

Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2022

**5883**

## **Beschluss des Kantonsrates über die Änderung der Gemeindeverordnung**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2022,

*beschliesst:*

I. Die Änderung vom 14. Dezember 2022 der Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Bericht**

#### **A. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat die Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) mit Beschluss vom 14. Dezember 2022 (RRB Nr. 1665/2022) in zwei Punkten geändert. Einerseits wurde die Verordnung mit einer neuen Bestimmung (§ 4a) ergänzt. Diese hat die Zusammenarbeit der Gemeinden in Form von Zweckverbänden zum Gegenstand. Sie enthält Zuständigkeitsregelungen für Urnenabstimmungen, die den Zweckverband betreffen. Andererseits werden mit der Teilrevision Anpassungen im Anhang 1 der Gemeindeverordnung vorgenommen. Hierbei handelt es sich lediglich um Präzisierungen der Bezeichnungen im Kontenrahmen.

Gemäss § 181 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) ist die vom Regierungsrat beschlossene Teilrevision vom Kantonsrat zu genehmigen.

## **B. Ziele und Umsetzung**

### ***1. Neuer § 4a – Zusammenarbeit in Zweckverbänden***

Die Gemeinden können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenarbeiten. Das Gemeindegesetz sieht verschiedene Arten von Zusammenarbeitsformen vor (§§ 71 ff. GG). Eine von den Gemeinden hierbei häufig gewählte Rechtsform ist der Zweckverband. Im Zusammenhang mit der Rechtsformumwandlung eines Zweckverbands setzte sich das Verwaltungsgericht mit Urteil VB.2021.00507 vom 11. November 2021 mit der Frage auseinander, welches Organ bei Urnenabstimmungen über die Auflösung und Rechtsformumwandlung des Zweckverbands Antrag an die Stimmberechtigten stellt. Dieses Urteil hat in der Praxis zu einem Bedürfnis nach Klarstellung geführt. Aus diesem Grund wurde die Gemeindeverordnung mit einer neuen Bestimmung (§ 4a VGG) ergänzt, die eine Regelung zum Antragsrecht in Zweckverbänden enthält. Darin wird festgehalten, dass bei Abstimmungen über die Änderung der Zweckverbandsstatuten und über die Auflösung und Rechtsformumwandlung des Zweckverbands das zuständige Organ des Zweckverbands (Verbandsvorstand oder Delegiertenversammlung) Antrag zuhanden der Stimmberechtigten stellt.

Die neue Regelung entspricht der bisherigen, bewährten Praxis in den Zweckverbänden. Letztlich ist sie eine Folge aus dem Umstand, dass gemäss Kantonsverfassung (KV, LS 101) den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet des Zweckverbands ein Initiativrecht insbesondere auf Änderung der Statuten zusteht (vgl. Art. 93 KV). Die Antragstellung an die Stimmberechtigten erfolgt durch den Zweckverband und nicht durch die Gemeinden, weil die Stimmberechtigten ein Organ des Zweckverbands sind. Es handelt sich bei den im neuen § 4a VGG genannten Geschäften um Abstimmungen des Zweckverbands und nicht der beteiligten Gemeinden. Bei der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands wird die Erfüllung einer Gemeindeaufgabe auf einen selbstständigen Rechtsträger übertragen. Der Zweckverband hat daher selbst über die Änderung seiner Rechtsgrundlage sowie über eine Auflösung oder Rechtsformumwandlung zu bestimmen.

Die Antragstellung durch den Zweckverband drängt sich auch aus Praktikabilitätsgründen auf und ist für das reibungslose Funktionieren der interkommunalen Zusammenarbeit unerlässlich. Der Zweckverband muss auf Änderungen bei der Zusammenarbeit reagieren und die notwendigen Anpassungen an den Verbandsstatuten vornehmen können. Haben die Stimmberechtigten hierbei über eine Änderung zu entscheiden, muss sichergestellt sein, dass die Stimmberechtigten aller Verbandsgemeinden abstimmen können und ihnen dieselbe Abstimmungsfrage vorgelegt wird. Dies ist nur möglich, wenn der Zweckver-

band Antrag an die Stimmberechtigten stellt. Ginge der Antrag von den Verbandsgemeinden aus, wäre insbesondere nicht sichergestellt, dass sämtliche Gemeinden den Stimmberechtigten die Vorlage unterbreiten und den Stimmberechtigten dieselbe Frage vorgelegt wird. Dies würde eine korrekte Abstimmung verunmöglichen oder ein koordiniertes Abstimmungsverfahren erschweren, was nicht im Sinne einer einfachen Zusammenarbeit wäre.

Die Grundsätze der interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden sind in den §§ 73 und 76 ff. GG geregelt. Aus diesen ergibt sich das Wesen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Der neue § 4a VGG konkretisiert diese bereits im Gemeindegesetz festgehaltenen Grundsätze. Da es sich um eine Konkretisierung der Bestimmungen auf Gesetzesstufe handelt und überdies verfahrensrechtliche Aspekte geregelt werden, konnte die neue Regelung auf Verordnungsstufe erfolgen.

## ***2. Anpassungen im Anhang 1 – Funktionale Gliederung und Kontenrahmen***

Der zweite Teil der Ordnungsänderung betrifft den Anhang 1 der Gemeindeverordnung. Die Funktionale Gliederung und der Kontenrahmen sind schweizweit harmonisiert. Anpassungen werden durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium (SRS) in Vertretung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren beschlossen.

Gestützt auf einen Beschluss des SRS im Dezember 2021 hat der Regierungsrat die Sachgruppe 431 des Kontenrahmens im Anhang 1 der Gemeindeverordnung mit der vorliegenden Teilrevision angepasst. Die Bezeichnung der Sachgruppe lautete zuvor auf «Aktivierung Eigenleistungen». Da neben Eigenleistungen auch Projektierungskosten von Dritten aktivierbar sind, wurde die Bezeichnung der Sachgruppe nun in «Übertragungen in die Investitionsrechnung» umbenannt.

Eine weitere Änderung betrifft den Kontenrahmen der Investitionsrechnung Finanzvermögen. Mit Änderung vom 14. Juli 2021 der Gemeindeverordnung wurde der Kontenrahmen der Bilanz per 1. Januar 2022 hinsichtlich immaterieller Anlagen im Finanzvermögen angepasst (RRB Nr. 825/2021, Genehmigung mit Vorlage 5737). Bei dieser Ergänzung des Kontenrahmens wurde unterlassen, die Sachgruppen der Investitionsrechnung Finanzvermögen anzupassen. Dies hat der Regierungsrat nun im Rahmen der vorliegenden Revision nachgeholt.

### C. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Direktion der Justiz und des Innern eröffnete das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung der Gemeindeverordnung am 11. Juli 2022 und schloss es am 30. September 2022 ab. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Interessenverbände der Gemeinden (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich [GPV], Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute [VZGV], Verband der Zürcher Finanzfachleute), die Städte Zürich und Winterthur sowie kantonsinterne Einheiten. Sämtliche zur Vernehmlassung eingeladenen Adressatinnen und Adressaten reichten eine Vernehmlassungsantwort ein. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter [zh.ch/vernehmlassungen](http://zh.ch/vernehmlassungen) (mit Stichwort «VGG») abrufbar.

Die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten begrüßten die Vorlage. Änderungsvorschläge betrafen einzig den neuen § 4a, nicht aber die Anpassung des Anhangs 1 der Verordnung.

