



- Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV)
- Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV)
- Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF)
- Städte Zürich und Winterthur
- Statthalterkonferenz
- Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich
- Kollegium der BezirksratschreiberInnen

11. Juli 2022

Teilrevision der Gemeindeverordnung – Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Zweckverbänden zusammenarbeiten. In diesem demokratisch organisierten Rechtsträger sind die wichtigsten Entscheidungen den Stimmberechtigten vorbehalten. Die Stimmberechtigten sind ein Organ des Zweckverbands.

Die Grundzüge der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands sind in den §§ 73 und 76 ff. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (LS 131.1) geregelt. Seit einiger Zeit ist unklar, ob der Zweckverband oder die Verbandsgemeinden bei Änderung und Aufhebung der Statuten oder bei einer Rechtsformumwandlung des Zweckverbands Antrag an die Stimmberechtigten stellen. Um diese Rechtsunsicherheit zu beheben, soll die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG, LS 131.11) ergänzt werden. In einer neuen Bestimmung (§ 4a VGG) soll festgehalten werden, dass die Stimmberechtigten auf Antrag des Zweckverbands – und damit nicht der Gemeinden – an der Urne über die Änderung der Statuten oder die Auflösung oder Rechtsformumwandlung eines Zweckverbands entscheiden.

Des Weiteren sollen mit der Teilrevision Anpassungen im Anhang 1 der Gemeindeverordnung vorgenommen werden, welche Bezeichnungen im Kontorahmen betreffen. Es geht dabei um rein redaktionelle Änderungen und um einen Nachvollzug.

Weitergehende Ausführungen zur Änderung der Gemeindeverordnung finden Sie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf, der zusammen mit einem Antwortformular unter www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html aufgerufen werden kann.

Wir laden Sie ein, uns Ihre schriftliche Antwort bis **Freitag, 30. September 2022**, per E-Mail (franziska.ruff@ji.zh.ch) an die Abteilung Gemeinderecht des Gemeindeamtes zuzustellen.



Bei Fragen zur Vernehmlassungsvorlage steht Ihnen Dr. Franziska Ruff (vgl. Kontaktangaben im Briefkopf) gerne zur Verfügung.

Für Ihre wertvolle Mitarbeit danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Jacqueline Fehr
Regierungsrätin



Gemeindeverordnung (Teilrevision)

A. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Teilrevision soll die Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 (VGG, LS 131.11) einerseits mit einer neuen Bestimmung (§ 4a) ergänzt werden, welche die Zusammenarbeit der Gemeinden in Form von Zweckverbänden zum Gegenstand hat. Andererseits werden Anpassungen im Anhang 1 der Gemeindeverordnung vorgeschlagen, welche Bezeichnungen im Kontorahmen betreffen.

B. Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden

Die Gemeinden können bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenarbeiten. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) 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 vom 11. November 2021 (VB.2021.00507) 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 soll die Gemeindeverordnung mit einer neuen Bestimmung (§ 4a VGG) ergänzt werden, die eine Regelung zum Antragsrecht in Zweckverbänden enthält.

Bei der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbands wird die Erfüllung einer Gemeindeaufgabe an einen selbständigen Rechtsträger übertragen. Dieser 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 in sämtlichen beteiligten Gemeinden abstimmen können und ihnen dieselbe Abstimmungsfrage vorgelegt wird.

In der neuen Bestimmung (§ 4a VGG) soll deshalb festgehalten werden, dass bei Abstimmungen über die Änderung der Statuten und über die Auflösung und Rechtsformumwandlung des Zweckverbands das zuständige Organ des Zweckverbands (Verbandsvorstand oder Delegiertenversammlung) Antrag zuhanden der Stimmberechtigten stellt. Dies entspricht der bisherigen und bewährten Praxis in den Zweckverbänden. Die Antragstellung an die Stimmberechtigten erfolgt durch den Zweckverband und nicht durch die Gemeinden, weil die Stimmberechtigten ein Organ des Zweckverbands sind und weil es sich bei diesen Geschäften um Abstimmungen des Zweckverbands und nicht der beteiligten Gemeinden handelt. Der Zweckverband bestimmt selbst über die Änderung und Aufhebung seiner Rechtsgrundlagen sowie über eine Rechtsformumwandlung. Gemäss Kantonsverfassung ist es unbestritten, dass den Stimmberechtigten im demokratisch organisierten Zweckverband ein Initiativrecht im Verband zukommt, womit sie eine Änderung der Rechtsgrundlage, die Verbandsauflösung und die Rechtsformumwandlung initiieren können. Folglich hat der Antrag an die

Stimmberechtigten bei diesen Geschäften vom zuständigen Organ des Zweckverbands auszugehen. Bei grundlegenden Änderungen der Statuten im Sinne von § 77 Abs. 2 GG oder bei Auflösung oder Rechtsformumwandlung des Zweckverbands gibt das Gemeindeparlament in Parlamentsgemeinden oder der Gemeindevorstand in Versammlungsgemeinden eine Abstimmungsempfehlung ab.

