

#### **4. Gemeindegesetz (GG), Änderung, Veröffentlichung bedeutender gebundener Ausgaben auf Gemeindeebene**

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 23. August 2024

KR-Nr. 210a/2021

*Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden), Präsidentin der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat einstimmig, die parlamentarische Initiative betreffend «Veröffentlichung voraussehbarer gebundener Ausgaben im Budget auf Gemeindeebene» von SVP-Altkantonsrat und STGK-Mitglied Diego Bonato anzunehmen. Die Gemeinden sollen Bewilligungen über gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung veröffentlichen, dies schafft Transparenz und Rechtssicherheit. Während der Beratungen hat die Kommission Anpassungen an der Vorlage vorgenommen. Diese betreffen die Ablehnung der vorgeschlagenen Regelung, wonach Gemeinden in der Gemeindeordnung die Beitragshöhe für die Veröffentlichung von gebundenen Ausgaben festlegen dürfen, sowie die ursprünglich vorgesehene Rechtsmittelfrist von 30 Tagen. Damit hat die STGK Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sowie Änderungen des Regierungsrates berücksichtigt.

Vielen Dank, wenn Sie heute der einstimmigen STGK folgen.

*Christian Pfaller (SVP, Bassersdorf):* Die SVP/EDU-Fraktion unterstützt die parlamentarische Initiative betreffend die Veröffentlichung bedeutender gebundener Ausgaben auf Gemeindeebene. Wir begrüßen den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden, STGK, diese PI anzunehmen, da sie Transparenz und Rechtssicherheit schafft. Es ist von grosser Bedeutung, dass die Gemeinden Verpflichtungen über gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe veröffentlichen, und zwar mit einer kurzen Begründung und Rechtsmittelbelehrung. Dies schafft Transparenz und ermöglicht den Stimmberechtigten, besser informiert zu sein und sich aktiv an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Anpassungen der STGK an der Vorlage, insbesondere die Ablehnung der Regelung, wonach Gemeinden in der Gemeindeordnung die Betragshöhe für die Veröffentlichung von gebundenen Ausgaben festlegen dürfen, sowie die ursprünglich vorgesehene Rechtsmittelfrist von 30 Tagen, werden von uns unterstützt. Diese Anpassungen berücksichtigen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung sowie Änderungen des Regierungsrates.

Die SVP/EDU-Fraktion sieht in dieser PI ein wichtiges Zeichen für mehr Transparenz bei politischen Geschäften auf Gemeindeebene. Wir unterstützen den Antrag der STGK und werden die PI annehmen.

*Nicola Yuste (SP, Zürich):* Wir machen keinen Hehl daraus, die SP war nicht von Anfang an begeistert vom Anliegen dieser PI, welche die Gemeinden zur Offenlegung der bedeutenden gebundenen Ausgaben, inklusive der Begründung ihrer

Gebundenheit und einem Hinweis auf das Rechtsmittel, verpflichten will. Insbesondere die Begründung, dass ohne eine solche Gesetzesänderung die Gemeinden die Gebundenheit von bedeutenden Ausgaben allzu leichtfertig annehmen, konnte uns nicht überzeugen, da in ihr ein grundsätzliches Misstrauen, ein Generalverdacht gegenüber den Gemeindevorständinnen und -vorstände mitschwingt, der fehl am Platz ist. Wir sind im Gegenteil davon überzeugt, dass die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte im Kanton Zürich, auch was die Bewilligung von gebundenen Ausgaben angeht, pflichtbewusst und seriös arbeiten. Im Grundsatz unterstützt die SP aber das Anliegen, dass die Gemeindefinanzen so transparent und verständlich wie möglich sein sollten. Gebundene Ausgaben sind mit einer einheitlichen und transparenten Praxis besser nachvollziehbar und erwecken gegenüber der Stimmbevölkerung nicht den Eindruck, dass sie vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Die Gebundenheit von Ausgaben wird durch diese Transparenz und die Rekursfähigkeit demokratisch besser abgestützt.