Die Vernehmlassungsvorlage sah in § 4a Abs. 2 vor, dass bei grundlegenden Änderungen der Rechtsgrundlage die Gemeindevorstände oder die Gemeindeparlamente ihre Abstimmungsempfehlung abgeben. Der GPV, der VZGV, die FDP Kanton Zürich sowie die Gemeinden Bubikon und Pfungen brachten vor, dass die Gemeinden in jedem Fall und nicht nur bei «grundlegenden Änderungen der Rechtsgrundlage» das Recht haben sollten, ihre Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten zu richten. Es sei auch nicht abschliessend definiert, was «grundlegende Änderungen der Rechtsgrundlage» seien. Dies könne zu Rechtsunsicherheit führen. Weiter schlugen der VZGV und die Gemeinden Bubikon und Pfungen vor, dass in Parlamentsgemeinden nicht nur das Gemeindeparlament, sondern auch der Gemeindevorstand eine Abstimmungsempfehlung abgeben sollten. Die Stimmberechtigten seien auch an der Abstimmungsempfehlung der Exekutive interessiert.

Der vorliegende Verordnungstext nimmt diese aus Sicht der Stimmberechtigten nachvollziehbaren Einwendungen auf. Für die Stimmberechtigten stellt es einen Mehrwert dar, wenn sie zu den Abstimmungen, die ihnen unterbreitet werden, eine Abstimmungsempfehlung ihrer Gemeindeorgane erhalten. Im neuen § 4a Abs. 2 ist daher nun vorgesehen, dass in den Gemeinden die Gemeindevorstände und in Parlamentsgemeinden zusätzlich die Gemeindeparlamente bei sämtlichen der im neuen § 4a Abs. 1 erwähnten Geschäften eine Abstimmungsempfehlung abgeben.

## D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### Zu § 4a: Urnenabstimmungen von Zweckverbänden

Im neuen § 4a Abs. 1 wird festgehalten, dass der Zweckverband Antrag an die Stimmberechtigten stellt. Die Bestimmung erfasst sowohl die Änderung der Statuten als auch die Auflösung und Rechtsformumwandlung des Zweckverbands (z. B. in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft). Über sämtliche dieser Geschäfte haben die Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen. In Bezug auf die Rechtsformumwandlung gilt insbesondere zu beachten, dass diese in der Praxis nicht aufgeteilt wird in die Beendigung der bestehenden Zusammenarbeitsform einerseits und die Begründung einer neuen Zusammenarbeitsform andererseits. Vielmehr besteht ein Bedürfnis, die Rechtsformumwandlung in einem Akt unter Anwendung des Bundesgesetzes über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (SR 221.301) zu vollziehen. Dadurch lassen sich die Rechtsverhältnisse (z. B. Arbeitsverhältnisse) und Vermögenswerte des Zweckverbands in einem Vorgang auf die neue Rechtsform übertragen (Universalsukzession).

Der neue § 4a Abs. 2 enthält eine Regelung zur Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten. In Versammlungsgemeinden erhalten die Stimmberechtigten vom Gemeindevorstand eine Abstimmungsempfehlung zu den im neuen § 4a Abs. 1 erwähnten Vorlagen des Zweckverbands. In Parlamentsgemeinden gibt neben dem Gemeindevorstand auch das Gemeindeparlament eine Abstimmungsempfehlung ab. Da es sich nicht um eine Abstimmung der Gemeinden handelt, ist eine Abstimmungsempfehlung der Rechnungsprüfungskommissionen der Verbandsgemeinden rechtlich nicht vorgesehen. Den Verbandsgemeinden ist es aber unbenommen, die Auffassung der Rechnungsprüfungskommission von sich aus in ihrer Abstimmungsempfehlung wiederzugeben.

### Zum Anhang 1: Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

Aufgrund des Nachvollzugs der Anpassungen des harmonisierten Kontenrahmens wurden folgende Änderungen vorgenommen: In der Erfolgsrechnung wurde die Sachgruppe 431 in «Übertragungen in die Investitionsrechnung» umbenannt. In der Investitionsrechnung Finanzvermögen wurden in Zusammenhang mit der bereits erfolgten Präzisierung der Bilanzsachgruppe 108 «Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen» die Bezeichnungen der entsprechenden Sachgruppen 7 «Ausgaben für Sachanlagen des Finanzvermögens» und 8 «Einnahmen für Sachanlagen des Finanzvermögens» um die immateriellen Anlagen ergänzt. Betroffen sind die Sachgruppen 7, 70, 709, 7090, 72, 729, 7290, 7291, 75, 759, 7590, 77, 779, 7790, 799, 7990, 8, 80, 809, 8090, 82, 829, 8290, 85, 859, 8590, 87, 879, 8790, 899 und 8990.

