versammlungsgemeinde, zu haben. Im Namen der Kommissionmehrheit beantrage ich Ihnen die Ablehnung dieses Antrags.

Bei der Minderheit 2 hingegen geht es um zwei Fragen, beide von grosser Bedeutung. Sie gefährden diese Vorlage. Verlangt wird mit der Änderung in Absatz 1 die Abschaffung der Schulgemeinden. Als Folge würde in Absatz 3 vorgegeben, dass die politischen Gemeinden die Aufgaben im Bereich Schule und Bildung wahrzunehmen hätten. Dagegen ist grosse Opposition zu erwarten, wie die Vernehmlassung bereits gezeigt hat. Hinzu kommt, dass für eine solche Änderung zwingend auch noch die Verfassung zu ändern wäre.

Gleichzeitig wird in Absatz 2 vorgeschrieben, dass Gemeinden ab einer Grösse von 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern immer zwingend eine Parlamentsgemeinde sein müssen. Auch das ist eine weitgehende Vorgabe, die der Gemeindeautonomie grob zuwiderläuft. Das Konzept der Minderheit 2, was die Gliederung und Organisation der Gemeinden betrifft, ist radikal und darf nicht so umgesetzt werden. Wer diese Vorlage nicht gefährden will, lehnt auch diesen Minderheitsantrag ab.

*Katharina Kull (FDP, Zollikon):* Ich spreche gleich zu beiden Minderheitsanträgen.

Wir teilen die Ansicht der Kommissionmehrheit nicht, wonach die Parlamentsgemeinden künftig ausschliesslich als Einheitsgemeinden ohne Schulgemeinden organisiert sein sollen. Mit unserem Minderheitsantrag sollen auch in Parlamentsgemeinden weiterhin eigenständige Schulbehörden möglich sein.

Den gewaltigen Einschnitt in die heutige Organisation der Gemeinden durch die Abschaffung der Schulgemeinden und der Übernahme der Bildungs- und Schulaufgaben durch die politischen Gemeinden lehnen wir deshalb ab.

Ich hab bereits festgehalten, dass heute vielerorts Einheitsgemeinden gebildet werden, aber dies soll auch weiterhin der Souverän einer Gemeinde bestimmen oder noch besser, die beiden Behörden sollen diesen Schritt gemeinsam initiieren. Die Abschaffung der Schulgemeinden und somit auch deren Volkswahl hätte, wie der STGK-

Präsident soeben gesagt hat, eine Verfassungsänderung zur Folge und wird heute wohl in der Bevölkerung noch nicht goutiert.

Dem Minderheitsantrag der SP können wir nichts abgewinnen. Die Organisation einer Gemeinde soll in deren Hoheit bleiben. Es braucht keine zwingenden Vorgaben für die Parlamentsorganisation. Dass eine Parlamentsgemeinde nicht zuletzt auch aus Kostengründen vernünftigerweise nicht weniger als 10'000 Einwohner haben soll, unterstützen wir. Die Realität belegt dies auch.

*Priska Seiler Graf (SP, Kloten):* Ich glaube nicht, dass wir die Vorlage gefährden werden. Wir waren ja ziemlich allein mit unserem Minderheitsantrag. Trotzdem möchte ich ihn vorbringen, und zwar mit Herzblut. Denn es sind zwei Forderungen dabei, die für uns absolut grundsätzlich und zentral sind.

Als erstes sind wir überzeugte Verfechterinnen und Verfechter der Einheitsgemeinde. Für uns ist es zwingend, dass die politische Gemeinde und die Schulgemeinde dasselbe sind. Und dies eben nicht nur in Parlamentsgemeinden. Wir finden diese Sonderstellung der Schulaufgaben vor allen anderen Gemeindeaufgaben weder zeitgemäss noch zweckdienlich. Im Gegenteil: Der garantierte Austausch im Gemeindevorstand auch über Schulangelegenheiten bringt sehr viel, denn das gegenseitige Verständnis kann so wachsen. Darum wollen wir konsequenterweise beim Absatz 1 die Bestimmung, dass sich Schulgemeinden über eine oder mehrere Gemeinden erstrecken können, herausstreichen und unseren Absatz 3 hinzufügen, der ein Folgeantrag dazu ist.