Da es sich nicht um eine Abstimmung der Gemeinden handelt, ist eine Abstimmungsempfehlung der Rechnungsprüfungskommissionen der Verbandsgemeinden möglich, aber nicht zwingend notwendig.

Die Antragstellung durch das zuständige Organ des Zweckverbands drängt sich aus Praktikabilitätsgründen auf und ist für das reibungslose Funktionieren der interkommunalen Zusammenarbeit unerlässlich. Ginge der Antrag von den Verbandsgemeinden aus, wäre insbesondere nicht sichergestellt, dass sämtliche Gemeinden den Stimmberechtigten die Vorlage unterbreiten und den Stimmberechtigten dieselbe Abstimmungsfrage vorgelegt wird. Dies würde ein koordiniertes Abstimmungsverfahren erschweren, was nicht im Sinne einer einfachen Zusammenarbeit wäre.

§ 4a VGG erfasst sowohl die Änderung und Aufhebung der Statuten als auch die 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 nicht aufzuteilen ist in die Beendigung der bestehenden Zusammenarbeitsform einerseits und die Begründung einer neuen Zusammenarbeitsform andererseits. Vielmehr besteht in der Praxis ein Bedürfnis, die Rechtsformumwandlung in einem Akt unter Anwendung des Fusionsgesetzes zu vollziehen. Dadurch lassen sich die Rechtsverhältnisse (z. B. Arbeitsverhältnisse) und Vermögenswerte des Zweckverbands in einem Vorgang auf die neue Rechtsform übertragen (sog. Universalsukzession).

Die Grundsätze der interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden sind in den §§ 73 ff. und 76 ff. GG geregelt. Aus diesen ergibt sich das Wesen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Die neue Bestimmung von § 4a VGG konkretisiert diese bereits im Gemeindegesetz festgehaltenen Grundsätze. Da es sich lediglich um eine Konkretisierung handelt und überdies verfahrensrechtliche Aspekte geregelt werden, kann die neue Bestimmung auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Teilrevision der Gemeindeverordnung vom Kantonsrat zu genehmigen ist (§ 181 GG).

C. Anhang 1 – Funktionale Gliederung und Kontorahmen

Der zweite Teil der Vernehmlassung betrifft den Anhang 1 zur 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.

Bei der Änderung handelt es sich um rein sprachliche Anpassungen bzw. eine Präzisierung des Kontenrahmens in Zusammenhang mit Übertragungen in die Investitionsrechnung des



Verwaltungsvermögens, die das SRS im Dezember 2020 beschlossen hat und nun in der Gemeindeverordnung nachzuvollziehen sind. Neben Eigenleistungen sind auch Projektierungskosten von Dritten aktivierbar, weshalb die Sachgruppe 431 «Aktivierung Eigenleistungen» in «Übertragungen in die Investitionsrechnung» umbenannt wird. Zudem wurde mit Beschluss des Kantonsrats vom 29. November 2021 (Vorlage 5737) per 1. Januar 2022 der Kontenrahmen hinsichtlich immaterieller Anlagen im Finanzvermögen angepasst. Bei dieser Ergänzung des Kontenrahmens wurde unterlassen, die Sachkonten der Investitionsrechnung Finanzvermögen anzupassen. Dies wird nun im Rahmen der vorliegenden Revision nachgeholt.

Vernehmlassungsentwurf (Synopsis)

Zur besseren Übersicht sind die Änderungen der Funktionalen Gliederung und des Kontenrahmens wie folgt farblich markiert:

- [Änderungen harmonisierter Kontenrahmen](#)
- Nachvollzug aufgrund Änderungen Kontenrahmen per 1. Januar 2022 hinsichtlich [immaterieller Anlagen](#) im Finanzvermögen

Geltendes Recht	Vorentwurf
-----------------	------------

Gemeindeverordnung (VGG)
(vom 29. Juni 2016)

Gemeindeverordnung (VGG)
(vom 29. Juni 2016)

Der Regierungsrat beschliesst:

- I. Die Gemeindeverordnung (VGG) vom 29. Juni 2016 wird wie folgt geändert:

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen und Organisation

2. Abschnitt: Organisation

2. Abschnitt: Organisation und Zusammenarbeit

Antragsrecht in Zweckverbänden

§ 4 a. ¹ Auf Antrag des Zweckverbands stimmen die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden an der Urne über die Änderung oder Aufhebung der Rechtsgrundlage oder eine Rechtsformumwandlung ab.