Wir unterstützen ebenfalls den Entscheid der STGK, im Zuge der Beratungen gemäss den Empfehlungen der Regierung eine Regelung aus der ursprünglichen PI zu entfernen, wonach Gemeinden frei festlegen können, ab welchen Beträgen gebundene Ausgaben festgelegt werden dürfen. Hierfür soll die Finanzreferendums Höhe massgebend sein.

Kurzum, wir unterstützen trotz anfänglicher Zweifel die veränderte PI gemäss Antrag der STGK und treten auf die Vorlage ein. Da viele Gemeinden ihre Beschlüsse über gebundene Ausgaben in Finanzreferendums Höhe unter Angabe einer Rechtsmittelbelehrung bereits in der Vergangenheit veröffentlicht haben, entspricht die Vorlage aber weitestgehend gelebter Praxis im Kanton Zürich.

Ich werde jetzt bereits vorwegnehmen, da ich nicht noch einmal zum Thema der gebundenen Ausgaben sprechen werde – nur schon, weil es wirklich ein Zungenbrecher ist –, dass die SP wie die Mehrheit der STGK die übrigen PI 211/2021 und 212/2021 (*die nächsten beiden Traktanden*) ablehnt, wonach einerseits voraussehbare gebundene Ausgaben im Budget gesondert gekennzeichnet und andererseits bestimmte Kategorien von Ausgaben im Anhang der Jahresrechnung gesondert dargestellt werden sollen. Wir sind mit der Regierung einig, dass die bestehenden Regelungen zur Kennzeichnung von Ausgaben in Budget und Jahresrechnung ausreichen, und sehen weder Missstand noch politischen Handlungsbedarf. Vielen Dank.

*Fabian Müller (FDP, Rüschtikon):* Wir haben es gehört, die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat einstimmig, also auch mit der Unterstützung der FDP, der vorliegenden abgeänderten PI – und nur dieser – zuzustimmen; nur dieser, weil die PI eben als Teil eines Dreierpakets eingereicht und beraten wurde, wobei wir die Vorlagen zwei und drei – wir werden es dann noch sehen – ablehnen werden. Der abgeänderten ersten Vorlage – also auch da musste reichlich nachgebessert werden –, dieser ersten abgeänderten Vorlage stimmen wir schlussendlich aber zu. Bei diesem Strauss von Vorstössen war am Anfang nicht ganz klar, ob sich daraus überhaupt die eine oder andere positive Neuerung herausdestillieren lassen

würde. Wir dürfen aber konstatieren. Der Kommissionsarbeit und viel gutem Willen sei Dank, gibt es nun tatsächlich eine solche Neuerung, wenn auch keine weltbewegende. Nicht weltbewegend ist es, weil schon heute gebundene Ausgaben in der Finanzreferendumshöhe, also solche, die die Finanzkompetenzen des bewilligenden Organs übersteigen würden, wenn sie denn nicht gebunden wären, publiziert werden müssen. Eine solche Informationspflicht ergibt sich aus dem Gemeindegesetz, in Verbindung mit dem IDG (*Gesetz über die Information und den Datenschutz*). Der Kanton hat die Gemeinden über diese Pflicht auch immer wieder informiert, und die Gemeinden kommen dem auch nach. Neu ist, dass gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe mit Rechtsmittelbelehrung publiziert werden müssen, und das ist auch durchaus sinnvoll, zumal die Stimmberechtigten schon heute das Recht haben, die Qualifikation einer gebundenen Ausgabe überprüfen zu lassen. Mit dem neuen Passus wird dies einfach noch einen Tick klarer, dies wie auch der Umstand, dass nur das Instrument der Stimmrechtsbeschwerde mit der im Moment noch fünftägigen Frist Bestandteil einer solchen Rechtsmittelbelehrung sein kann. Und auch die Gemeindeordnungen müssen nicht angepasst werden, dies im Gegensatz zur ursprünglichen PI. Und somit leistet der neue, bereinigte Passus tatsächlich einen Beitrag zur Transparenz und Rechtssicherheit im Umgang mit gebundenen Ausgaben, eine Angelegenheit, mit der die Gemeinden in aller Regel heute schon gewissenhaft und sorgfältig umgehen.