## **E. Auswirkungen**

Die Verordnungsänderung führt im Allgemeinen zu keinem nennenswerten Mehraufwand. Für die Gemeinden hat die Regelung des neuen § 4a Abs. 2 VGG allerdings zur Folge, dass sie zukünftig nicht mehr nur bei grundlegenden Statutenänderungen, sondern bei jeder Statutenänderung eine Abstimmungsempfehlung abzugeben haben. Da es nur selten zu Statutenänderungen kommt, die nicht grundlegend sind, ist nur mit einem geringen Mehraufwand zu rechnen. Im Übrigen ist die Teilrevision mit keinen weiteren rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen auf Private, Gemeinden oder den Kanton verbunden.

## **F. Regulierungsfolgeabschätzung**

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

## **G. Inkraftsetzung**

Die Verordnungsänderung soll am 1. April 2023 in Kraft treten. Wird ein Rechtsmittel ergriffen oder genehmigt der Kantonsrat die Verordnungsänderung nach dem 1. April 2023, entscheidet der Regierungsrat erneut über die Inkraftsetzung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:  
Kathrin Arioli

---

## Anhang

### Gemeindeverordnung (VGG)

(Änderung vom 14. Dezember 2022)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

Die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 wird wie folgt geändert:

#### **2. Abschnitt: Organisation und Zusammenarbeit**

§ 4 a. <sup>1</sup> Auf Antrag des Zweckverbands stimmen die Stimmberechtigten der am Zweckverband beteiligten Gemeinden an der Urne ab über

Urnen-  
abstimmungen  
von Zweck-  
verbänden

- a. die Änderung der Rechtsgrundlage des Zweckverbands,
- b. die Umwandlung des Zweckverbands in eine andere Rechtsform,
- c. die Auflösung des Zweckverbands.

<sup>2</sup> In den Gemeinden des Zweckverbands geben die Gemeindevorstände und in Parlamentsgemeinden zusätzlich die Gemeindeparlamente ihre Abstimmungsempfehlung ab.

## Anhang 1

### 2. Kontenrahmen

Sachgruppe Bezeichnung

	<b>Erfolgsrechnung</b>
431	Übertragungen in die Investitionsrechnung
	<b>Investitionsrechnung Finanzvermögen</b>
7	Ausgaben für Sach- und immaterielle Anlagen des Finanzvermögens
70	Investitionen in Sach- und immaterielle Anlagen
709	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7090	Investitionen in übrige Sach- und immaterielle Anlagen
72	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von Sach- und immateriellen Anlagen
729	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7290	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen (liquiditätswirksam)
7291	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen (nicht liquiditätswirksam)
75	Übertragung von Sach- und immateriellen Anlagen aus dem Verwaltungsvermögen
759	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7590	Übertragung von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen aus dem VV
77	Übertragung von realisierten Gewinnen aus Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
779	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7790	Übertragung von realisierten Gewinnen aus übrigen Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
799	Abgang Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen
7990	Abgang Sach- und immaterielle Anlagen FV
8	Einnahmen für Sach- und immaterielle Anlagen des Finanzvermögens
80	Verkauf von Sach- und immateriellen Anlagen
809	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen



8090	Verkauf von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen
82	Beiträge Dritter für Sach- und immaterielle Anlagen
829	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8290	Beiträge Dritter für übrige Sach- und immaterielle Anlagen
85	Übertragung von Sach- und immateriellen Anlagen ins Verwaltungsvermögen
859	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8590	Übertragung von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen ins VV
87	Übertragung von realisierten Verlusten aus Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
879	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8790	Übertragung von realisierten Verlusten aus übrigen Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
899	Zugang Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen
8990	Zugang Sach- und immaterielle Anlagen FV