Benutzen wir jetzt doch diese Chance eines neuen Gemeindegesetzes. Machen wir es gleich richtig. Machen wir Nägel mit Köpfen und setzen wir dem Gemeindedualismus und diesem unübersichtlichen Wildwuchs von Schulgemeinden endlich ein Ende.

Als zweites möchten wir beim Absatz 2 hinzufügen, dass Gemeinden ab 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zwingend als Parlamentsgemeinden geführt werden müssen. Nur ein Parlament, davon sind wir überzeugt, kann bei dieser Gemeindegrösse eine legitimierte, demokratische Vertretung der Bevölkerung garantieren. Gemeindeversammlungen können das ab einer gewissen Grösse nicht mehr. Ein Parlament widerspiegelt immer das vom Volk gewählte Kräfteverhältnis, egal ob es um ein neues TLF (*Tanklöschfahrzeug*) geht und

darum die ganze Feuerwehr anwesend ist, oder um eine Turnhalle und darum der ganze Turnverein dabei ist.

Zudem hat ein Parlament vorgegebene institutionalisierte Strukturen. Auch das ist für die Demokratie sehr förderlich. Und gerade in grossen Gemeinden wird dadurch die Stellung und Verantwortung der Gemeindevorstände eben nicht infrage gestellt, sondern sie werden sogar in ihrer Arbeit unterstützt, weil eben die politischen Verhältnisse immer korrekt abgebildet sind und dadurch auch das Handeln demokratisch legitimer ist. Ich bitte Sie darum, unserem Minderheitsantrag zu folgen.

*Martin Zuber (SVP, Waltalingen):* Nach der Eintretensdebatte habe ich mich kurz gefragt, ob ich im richtigen Saal bin. Ich kann Ihnen einfach noch sagen, dass die SVP-Fraktion das Anliegen, die Vorberatung und interne Besprechung dieses Gemeindegesetzes sehr ernst genommen hat und in vielen zusätzlichen Sitzungen sich der Thematik angenommen hat und nicht einfach leichtfertig, rückwärtsgerichtet durch die Gegend gefahren ist. Das einfach zur Klärung.

Zu Paragraf 3: Die SVP will eine autonome, starke Schule, darum stützt sie den Antrag des Regierungsrats und will den Absatz wie formuliert, Schulgemeinden als Versammlungsgemeinden organisiert haben. Bitte unterstützen Sie den Minderheitsantrag 1 von Katharina Kull und den Minderheitsantrag 2, den lehnen Sie bitte ab, denn es ist ein absolut dirigistischer Eingriff, die Grösse vorzuschreiben, ab wann eine Parlamentsgemeinde eingeführt werden soll.

*Yvonne Bürgin (CVP, Rüti):* Die CVP unterstützt den Kommissionsantrag, dass Parlamentsgemeinden zwingend Einheitsgemeinden sein müssen. Die Schulgemeinden sollen aufgelöst und mit der politischen Gemeinde fusionieren oder Anschlussverträge abschliessen. Da es sich nur um eine Handvoll Gemeinden handelt, die betroffen sind, erscheint uns die Bereinigung zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Wir Grünliberalen stehen bei dieser Frage klar zum Mehrheitsantrag. Gemeinden, die sich als Parlamentsgemeinden organisieren, sollen Einheitsgemeinden sein, also nicht noch eine getrennte Schulgemeinde haben.

Dies vereinfacht und verkürzt die politischen Wege. Insbesondere finanzielle Entscheide hinsichtlich Steuerfuss und Investitionen werden so über die ganze Gemeinde hin konsistenter, da sie von ein und derselben Instanz beraten und beschlossen werden. Benachbarte, kleine Gemeinden können sich nach wie vor über Anschlussverträge an die entsprechende Schulgemeinde anschliessen.

Den Minderheitsantrag von Priska Seiler Graf lehnen wir ab. Wir finden auch, das ist ganz klar ein zu starker Eingriff. Das soll jede Gemeinde für sich entscheiden. Die Auswirkungen auf die Nachbargemeinden sind inexistent. Es gibt keinen Grund, von aussen zusätzliche Vorschriften zu machen.

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon):* Die Grünen stehen hinter der Regelung und Formulierung, wie sie die Regierung vorschlägt. Wir sind der Auffassung, das gäbe den Gemeinden den nötigen Handlungsspielraum und käme unseren Intensionen entgegen. Nicht unterstützen können wir insbesondere den Minderheitsantrag 2. Es soll allen Gemeinden weiterhin möglich sein, effizient Organisationen mit Gemeindeversammlungen betreiben zu dürfen.

*Walter Schoch (EVP, Bauma):* Die Zahl von 10'000 Einwohnern als Kriterium für die zwingende Einführung eines Parlamentes ist zu starr und, wenn schon, auch zu tief. Die Gemeinden sollen frei sein, ein Parlament dann einzuführen, wenn das die politische Kultur erfordert und die Stimmberechtigten dies wollen. Mehrere Gemeinden, gerade im Oberland, sind knapp über 10'000 Einwohnern, andere sind nur ganz wenig darunter. Hier überall unter Zwang ein Parlament einführen zu müssen, geht zu weit und führt dann auch zu hohen Mehrkosten.

Als kleiner Partei sind uns zwar Parlament sehr willkommen, weil wir uns dort dank Verhältniswahlrecht gut einbringen können. Für die EVP-Fraktion steht aber die Gemeindeautonomie und das Wohl des Staates generell über den Interessen der Partei. Darum sind wir gegen diese Limite und unterstützen den Antrag der Kommission.

*Regierungsrat Martin Graf:* Über diesen Paragrafen haben wir relativ lange diskutiert in der Kommission und es wurde dieser Antrag der Mehrheit eingebracht und die Regierung betrachtet diesen eigentlich als zielführend. Das Nebeneinander von Parlaments- und Versamm-

lungsgemeinde in den Parlamentsgemeinden macht nicht viel Sinn und es wäre schon längst nötig, dass dort Einheitsgemeinden entstehen könnten.

Ich mache darauf aufmerksam, dass wir beispielsweise in Uster eine Situation haben, wonach die Sekundarschulgemeinde Nänikon-Greifensee eine Einheitsgemeinde von Uster verhindert und das über längere Zeit und Uster somit eine Ausnahmeregelung haben muss, damit sie ihre verbliebenen Sekundarschulgeschäfte im eigenen Schulkreis mit dem Parlament beraten darf. Das darf sie eigentlich nicht gemäss bestehendem Gemeindegesetz und wir müssten verlangen, dass sie dort eine Versammlungsgemeinde einberufen. Solche Fälle würde dieser Mehrheitsantrag der Kommission verhindern. Wir haben dasselbe in Bülach, wo eine Bereinigung ebenfalls sinnvoll wäre.

Somit erachten wir die Mehrheitsmeinung der Kommission als richtig und würden diesen auch unterstützen. Die Minderheitsmeinungen lehnen wir ab, insbesondere auch die Minderheitsmeinung 2, die in beiden Punkten viel zu weit geht. Wir haben mit dem Initiativrecht ja Möglichkeiten in den Gemeinden Parlamente zu bilden, wenn wir das wollen. Da haben wir genügend Möglichkeiten. Ich danke Ihnen.