*Gabriel Mäder (GLP, Adliswil):* Ich spreche auch gleich zu den Geschäften 210/2021, 211/2021 und 212/2021: Bürokratie, Mehraufwand, Gemeindeautonomie, es sind immer die gleichen Schlagworte, die ins Feld geführt werden, wenn es darum geht, mehr Transparenz zu schaffen, respektive weshalb es eben doch nicht möglich sein soll, Transparenz zu schaffen. Aber Transparenz ist ein zentrales Element einer modernen und bürgernahen Demokratie. Und wenn es um gebundene Ausgaben auf Gemeindeebene geht, dürfen wir uns nicht mit dem Status quo zufriedengeben. Heute werden in vielen Gemeinden gebundene Ausgaben ohne ausreichende öffentliche Kontrolle beschlossen, ein Umstand, der nicht nur das Vertrauen in die Politik schwächt, sondern auch eine effektive demokratische Mitsprache erschwert. Der moderne Bürger wundert sich halt eben schon, wie es sein kann, dass Millionen für Investitionen ausgegeben werden können, ohne dass sich die Bevölkerung dazu einbringen kann, es dann aber zu viel Aufwand sein soll, ein Verzeichnis der gebundenen Ausgaben zu führen; und das im Jahr 2025, ein Jahr bevor das DigiLex (*Rechtliche Grundlagen elektronischer Geschäftsverkehr*) eingeführt wird und jeder Rechtsverkehr mit der Verwaltung elektronisch erfolgen können müsste. Umso mehr freuen wir uns über die breite Zustimmung der von uns miteingereichten PI, die die Gemeinden verpflichtet, ab einer gewissen Finanzschwelle bedeutende gebundene Ausgaben zu veröffentlichen, inklusive einer klaren Begründung der Gebundenheit und einer Rechtsmittelbelehrung für die Bevölkerung.

Dass die Fünf-Tages-Frist Bestand hat und nicht erweitert wird, ist im Rahmen der digitalen Umsetzung der Eingaben, die ab nächstem Jahr möglich sein soll,

für uns durchaus ausreichend. Dies schafft Rechtsklarheit, stärkt die demokratische Kontrolle und verhindert Missbrauch. Damit ist für uns zumindest ein Etappenziel erreicht.

Dass wir die PI betreffend die Schaffung von Transparenz für die Legislative zu gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung auf Gemeindeebene ganz alleine unterstützen, obwohl selbst das Gemeindeamt aus Transparenzgründen die Veröffentlichung eines solchen Verzeichnisses für gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe empfiehlt, erstaunt uns doch etwas. Und lassen Sie mich dies nochmals sehr explizit hervorheben, denn ich gehe stark davon aus, dass wir in diesem Rat sicherlich in Kürze nochmal auf das Spannungsfeld «Gemeindeautonomie und Transparenz» zu sprechen kommen werden. Die Regierung, die SVP und SP und allenfalls einige der übrigen Parteien sind hierzu der Ansicht, dass die Gemeindeautonomie zu wahren sei, die Gemeinden sollen selbst über die Transparenz entscheiden können. Den Stimmberechtigten wird aufgetragen, ein solches Verzeichnis mittels Anfrage oder über eine Initiative zur Änderung der Gemeindeordnung einzufordern. Den Aspekt, dass die Gemeindeautonomie mehr Transparenz ermöglichen soll, begrüssen wir explizit. Aber anstatt Bürgerinnen und Bürger in die Pflicht zu nehmen, sollte das Erstellen eines solchen Verzeichnisses eine Selbstverständlichkeit sein. Für die GLP darf im heutigen Zeitalter der Digitalisierung der Argumentation des Mehraufwands bei solch rein administrativen Handlungen, bei denen es um einen reinen Zusammenzug von bestehenden Informationen aus einem Verwaltungssystem geht, keine Bedeutung mehr zukommen. Wir sind der Ansicht, dass dieses Prinzip 180 Grad auf den Kopf gestellt werden sollte und die Vorgabe, das heisst der Standard, das Erstellen eines Verzeichnisses sein sollte und die Gemeinde ihre Bürger und Bürgerinnen bitten könnte, auf die Erstellung zu verzichten. So verstehen wir Service public im Rahmen unseres Kantonsratsmandates als Vertreter der Bevölkerung.

Aus diesem Grund unterstützen wir die PI 212/2021 weiterhin wie auch 210/2021 und lehnen 211/2021 ab. Besten Dank.

*Benjamin Krähenmann (Grüne, Zürich):* Auch ich werde nur einmal zu den Traktanden 4 bis 6, sprich zu allen drei Geschäften hinsichtlich gebundener Ausgaben auf Gemeindeebene, sprechen. In der Ratsdebatte vom 28. Februar 2022 hatten wir Grüne die PI 210/2021, «Veröffentlichung bedeutender gebundener Ausgabe auf Gemeindeebene», vorläufig unterstützt, die beiden anderen parlamentarischen Initiativen jedoch nicht. Dementsprechend begrüssen wir auch die Ablehnungsanträge der STGK zu PI 211/2021 und 212/2021. Gerade das Aufbereiten der gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung wäre für grössere Gemeinden wie die Stadt Zürich ein riesiger bürokratischer Aufwand bei wahrscheinlich doch eher überschaubarem Nutzen. Dass diese Vorstösse von der SVP und der GLP eingereicht wurden, ist vor diesem Hintergrund doch eher erstaunlich. Ihre Vertreterinnen und Vertreter in der Kommission sind aber mehrheitlich zur Vernunft gekommen.

Die von der Kommission beschlossene Änderung des Gemeindegesetzes begrüßen wir Grüne. Gemeinden sollen künftig Bewilligungen über gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung veröffentlichen. Diese Praxis – wir haben es bereits gehört – wird schon heute von zahlreichen Gemeinden gelebt, es ändert sich also nicht allzu viel. Eine Verpflichtung aller Gemeinden ist somit zumutbar und sollte einen überschaubaren Aufwand nach sich ziehen, insbesondere, da die Beschlüsse in elektronischer Form publiziert werden können.

Wir Grüne stimmen der abgeänderten PI 210/2021 zu und lehnen die beiden anderen PI ab. Besten Dank.

*Tina Deplazes (Die Mitte, Hinwil):* Gemeinden sollen Bewilligungen über gebundene Ausgaben in Finanzreferendumshöhe mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung veröffentlichen. Gemäss Artikel 49 der Zürcher Kantonsverfassung und Paragraf 14 des IDG informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, wichtige Informationen über die Tätigkeit jeweils von sich aus zu publizieren. Darunter fallen die Informationen von öffentlichem Interesse, die für die Meinungsbildung sowie für die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Belange wichtig sind. In den allermeisten Fällen ist die Offenlegung ja unbestritten.

Unabhängig der bereits bestehenden Vorschriften wird auch die Mitte der vorliegenden PI zustimmen, um die Transparenz noch weiter zu erhöhen. Wir begrüßen auch die in der Kommission vorgenommenen Anpassungen, wie beispielsweise die der freien Festsetzung der Betragshöhe in der Gemeindeordnung.

Die nächsten beiden Traktanden PI 211/2021, «Vermerk voraussehbarer gebundener Ausgaben im Budget auf Gemeindeebene», und PI 212/2021, «Transparenz für die Legislative zu gebundenen Ausgaben in der Jahresrechnung auf Gemeindeebene», die wir bereits im Jahr 2022 nicht vorläufig unterstützt haben, lehnen wir ab. Besten Dank.

