



Zürcher Gemeinden stehen vor Paradigmenwechseln

Das geltende Zürcher Gemeindegesetz stammt aus dem Jahr 1926. Ab 2018 tritt eine Reform in Kraft, die den Behörden mehr strategische Ellbogenfreiheit verschafft und sie vom operativen Geschäft entlastet.

Die Miliztauglichkeit ist ein Thema, das viele Gemeinden beschäftigt: Einerseits wird es zunehmend schwieriger, geeignete und motivierte Personen für Behördenämter zu gewinnen. Andererseits investieren beispielsweise Gemeindepräsidenten im Kanton Zürich 50 Stellenprozente oder mehr in ihr Amt, Schulpräsidenten ebenso. Das ist ein Arbeitsaufwand, der nicht mehr als miliztauglich bezeichnet werden kann, mindestens wenn damit gemeint ist, dass ein Behördenamt mit einer vollen Berufstätigkeit vereinbar ist.

Im Kanton Zürich tritt auf den 1. Januar 2018 das neue Gemeindegesetz in Kraft. Es ersetzt das bisherige Gesetz aus dem Jahr 1926 – ein bemerkenswertes Alter für eine Grundlage, welche die Organisation von Gemeinden regelt, insbesondere wenn man die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte betrachtet. Kann das neue Zürcher Gemeindegesetz etwas zur Stärkung des Milizsystems beitragen? Zumindest hat es selbst den Anspruch, die Grundlage zu schaffen, «dass Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten im Interesse der Bevölkerung ihre Organisation und Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten können».

Künftig wird linear abgeschrieben

Im Kern besteht das neue Gemeindegesetz aus zwei Teilen: einem Teil zu organisatorischen Aspekten und einem Finanzteil. Im Finanzteil gibt es die wesentlichsten Neuerungen. Er sieht per 1. Januar 2019 die Umstellung der Rechnungslegung auf das harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) vor. Der Fokus der Rechnungslegung wird damit stärker auf betriebswirtschaftliche Ziele ausgerichtet. Von Bedeutung ist dabei insbesondere der Wechsel von degressiven auf lineare Abschreibungen von Investitionen. Letzteres ist ein Paradigmenwechsel, dem heftige politische Diskussionen vorausgegangen sind. Es gilt nicht mehr das Prinzip, «wer bestellt, bezahlt», sondern neu «wer nutzt, bezahlt». Insgesamt soll die neue Rechnungslegung mehr Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Gemeinde schaffen und damit die politische Führung und Steuerung unterstützen. Der Organisationsteil des neuen Gemeindegesetzes hat trotz einer Vielzahl von Anpassungen die Gemeinde nicht neu erfunden. Viele Änderungen sind einfach eine systematische Regelung und ein Nachvollzug der gelebten Wirklichkeit. Kaum Änderungen ergeben

sich bei der Aufsicht und dem Rechtsschutz sowie den politischen Rechten. Punktuell sind die Änderungen bei der Möglichkeit zur Aufgabenübertragung und der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden sowie der Änderung von Bestand und Gebiet von Gemeinden. Am interessantesten sind die Änderungen bei der Organisation der Exekutive und der Verwaltung (Details zu den wichtigsten Neuerungen siehe Kasten).

Wesentlich ist dabei dieser Leitgedanke: Grundsätzlich sollten mit dem neuen Gemeindegesetz die organisatorischen Freiräume der Gemeinde verstärkt sowie die Rolle des Gemeindevorstandes (Exekutive) als strategisches Führungsorgan der Gemeinde gestärkt werden. Dies äussert sich in verschiedenen neuen Möglichkeiten:

- Neu können Behörden Aufgaben zur selbstständigen Erledigung an Gemeindeangestellte übertragen. Was selbstverständlich tönt, war bisher mindestens formalrechtlich nur in Gemeinden mit Parlament möglich.
- Neu ist neben der Bildung von eigenständigen und beratenden Kommissionen die Bildung (dem Gemeindevorstand) unterstellter Kommissionen möglich.



Zürcher Gemeinden können sich ab 2018 neu organisieren. Im Bild der Blick auf die Limmat mit der Zürcher Altstadt im Hintergrund.