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Der Minderheitsantrag Kull, der Minderheitsantrag Seiler und der Kommissionsmehrheitsantrag sind als gleichwertige Hauptanträge zu behandeln. Wir werden nach Paragraph 30 des Geschäftsreglements des Kantonsrats im sogenannten Cup-System abstimmen. Wir werden jetzt die Türe schliessen und die Anwesenden ermitteln.

Es sind 165 Mitglieder anwesend. Das absolute Mehr beträgt demnach 83 Stimmen.

#### *Abstimmung*

**Auf den Kommissionsmehrheitsantrag entfallen 43 Stimmen, auf den Minderheitsantrag 1 entfallen 88 Stimmen und auf den Minderheitsantrag 2 entfallen 33 Stimmen.** Damit hat der Minderheitsantrag 1 das absolute Mehr erreicht.

#### *§4. Rechtssetzung*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 5 Abs. 1

***Minderheitsantrag I von Martin Zuber, Hans-Peter Amrein, Martin Farner, Katharina Kull, Ursula Moor, Armin Steinmann, Erich Vontobel:***

§ 5 Abs 1 lit. c:

3. ...

4. *die Rechnungsprüfungskommission*

5. *in Parlamentsgemeinden eine Geschäftsprüfungskommission.*

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim), Präsident der STGK:* In Paragraph 5 werden die Gemeindeorgane aufgezählt, und in littera c die Gemeindebehörden, denen eine selbstständige Verwaltungsbefugnis zukommt. Deshalb sind beispielsweise unterstellte Kommissionen nicht erwähnt, denn sie haben nur delegierte Befugnisse, und auch nicht RPK (*Rechnungsprüfungskommission*) oder GPK (*Geschäftsprüfungskommission*), die als Hilfsorgane beziehungsweise Ratsorgane dargestellt werden. Insofern sind die Ergänzungen gemäss der beiden Minderheitsanträge nicht nötig. Sie blähen das Gesetz unnötig auf.

Zu bedenken ist überdies beim Minderheitsantrag 1, dass die Nennung von RPK und GPK als Organe diverse Änderungen an anderen Stellen im Gesetz nach sich ziehen würde, auf die in der Kommission aber nicht eingegangen wurde. Insofern ist die Nennung der verschiedenen Kommissionen als weitere Behörden in einem neuen Absatz 3 gemäss Minderheit 2 gesetzestechnisch besser, aber halt eben auch nicht nötig. Danke.

*Martin Zuber (SVP, Waltalingen):* Obschon der STGK-Präsident gesagt hat, nötig oder nicht nötig, finde ich den Minderheitsantrag 1 trotzdem nötig. Ich habe in jugendlichen Jahren meine politischen Sporen in einer Parlamentsgemeinde abverdient und weiss, was eine GPK ist. Und es ist bereits heute erwähnt worden: Eine Gemeindeversammlung ist sehr wohl in der Lage, geschäftsprüfungskommissionsartig aufzutreten und die Geschäfte vorher zu studieren und auch zu hinterfragen. Der SVP ist es ein Anliegen, trotz Widerwärtigkeiten, dass die Rechnungsprüfungskommission explizit und in Parlamentsgemeinden auch die Geschäftsprüfungskommission aufgeführt wird.

*Regierungsrat Martin Graf:* Auch hier, meine sehr verehrten Damen und Herren, erachtet die Regierung die Minderheitsanträge als unnötig, denn die Kommissionen, die wir als Parlamentskommissionen haben, RPK und so weiter, das sind nicht Gemeindeorgane mit eigener Kompetenz, sondern die RPK und GPK sind dem Parlament Rechenschaft schuldig und die müssen hier nicht aufgeführt werden.

Auch der Minderheitsantrag 2 ist unnötig. Diesen Ballast kann man rausstreichen und weglassen.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 90 : 73 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Kommissionsantrag zuzustimmen.** Damit ist der Minderheitsantrag 1 abgelehnt.