*Andrea Grossen-Aerni (EVP, Wetzikon):* Wir teilen den Antrag der Kommission. Zudem möchten wir einen Punkt hervorheben, der der EVP besonders wichtig ist: Bei der Veröffentlichung von Entscheidungen muss der Schutz der betroffenen Personen immer gewährleistet sein und darf niemals der Transparenz geopfert werden. Die EVP stimmt der parlamentarischen Initiative zu.

*Judith Anna Stofer (AL, Dübendorf):* Ich spreche gleich zu allen drei Vorlagen, die vor einigen Jahren als Multipack eingereicht wurden. Kurz zusammengefasst geht es um das Sichtbarmachen und die Begründung von gebundenen Ausgaben auf Gemeindeebene für Bürgerinnen und Bürger. Altkantonsrat Markus Bischoff hat damals bei der Behandlung der drei Vorstösse vom «Kronjuwel oppositioneller Gemeindepolitik» gesprochen, weil gebundene und nicht gebundene Ausgaben nicht immer messerscharf definierbar und abgrenzbar sind und vor allem auch die Exekutive ein Interesse daran hat, gebundene Ausgaben breit zu definieren,

sodass sie freie Hand hat, während die Opposition dies natürlich sehr oft anders sieht. Die Alternative Liste hat damals den ersten der drei Vorstösse, nämlich die Vorlage 210/2021, im Sinne der Transparenz und der Bürger- und Bürgerinnenfreundlichkeit unterstützt. Die beiden anderen Vorstösse lehnte die Alternative Liste ab, weil sie einzig einen Beitrag zur Aufblähung der Bürokratie leisteten. Und wie Sie ja wissen, kann zu viel Bürokratie bekanntlich die Transparenz vernebeln. Die Alternative Liste macht sich seit ihrer Gründung für Transparenz stark. Wir stimmen darum der Vorlage 210a/2021 zu und lehnen die beiden anderen PI ab. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Urs Glättli (GLP, Winterthur):* Als Winterthurer Kantonsrat und vor allem persönlich freut es mich sehr, wenn wir heute den Teppich kantonsweit ausrollen, damit bedeutende gebundene Ausgaben mit Begründung ihrer Gebundenheit inskünftig publiziert werden. Das ist ein Gewinn für Checks and Balances auf Gemeindeebene. Die konzentrierte Befugnis oder besser gesagt die konzentrierte Macht, über die Gebundenheit oder Ungebundenheit einer Ausgabe, zusammen mit der Bewilligung derselben durch dieselbe Behörde, entscheiden zu dürfen, bekommt neu ein entscheidendes Korrektiv: einen transparenten und begründeten Entscheid. Es muss also die rechtliche Grundlage genannt werden, worauf sich die Ausgabe stützt, und es muss begründet werden, warum sachlich, örtlich und zeitlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht, sodass die Ausgabe gebunden und, versehen mit Rechtsmittelbelehrung, bewilligt werden kann. Es ist gerade nicht so, dass das einer heute breiten Praxis entspricht, ganz sicher nicht. Damit geben wir für einmal nichts an die Grossstadt Winterthur, sondern kopieren und vervielfältigen etwas aus Winterthur. Wir führen dasjenige Modell kantonsweit ein, das dort 2018 grünliberal initiiert wurde. Ich hätte nie gedacht, dass mein damaliger Vorstoss im Stadtparlament hier kantonsweit Schule machen wird. Es ist schön zu erfahren, dass man politisch etwas bewirken kann, wenn dafür die nötigen politischen Brücken entwickelt und auf tragfähigem Fundament gebaut werden kann. Schön, dass das Herr Bonato so aufgenommen und die SVP für konstruktive Politik Hand geboten hat. Noch schöner, wenn nun dem Antrag der Kommission breit zugestimmt wird. Freude herrscht, besten Dank.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

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

*Marginalie zu § 105*

*§ 105a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Beat Habegger:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten und geht an die Redaktionskommission.

Das Geschäft ist für heute erledigt.