

Antrag des Regierungsrates vom 11. März 2026

6078

Gemeindegesezt (GG)

**(Änderung vom; Verzicht auf Genehmigung
der Anhänge der Gemeindeverordnung)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. März 2026,

beschliesst:

I. Das Gemeindegesezt vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

§ 181. Die Verordnung zum Gemeindegesezt untersteht der Genehmigung des Kantonsrates. Ausgenommen sind allfällige Anhänge. Verordnung

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

A. Ausgangslage

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

Die Gemeindeverordnung konkretisiert das Gemeindegesezt. Sie besteht aus einem Hauptteil und zwei Anhängen. Die Anhänge konkretisieren die Bestimmungen im Hauptteil. Anhang 1 bezeichnet die Funktionale Gliederung und den Kontenrahmen; Anhang 2 enthält im Wesentlichen detaillierte Bewertungs- und Berechnungsregelungen.

Die Gemeindeverordnung und ihre Anhänge unterstehen der Genehmigung des Kantonsrates (§ 181 GG). Diese Genehmigungspflicht betrifft nicht nur den erstmaligen Erlass, sondern auch jede Änderung

der Verordnung und ihrer Anhänge. Der Kantonsrat kann die Genehmigung entweder erteilen oder verweigern; Änderungen der Vorlage sind im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht möglich.

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

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

Die Direktion der Justiz und des Innern regte 2025 bei der zuständigen Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (STGK) an, die Anhänge der Gemeindeverordnung von der Genehmigungspflicht des Kantonsrates auszunehmen. Die STGK unterstützte dieses Vorhaben. Mit der vorliegenden Änderung des Gemeindegesetzes sollen daher die Anhänge der Gemeindeverordnung von der Genehmigungspflicht des Kantonsrates ausgenommen werden.

B. Ziele und Umsetzung

Das Gemeindegesetz sieht derzeit in § 181 vor, dass die Verordnung der Genehmigung des Kantonsrates untersteht. Diese Genehmigungspflicht bleibt mit der Gesetzesänderung bestehen. Änderungen im Hauptteil der Gemeindeverordnung hat der Kantonsrat weiterhin zu genehmigen. Nur die Anhänge der Gemeindeverordnung sollen von der Genehmigungspflicht ausgenommen werden.

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

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

Der Handlungsspielraum des Regierungsrates bezüglich der Anhänge ist weiter durch Entscheide übergeordneter Gremien stark eingeschränkt. Die in Anhang 1 enthaltenen Funktionale Gliederung und Kontenrahmen sind schweizweit harmonisiert. Anpassungen werden je nach Zuständigkeit von der FDK oder vom SRS beschlossen. Der Regierungsrat hat diese Anpassungen jeweils durch Änderung des Anhangs 1 zu vollziehen. Hierbei hat er wenig Entscheidungsspielraum. Der Anhang 1 musste seit Erlass der Gemeindeverordnung jährlich geändert werden. Auch zukünftig werden Änderungen des Anhangs 1 in regelmässigen Abständen notwendig sein. Der Anhang 2 wurde seit Erlass erst zweimal geändert. Die Änderungen betrafen die Verweisung auf die Branchenregelung. Eine dritte Änderung betrifft die Finanzkennzahlen. Der Regierungsrat hat sie im Mai 2025 beschlossen (RRB Nr. 556/2025); die Genehmigung des Kantonsrates steht noch aus. Auch bei diesen Änderungen bestand kaum Handlungsspielraum für den Regierungsrat, weil er Entscheide der entsprechenden Branche, des SRS und der FDK nachvollzog. Bei den übrigen Themen, die in Anhang 2 geregelt werden, besteht in engen Grenzen ein gewisser Spielraum. Der Regierungsrat hat sich hierbei jedoch auf übergeordnete Fachempfehlungen und anerkannte Grundsätze der Rechnungslegung zu stützen. Es handelt sich um Detailregelungen, die der Klarstellung dienen und sich an der bewährten Praxis zu orientieren haben.

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

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Direktion der Justiz und des Innern eröffnete das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gemeindegesetzes am 24. September 2025 und schloss es am 19. Dezember 2025 ab. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Interessenverbände der Gemeinden (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute, Verband Zürcher Finanzfachleute, Verband Zürcher Schulpräsidenten, Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen), die Städte Zürich und Winterthur, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien sowie kantonsinterne Einheiten. Die Vernehmlassungsunterlagen und die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter zh.ch/vernehmlassungen (mit Stichwort «Genehmigungsverzicht») abrufbar.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die Vorlage überwegend. Im Wesentlichen argumentieren sie, bei den Änderungen der Anhänge der Gemeindeverordnung handle sich weitgehend um den technischen Nachvollzug übergeordneter Fachentscheide. Da hierbei kaum Gestaltungsspielraum bestehe, könne im Sinne der Effizienz auf die Genehmigung durch den Kantonsrat verzichtet werden. Einzig die Grünliberale Partei (GLP) lehnt die Vorlage ab. Im Sinne der Aufgabenteilung zwischen Volk, Legislative und Exekutive begrüsst es die GLP, wenn generell und unabhängig von einer Einzelbetrachtung eine Grundsatzdiskussion geführt werde über das Wegkommen von einer Genehmigungspflicht von Verordnungen durch den Kantonsrat. Eine punktuelle Anpassung bzw. Lockerung der Genehmigungspflicht für Verordnungen zu einzelnen Gesetzen wie bei der vorliegenden Vorlage lehnt die GLP aber ab.

D. Erläuterungen zu § 181 GG

Der geltende Gesetzestext unterstellt die Gemeindeverordnung der Genehmigung des Kantonsrates. Die Gesetzesvorlage sieht eine Ergänzung von § 181 GG vor, wonach die Anhänge der Gemeindeverordnung von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind. Änderungen der Anhänge der Gemeindeverordnung müssen nicht mehr vom Kantonsrat genehmigt werden. Sie treten nach dem Beschluss des Regierungsrates ohne weiteres Verfahren im Kantonsrat in Kraft, nachdem die Rechtsmittelfrist unbenutzt abgelaufen oder über ein Rechtsmittel rechtskräftig entschieden ist.

Der Hauptteil der Verordnung untersteht weiterhin der Genehmigungspflicht durch den Kantonsrat.

E. Auswirkungen

Die Gesetzesänderung hat zur Folge, dass der Kantonsrat Änderungen der Anhänge der Gemeindeverordnung nicht mehr genehmigen muss. Dies vereinfacht das Verfahren und senkt den Aufwand von Kantonsrat, Regierungsrat und Verwaltung.

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

F. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention

Neuerlasse oder Änderungen rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024).

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

G. Regulierungsfolgeabschätzung

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

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli