



16. November 2017

Das neue Gemeindegesetz: Grundstein der modernen Gemeindeorganisation

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr anlässlich der Veranstaltung «Verwaltungsrecht aktuell – Das neue Gemeindegesetz» der Stiftung Juristische Weiterbildung Zürich

Sehr geehrte Bezirksrätinnen und Bezirksräte
Sehr geehrte Mitarbeitende in den Gemeinden, in den Bezirksratskanzleien und in den Gerichten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wie viele Tage dauert es noch bis zur Einführung des neuen Gemeindegesetzes? Wir alle fühlen uns im Moment wohl ein bisschen wie diejenigen, die den Countdown für den offiziellen Start eines grossen Ereignisses zählen. Ein Ereignis, auf das hin seit Jahren gearbeitet wurde. Und am 1. Januar 2018, in genau 39 Tagen also, wird es nun soweit sein: Das neue Gemeindegesetz wird in Kraft treten und jenes aus dem Jahre 1926 ablösen.

Die über Jahre dauernden Projekte bringen jeweils Geschichten mit sich. So auch im Fall des Gemeindegesetzes. Ein paar möchte ich hier in Form von Zahlen aufgreifen:

Der offizielle Startschuss für das neue Gemeindegesetz gab der Regierungsrat vor über elf Jahren.

Zwei Jahre später – vor ungefähr 9 Jahren – fand die erste Sitzung der politischen Begleitgruppe statt. In den folgenden 9 Jahren erarbeitete die Projektgruppe den Grundstein der modernen Gemeindeorganisation.

Auch in der Kommission bedeutete dieses Gesetz äusserst viel Arbeit. Insgesamt haben dazu 38 Kommissionssitzungen stattgefunden und 3 Ratssitzungen als erste Lesung. Anschliessend machten 6 Rückkommens-Anträge deutlich, wie wichtig das Thema ist. Im Rahmen der zweiten Lesung waren dann noch zwei Sitzungen notwendig.

Der ursprüngliche Gesetzesantrag des Regierungsrates umfasste 191 Paragraphen. Die Überarbeitungen hatten zur Folge, dass 27 weitere Gesetze angepasst werden mussten. Die Kommission stellte insgesamt 75 Mehrheitsanträge – Änderungen an der Vorlage des Regierungsrates – und 91 Minderheitsanträge, teilweise mehrere zum gleichen Paragraphen. Die Vorlage umfasste am Schluss nicht mehr 191 sondern 181 Paragraphen.

Ja, die Zahlen zeigen es: Hinter dem Gemeindegesetz steckt viel Arbeit und viel Herzblut. Und ich möchte deshalb an dieser Stelle auch im Namen der Regierung allen Be-



teiligten nochmals ganz herzlich für das Geleistete danken. Und auch für die starken Nerven, die insbesondere die Fachleute im Gemeindeamt über all die Jahre brauchten.

Wenn wir die Veränderungen in einem grösseren Zusammenhang anschauen, bedeutet das neue Gemeindegesetz in erster Linie eines: die Stärkung unserer Demokratie. Zum Beispiel, indem die Rechnungslegung nach einheitlichen Standards gemacht wird. Zum Beispiel, indem die Transparenz der kommunalen Politik erhöht wird. Zum Beispiel, indem wir grössere Gemeinden schaffen und damit weniger Zweckverbände brauchen. Indem wir die Demokratie stärken, stärken wir auch unseren Rechtsstaat.

Unserer Demokratie und unserem Rechtsstaat, meine Damen und Herren, müssen wir Sorge tragen. Ich nutze diesen Anlass mit Überzeugung, um Sie einzuladen, diese Aufgabe als zentrale Herausforderungen anzunehmen. Jetzt und in Zukunft. Wir leben in einer Zeit, in der es plötzlich nicht mehr selbstverständlich ist, dass Demokratie und Rechtsstaat über Einzelinteressen stehen. In einer Zeit, in der es vorkommt, dass populistische Fantasien mehr Gewicht haben als die geltende Rechtsordnung. In der wir, wenn wir nach Ungarn, Polen oder in die Türkei schauen, plötzlich erleben, wie vermeintlich unverrückbare Werte wie Gewaltenteilung, Verfahrensrechte und Verhältnismässigkeit ins Wanken kommen – und sogar stürzen. Das ist dramatisch und zerstört zivilisatorische Errungenschaften von Generationen.