² Bei grundlegenden Änderungen der Rechtsgrundlage geben in den Gemeinden die Gemeindevorstände oder die Gemeindeparlamente ihre Abstimmungsempfehlung ab.

Anhang 1

2. Kontenrahmen

Sachgruppe	Bezeichnung
	Erfolgsrechnung
431	Aktivierung Eigenleistungen
	Investitionsrechnung Finanzvermögen
7	Ausgaben für Sachanlagen des Finanzvermögens
70	Investitionen in Sachanlagen
709	Übrige Sachanlagen
7090	Investitionen in übrige Sachanlagen

Anhang 1

2. Kontenrahmen

Sachgruppe	Bezeichnung
	Erfolgsrechnung
431	Übertragungen in die Investitionsrechnung
	Investitionsrechnung Finanzvermögen
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



Geltendes Recht		Vorentwurf	
72	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von Sachanlagen	72	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von Sach- und immateriellen Anlagen
729	Übrige Sachanlagen	729	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7290	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sachanlagen (liquiditätswirksam)	7290	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen (liquiditätswirksam)
7291	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sachanlagen (nicht liquiditätswirksam)	7291	Erwerbs- und Verkaufsnebenkosten von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen (nicht liquiditätswirksam)
75	Übertragung von Sachanlagen aus dem Verwaltungsvermögen	75	Übertragung von Sach- und immateriellen Anlagen aus dem Verwaltungsvermögen
759	Übrige Sachanlagen	759	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7590	Übertragung von übrigen Sachanlagen aus dem VV	7590	Übertragung von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen aus dem VV
77	Übertragung von realisierten Gewinnen aus Sachanlagen in die Erfolgsrechnung	77	Übertragung von realisierten Gewinnen aus Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
779	Übrige Sachanlagen	779	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
7790	Übertragung von realisierten Gewinnen aus übrigen Sachanlagen in die Erfolgsrechnung	7790	Übertragung von realisierten Gewinnen aus übrigen Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
799	Abgang Sachanlagen Finanzvermögen	799	Abgang Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen
7990	Abgang Sachanlagen FV	7990	Abgang Sach- und immaterielle Anlagen FV
8	Einnahmen für Sachanlagen des Finanzvermögens	8	Einnahmen für Sach- und immaterielle Anlagen des Finanzvermögens
80	Verkauf von Sachanlagen	80	Verkauf von Sach- und immateriellen Anlagen
809	Übrige Sachanlagen	809	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8090	Verkauf von übrigen Sachanlagen	8090	Verkauf von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen
82	Beiträge Dritter für Sachanlagen	82	Beiträge Dritter für Sach- und immaterielle Anlagen
829	Übrige Sachanlagen	829	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8290	Beiträge Dritter für übrige Sachanlagen	8290	Beiträge Dritter für übrige Sach- und immaterielle Anlagen
85	Übertragung von Sachanlagen ins Verwaltungsvermögen	85	Übertragung von Sach- und immateriellen Anlagen ins Verwaltungsvermögen
859	Übrige Sachanlagen	859	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen



Geltendes Recht		Vorentwurf	
8590	Übertragung von übrigen Sachanlagen ins VV	8590	Übertragung von übrigen Sach- und immateriellen Anlagen ins VV
87	Übertragung von realisierten Verlusten aus Sachanlagen in die Erfolgsrechnung	87	Übertragung von realisierten Verlusten aus Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
879	Übrige Sachanlagen	879	Übrige Sach- und immaterielle Anlagen
8790	Übertragung von realisierten Verlusten aus übrigen Sachanlagen in die Erfolgsrechnung	8790	Übertragung von realisierten Verlusten aus übrigen Sach- und immateriellen Anlagen in die Erfolgsrechnung
899	Zugang Sachanlagen Finanzvermögen	899	Zugang Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen
8990	Zugang Sachanlagen FV	8990	Zugang Sach- und immaterielle Anlagen FV

Per E-Mail: franziska.ruff@ji.zh.ch

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeinderecht

Zürich, 22. August 2022

Teilrevision der Gemeindeverordnung, Änderung 2022 - Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Teilrevision der Gemeindeverordnung. Wir haben die Änderungen geprüft und haben dazu keine Bemerkungen.

Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Oliver Kung
Präsident VZF