



Per Email an: peter.wettstein@ilef.ch
Stadt Illnau-Effretikon
Stadtschreiber
Herr Peter Wettstein
Märtplatz 29
8307 Effretikon

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeinderecht

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 83 30
Telefax 043 259 83 83
www.gaz.zh.ch

Fabian Voney
Juristischer Sekretär mbA
Direktwahl +41 43 259 83 56
fabian.voney@ji.zh.ch

ref. GK-Nr. 4095-2019/FV
Zürich, 19. Februar 2020

TOTALREVIDIERTE GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE ILLNAU-EFFRETIKON / VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrter Herr Wettstein

Mit Online-Formular haben Sie uns am 4. November 2019 den Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Politischen Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend unter Einbezug der Stellungnahme des Volksschulamtes vom 21. November 2019 Stellung.

VORBEMERKUNGEN

Soweit wir Vorschläge für die Formulierung von Bestimmungen der Gemeindeordnung unterbreiten, werden wir jeweils auf die entsprechenden Formulierungen der Mustergemeindeordnung "Parlamentsgemeinde" vom November 2016 (MuGO) verweisen. Diese kann unter diesem [Link](#) bzw. www.gaz.zh.ch > Gemeinde & Organisation > Gemeindeordnung > Mustergemeindeordnungen > "Parlamentsgemeinde" heruntergeladen werden.

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 14 b. fakultatives Referendum

Gemäss **Abs. 3** sind Geschäfte des Gemeindeparlamentes über den Erlass und die Änderung seines Organisationserlasses vom fakultativen Referendum ausgeschlossen. Der Organisationserlass des Parlaments (§ 31 GG) enthält wichtige Rechtsätze im Sinne von § 4 Abs. 2 GG, für welche zwingend das Gemeindeparlament *unter Vorbehalt des fakultativen Referendums* zuständig ist. Das fakultative Referendum kann nicht ausgeschlossen werden. Abs. 3 ist nicht genehmigungsfähig und ersatzlos zu streichen.



Art. 15 Funktion und Zusammensetzung (Gemeindeparlament)

Abs. 3 ist genehmigungsfähig. Die Bestimmung in Abs. 3 zur Unvereinbarkeit von Ämtern würde sich thematisch besser in Art. 7 GO ("Wählbarkeit, Wahl- und Stimmrecht") einfügen.

Art. 20 Finanzbefugnisse (Gemeindeparlament)

Ziff. 6 u. 7 sehen die Zuständigkeit des Gemeindeparlaments für die finanzielle Beteiligung, Gewährung von Darlehen und weitere Sondertatbestände vor.

Das neue GG unterscheidet grundsätzlich nur noch zwischen Ausgaben und Anlagen, wobei der Stadtrat grundsätzlich für Anlagen zuständig ist (Ausnahme: Veräusserungen von und Investitionen in Finanzliegenschaften ab einem gewissen Wert; vgl. § 117 GG) und die Zuständigkeit für neue Ausgaben sich nach den in der Gemeindeordnung festgelegten Finanzkompetenzen richtet. Angeknüpft wird damit an die Unterscheidung Finanz- und Verwaltungsvermögen. Das Abstellen auf Sondertatbestände wie Darlehen oder Beteiligungen, wie es § 41 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 teilweise verlangte, ist nach neuem Recht nicht mehr Pflicht, bleibt jedoch zulässig.

Wir empfehlen vor diesem Hintergrund Ziff. 6 u. 7 ersatzlos zu streichen.

Art. 27 Wahl- und Anstellungsbefugnisse (Stadtrat)

Gemäss **Ziff. 3 lit. c** ernennt oder wählt der Stadtrat in freier Wahl die Betriebsbeamtin bzw. den Betriebsbeamten.

In Parlamentsgemeinden, die einen eigenen Betriebskreis bilden (Dietikon, Kloten und Opfikon) oder in Parlamentsgemeinden, die mehrere Betriebskreise aufweisen (Zürich und Winterthur) ist die Ernennung oder Wahl der Betriebsbeamtin bzw. des Betriebsbeamten in der Gemeindeordnung zu regeln. Die übrigen Parlamentsgemeinden bilden gemeinsam mit anderen Gemeinden einen Betriebskreis. Dort regelt der Anschlussvertrag die Wahl oder Ernennung der Betriebsbeamtin oder des -beamten (vgl. § 7 Abs. 2 und 3 EG SchKG).

Die Organisation ihres Betriebsamtes und das Wahlorgan der Betriebsbeamtin bzw. des Betriebsbeamten werden durch die Gemeinden des Betriebskreises Illnau-Effretikon in einem Vertrag geregelt. Daher erübrigen sich organisatorische Bestimmungen über das Betriebswesen in der Gemeindeordnung, denen keine normative Kraft mehr zukommt (vgl. verpflichtender Beschluss des Regierungsrats zur Aufhebung entsprechender Bestimmungen in einem anderen Fall; RRB Nr. 281/2010; siehe auch Kommentar zu Art. 25 Schluss MuGO).

Nach dem Gesagten empfehlen wir, lit. c zu löschen. Sofern lit. c mit dem Inhalt des Anschlussvertrages zwischen den Gemeinden des Betriebskreises übereinstimmt, ist die Aufführung genehmigungsfähig. Allerdings ist fraglich, ob eine Wiederholung des Vertragsinhaltes sinnvoll ist, da jede vertragliche Änderung auf GO-Stufe nachzuziehen wäre.