Unser Rechtsstaat stellt das Bollwerk gegen Willkür und Diktatur dar. Er ist der Garant für Sicherheit und Berechenbarkeit. Und er ist die Voraussetzung für eine freie und gedeihende Wirtschaft in einer Gesellschaft, in der alle Menschen gleich sind. Der Rechtsstaat, meine Damen und Herren, ist unsere eigentliche Leitkultur. Für ihn müssen wir kämpfen, ihn müssen wir verteidigen, ihn weiter stärken. Gemeinsam und kompromisslos. Und dabei zähle ich auf Sie. Denn der Rechtsstaat gründet auf seinen Gesetzen, an die Ihre Arbeit gebunden ist. Und weil auch der Rechtsstaat im Kleinen beginnt, ist ein Gemeindegesetz, das das rechtmässig Handeln von Gemeindebehörden beschreibt, von eminenter Bedeutung.

Geschätzte Damen und Herren

Der Regierungsrat hat in seinen Legislatorschwerpunkten festgelegt, dass er sich für starke und funktionsfähige Gemeinden einsetzen will. Und das mit gutem Grund. Die Gemeinden sind das Rückgrat unserer Demokratie. Die Gemeinden sind der Ort, wo das Vertrauen zwischen der Bürgerin, respektive dem Bürger und der Politik entsteht. Die Gemeinden zeigen in ihrer täglichen Arbeit, dass der Staat gut und effizient funktioniert.

Wenn wir in der Schweiz keinen Graben kennen zwischen sogenannter politischer Elite und dem Volk, ist das sehr wesentlich den Gemeinden zu verdanken. Gäbe es die Gemeinden nicht und würden sie Ihre Aufgabe nicht so überzeugend lösen, wäre das Misstrauen viel grösser. Denn je weiter weg, je anonym, desto kleiner das Vertrauen. Und aufs Misstrauen folgt Kontrolle und damit Bürokratie. Der beste Schutz gegen eine Entfremdung und eine Verbürokratisierung unserer Gesellschaft sind also funktionsfähige Gemeinden. Und damit es die funktionsfähigen Gemeinden auch in Zukunft noch gibt, brauchen wir das neue Gemeindegesetz.



Geschätzte Anwesende

Welches sind die zentralen Herausforderungen für die Gemeinden in den kommenden Jahren? Diese Frage begleitet mich, seit ich dieses Amt angetreten habe. Diese Frage – und das habe ich sehr schnell gemerkt – treibt aber auch viele Gemeinden um. Ich habe deshalb das Projekt Gemeinden 2030 lanciert. In einem partizipativen Prozess versuchen wir – Direktion und Gemeinden gemeinsam – dem Bild einer idealen Gemeinde zu nähern. In den letzten Wochen fanden dazu drei Runde Tische mit 17 Gemeinden statt.

Ohne Resultate vorweg nehmen zu wollen, zeigen sich die angesprochenen Herausforderungen in drei Themenfelder. Sie heissen Fokussierung, Digitalisierung und Milizsystem. Lassen Sie mich auf diese drei genauer eingehen.

Erstes Stichwort: Fokussierung. Die Gemeinden werden sich in den nächsten Jahren überlegen müssen, welche Aufgaben sie künftig wirklich übernehmen möchten. Es sollen vorwiegend Aufgaben sein, die das Gesicht einer Gemeinde prägen können. Aufgaben also, die Handlungsspielräume zulassen, bei denen Unterschiede zwischen den Gemeinden erwünscht und politisch akzeptiert sind. Fokussierung heisst auch, neue Zusammenarbeitsformen zu finden. Für die kleineren Gemeinden stehen die Fusionen im Vordergrund – für mittelgrosse allenfalls eher regionale Kompetenzzentren. Und für die grossen Gemeinden, resp Städte Dienstleistungsangebote, welche für weitere Gemeinden mit Leistungsverträgen erbracht werden können. Das neue Gemeindegesetz lässt den Gemeinden hier grosse Entwicklungsmöglichkeiten.