Bild: Zürich Tourismus

- Auch die Aufgabenübertragung sowie die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden sind breiter und umfassender geregelt. Zweckverbände haben neu neben der vollen Rechtsfähigkeit einen eigenen Haushalt. Aufgaben können innerhalb eines geregelten Rahmens an eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder an eine privatrechtliche juristische Person übertragen werden. Gemeinden können auch im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer privatrechtlichen juristischen Person Aufgaben gemeinsam erfüllen.

Zielvorgaben, Leistungsaufträge

Diese Möglichkeiten, in welcher Ausprägung und Kombination auch immer, geben den Gemeindebehörden ein Instrumentarium, um sich zu entlasten, sei dies durch die Delegation bisheriger, operativer Aufgaben an die Verwaltung, die Delegation von Entscheidungskompetenzen an unterstellte Kommissionen oder die Übertragung von Aufgaben an Dritte. Wird dieses Instrumentarium sinnvoll eingesetzt, kann es einen wesentlichen Beitrag insbesondere zur zeitlichen Entlastung von Behördenmitgliedern leisten. Oder es ermöglicht im Fall

von Aufgabenübertragungen, die Arbeit auf mehr Milizämter zu verteilen. Diese neuen Möglichkeiten haben natürlich auch eine «Kehrseite». Mit der verstärkten Delegation stellt sich automatisch die Frage, in welcher Form die Behörde die Aufgabenerfüllung noch steuert und kontrolliert. Selbstverständlich bedeutet eine Delegation nicht «aus den Augen, aus dem Sinn», ganz im Gegenteil. Aber es müssen neue Formen gefunden werden, um die Aufgabenerfüllung nicht nur «im Auge» zu behalten, sondern wirkungsvoll in die gewünschte Richtung zu steuern. Dies bedeutet, dass sich Behörden vermehrt auf eine strategische Führung in Form von Zielvorgaben und Leistungsaufträgen konzentrieren, gleichzeitig aber auch klare und messbare Vorgaben definieren. Es wird sich also auch das Anforderungsprofil für Behördenmitglieder verändern. Im Fokus stehen primär das strategische Denken in Zielen sowie die Steuerung und Leistungsüberprüfung in mittelfristigen Zyklen. Dazu zählt auch die Aufsicht des Gemeinderates über die Verwaltung: Er hat die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, für die zweckmässige Verwendung der Mittel zu sorgen und Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens sowie zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten zu treffen. Bewältigbar ist diese Aufgabe nur mit einer Konzentration auf das Wesentliche. Und mit dem Verständnis der Einwohnenden, dass der oder die Gemeindepräsident/in nicht jedes Veloständerproblem persönlich löst. Das Fazit: Auch mit dem neuen Gemeindegesetz steigen die Anforderungen. Aber es stellt neue Instrumente bereit, mit denen Behördenmitglieder deutlich entlastet werden und so das Milizsystem wieder gestärkt werden kann.

Beatrix Frey-Eigenmann



Beatrix Frey-Eigenmann ist Zürcher FDP-Kantonsrätin, Gemeinderätin von Meilen (ZH) und Leiterin der Verwaltungs- und Schulberatung der Federas Beratung AG.

Bild: zvg.

Was ist neu im neuen Zürcher Gemeindegesetz?

- Der Gemeindevorstand kann Aufgaben zur selbstständigen Erledigung delegieren
- Der Gemeindevorstand kann die Leitung der Verwaltung an Angestellte übertragen
- Der Gemeindevorstand kann unterstellte Kommissionen einsetzen und deren Ausgestaltung regeln
- Der Gemeindevorstand regelt die Organisation der Verwaltung in Behördenrass
- Versammlungsgemeinden können neu eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission einführen
- Klare Regelung der Aufgabenübertragung von Gemeinden an Dritte
- Klare Regelung und Erweiterung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit
- Zweckverbände haben zwingend einen eigenen Haushalt, und alle Statutenänderungen müssen durch die Urne genehmigt werden
- Neue Schulgemeinden können nur noch vereinigte Schulgemeinden sein (Primar- und Oberstufe)
- Das Gebiet einer Schulgemeinde muss mindestens das Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden umfassen
- Einführung eines neuen Kontenplans mit Bilanz und Erfolgsrechnung
- Einführung einer Anlagebuchhaltung
- Lineare Abschreibungen statt degressive Abschreibung