#### *§5 Abs. 2*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *§ 5 Abs. 3*

***Minderheitsantrag II von Jörg Mäder, Renate Büchi, Urs Hans, Max Homberger, Stefan Hunger, Priska Seiler Graf, Céline Widmer:***

*§ 5 Abs. 3: Weitere im Gesetz bezeichnete Behörden sind:*

- 1. beratende Kommissionen gemäss § 45,*
- 2. unterstelle Kommissionen gemäss § 50,*
- 3. Quartier- und Ortsteilkommissionen gemäss § 58,*
- 4. die Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission in Versammlungsgemeinden gemäss §§ 59 und 61.*

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Ja, es ist uns bewusst, dieser Antrag hat rein deklaratorischen Charakter und man könnte ihn weglassen. Aber selbst in der Kommissionsberatung war der Begriff Kommission oder Behörde oft missverständlich. Erst durch Zusätze wie «beratend», «unterstellt», «eigenständig» et cetera klärt sich das. Da wir diese Zusatzwörter aber oft weglassen, entstehen Missverständnisse und für Leute, die nicht Polit-Insider sind, wird es noch schwieriger. Und das

Gemeindegesezt sollte lesbar sein und nicht nur möglichst kurz. In diesem Sinn haben wir einen dritten Absatz eingeführt, der eben genau die anderen Kommissionen auflistet und diesen Gegensatz aufzeigt, damit es zu weniger Verwirrungen kommt. Und von dem her sind diese fünf oder zehn Zeilen keine Verschwendung, sondern hilfreiche Lesehilfen.

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon):* In der STGK hatten die Grünen diesen Minderheitsantrag unterstützt. Die Diskussion zeigte dann, dass dieser Absatz 3 nicht nötig ist. Es braucht keine zusätzliche Deklaration. Es braucht keine Verweise auf weitere Paragraphen. Die Fraktion sieht keine Notwendigkeit und stützt somit die Variante der Regierung. Danke.

*Renate Büchi (SP, Richterswil):* Wir unterstützen diesen Antrag der GLP und sind immer wieder erfreut über die Flexibilität der grünen Partei, die sich da doch noch einmal genauer Gedanken gemacht hat. Wir haben sehr lange und sehr intensiv in der STGK über die verschiedenen Kommissionen gesprochen. Was ist eine unterstellte Kommission, was ist eine eigenständige Kommission, was sind Orts- oder Quartierkommissionen? Wir sind zum Schluss gekommen, dass es für uns vielleicht nicht notwendig ist, weil wir uns sehr häufig mit diesen Ausdrücken beschäftigen, dass diese Auflistung aber Sinn macht, denn damit geht auch keine Welt unter. Und es spricht wirklich nichts dagegen. Daher würden wir Sie bitten, im Sinne der Lesbarkeit für die Bevölkerung, den Minderheitsantrag zu unterstützen, wenn sich das dann jemand anschauen möchte, dass man sieht, was es alles gibt. Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Gesetze müssen einfach und klar sein und sind keine Kochbücher für Analphabeten. Deshalb: Lehnen Sie diesen Minderheitsantrag ab.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 110 : 54 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Kommissionsantrag zuzustimmen.** Damit ist der Minderheitsantrag 2 abgelehnt.

§ 6

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Brigitta Johner:* Es ist jetzt 18.40 Uhr. Ich schalte die Pause ein. Aber ich habe gesehen, dass ich auf der Tribüne auch noch die höchste Stadtzürcherin, die Präsidentin des Zürcher Gemeinderats, Dorothea Frei, begrüßen kann. Ihnen wünsche ich allen eine gute Pause. Die Sitzung ist geschlossen.

*Die Beratung der Vorlage 4974a wird abgebrochen. Fortsetzung in der Abendsitzung.*

Schluss der Sitzung: 18.40 Uhr

Es findet eine Abendsitzung mit Beginn um 19.30 Uhr statt.

Zürich, den 27. Januar 2015

Der Protokollführer:  
Daniel Bitterli

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am 22. Februar 2015.