Die zweite Herausforderung ist die Digitalisierung. Die Digitalisierung hat nicht nur in der Gesellschaft und bei Unternehmen längst Einzug gehalten, sondern schreitet auch in der öffentlichen Verwaltung voran und beeinflusst die Art und Weise der Leistungserbringung. Die Digitalisierung hat für die Gemeinden drei Dimensionen:

1. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Hier geht es um Projekte wie E-Baugesuche, E-Einbürgerung, kantonale Einwohnerplattform, E-Vernehmlassungen usw.
2. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Zum Beispiel mit dem Projekt E-Umzug.
3. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Bürgerinnen und Bürgern. Hier geht es um automatische Ausweiserstellung, Wohnsitzbestätigungen, Steuern usw.

Die dritte und letzte Herausforderung ist das Milizsystem. Kennen Sie die Zahlen zur Milizarbeit im Kanton Zürich? Allein die politischen Gemeinden benötigen rund 4'600 Stimmberechtigte für die Besetzung der wichtigsten Milizämter. Dazu gehören die gut 1'000 Mitglieder einer kommunalen Exekutive, dann 550 Parlamentarierinnen und rund 900 Mitglieder von Rechnungsprüfungskommissionen. Dazu kommen weitere rund 2'200 Mitglieder von kommunalen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen.



Wobei ich relativieren muss: Die eben genannten Werte sind vergleichsweise alt. Der Regierungsrat hat die Miliztätigkeit im Kanton Zürich zuletzt im Jahr 2003 untersucht. Aber die Grössenordnungen dürften noch heute stimmen.

Ein kritischer Punkt ist die Anerkennung dieser Milizarbeit, beispielsweise als Weiterbildung. Milizarbeit ist im Kern das grösste ehrenamtliche Weiterbildungsprojekt der Schweiz. Denn Behördenarbeit ist in erster Linie Weiterbildung. Wer in einer Gemeinde Entscheide trifft, muss sich einlesen, und sich sicher sein, weil alle Weichenstellungen anfechtbar sind. Behördenarbeit zu leisten heisst also, sich ständig querebeet – von der Sozialhilfe bis zum Bauen – neues Wissen anzueignen. Behördenarbeit heisst Projekte leiten, Personal rekrutieren, Mediationen durchführen und Kommunikation planen.

Behördenarbeit heisst Sitzungen und Workshops leiten, Auftrittskompetenz entwickeln, Verhandlungsmethodik vertiefen und staatsrechtliche Fragen erfassen. All das nützt einem persönlich, im Beruf, im Verein, vielleicht auch in der Familie.

Doch jetzt kommt der Pferdefuss. Leider, und ich bedaure das zutiefst, geniesst dieses im politischen Alltag praktisch erworbene Wissen in unserer Gesellschaft keine Anerkennung. Wir können das Milizsystem wesentlich stärken, wenn wir das ändern. Wir müssen mit den Fachhochschulen Wege finden, wie die erworbenen Kompetenzen zum Beispiel als ETCS Punkte angerechnet werden können. Ergänzt mit gewissen Zusatzmodulen kann so die Behördentätigkeit zu einem CAS- oder gar Master-Abschluss führen.

Und genau das ist wichtig: Wenn nämlich die Kolleginnen und Kollegen links und rechts in den entscheidenden Berufsjahren ihre Masterausbildungen absolvieren, während die Schulpflegerin ihre Zeit in die Milizarbeit investiert, verliert die Milizarbeit genau bei jenen Leuten an Attraktivität, die wir gewinnen sollten.

Geschätzte Anwesende

In einer ZKB-Studie habe ich neulich gelesen, dass die Hälfte der Tätigkeiten, die wir 2030 ausüben werden, heute noch nicht erfunden sind. Da ist es doch sehr beruhigend, dass wir mit dem neuen Gemeindegesetz wenigstens einen stabilen Rechtsrahmen haben. Und mit dem Projekt Gemeinden 2030 eine Plattform, wo wir fernab der politischen Auseinandersetzung die Zusammenarbeit stärken und die zentralen Herausforderungen Fokussierung, Digitalisierung und Stärkung der Milizarbeit voranbringen können.

Ich danke Ihnen, wenn sie uns auf diesem Weg begleiten.