Art. 28 Rechtsetzungsbefugnisse (Stadtrat)

Vor der Aufzählung heisst es, der Stadtrat ist "zuständig für den Erlass und die Änderung von Rechtsätzen, die nicht in die Kompetenz der Stimmberechtigten oder einer anderen Gemeindebehörde fallen".

Das neue Gemeindegesetz ist um eine Vereinheitlichung der Begriffsverwendung bemüht. Dabei unterscheidet es in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zwischen wichtigen und weniger wichtigen Rechtssätzen (Art. 38 Abs. 2 KV, § 4 Abs. 2 und 3 GG). Die wichtigen Rechtssätze werden von den Stimmberechtigten bzw. dem Gemeindeparlament (§ 4 Abs. 2 GG), die weniger wichtigen von Behörden erlassen (§ 4 Abs. 3 GG). In Übereinstimmung mit den neuen Begrifflichkeiten regelt Art. 17 GO die Rechtsetzungsbefugnisse des Gemeindeparlaments und spricht dabei von wichtigen Rechtssätzen.

Wir empfehlen, in Anlehnung an die Begrifflichkeiten des übergeordneten Rechts sowie in Übereinstimmung mit Art. 17 GO, Art. 28 GO wie folgt zu formulieren (vgl. Art. 26 MuGO):

"Der Stadtrat ist zuständig für den Erlass und die Änderung von weniger wichtigen Rechtsätzen. Dazu (...)"

Sofern Sie obenstehende Variante nicht übernehmen wollen, wäre für eine vorbehaltlose Genehmigung das Wort "Gemeindebehörde" durch "Gemeindeorgan" zu ersetzen. Das Gemeindeparlament ist keine "Gemeindebehörde" und wird nicht von Art. 28 erfasst, obwohl vermutungsweise der Stadtrat für zuständig erklärt werden sollte, sofern nicht die Stimmberechtigten an der Urne oder das Gemeindeparlament zuständig sind.

Art. 29 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse (Stadtrat)

Gemäss **Abs. 1 Ziff. 12** steht dem Stadtrat die "Zulassung weiterer Energieträger der allgemeinen Versorgung" zu. Auch nach telefonischer Nachfrage vom 19. Februar 2020 ist uns nicht klar, was ist mit dieser Bestimmung gemeint ist. Ohne weitere Erklärungen können wir die Genehmigungsfähigkeit von Ziff. 12 nicht beurteilen. Auf den ersten Blick scheint eine ersatzlose Streichung dieser Ziffer angezeigt. Wenn Ziff. 12 gelöscht wird, ist Art. 29 GO genehmigungsfähig. Soll an der Ziffer festgehalten werden, bitten wir Sie um Kontaktaufnahme, damit wir die Genehmigungsfähigkeit nach weiteren erläuternden Informationen abschliessend beurteilen können.

Abs. 2 Ziff. 3 legt fest, dass der Stadtrat für die Festsetzung des Stellenplans zuständig ist. Der Stellenplan regelt, welche Stellen in welcher Anzahl in der Gemeinde bzw. Stadt bestehen und stellt damit ein Planungsinstrument dar. Er regelt die Aufteilung der Stellen auf die Verwaltungsabteilungen. Von der Zuständigkeit zur Festsetzung des Stellenplans ist die Kompetenz zur Schaffung von Stellen zu unterscheiden, die weitergeht und nicht lediglich der Erfassung des Personalbestands dient.

Es ist zulässig, in der GO zu regeln, dass der Stadtrat für die Festsetzung des Stellenplans zuständig sein soll. Es gibt jedoch Anhaltspunkte, dass in Art. 29 Abs. 2 Ziff. 3 GO dem Stadtrat nicht nur die Kompetenz zur Festsetzung des Stellenplans eingeräumt werden soll, sondern vielmehr die Kompetenz zur Stellenschaffung.

Wir empfehlen, falls in Art. 29 Abs. 2 Ziff. 3 GO dem Stadtrat die Kompetenz zur Schaffung von Stellen eingeräumt werden soll, nicht von "Festlegung des Stellenplans", son-



dern von "Stellenschaffung" zu sprechen und beispielsweise folgende Formulierung zu übernehmen (Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 MuGO):

"3. die Schaffung von Stellen, die für die Erfüllung bestehender Aufgaben notwendig sind sowie die Schaffung neuer Stellen gemäss seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben."

Im Übrigen wird die in **Abs. 2 Ziff. 4** aufgeführte Anstellung des städtischen Personals bereits von Art. 27 Abs. 3 lit. d GO erfasst (Ernennung/Anstellung des "übrigen Gemeindepersonals") und könnte entsprechend gelöscht werden.

Art. 30 Finanzbefugnisse (Stadtrat)

Abs. 2 Ziff. 5 u. 7 sehen die Zuständigkeit des Stadtrats für die finanzielle Beteiligung, Gewährung von Darlehen und weitere Sondertatbestände vor. Es kann auf die Ausführungen zu Art. 20 verwiesen werden.

Wir empfehlen, Abs. 2 Ziff. 5 u. 7 ersatzlos zu streichen.

Auch die Aufführung von **Abs. 2 Ziff. 8** erübrigt sich, da diese Kompetenz dem Stadtrat gestützt auf seine Ausgabenvollzugskompetenzen (Abs. 2 Ziff. 1) zusteht.

Art. 36 Rechtsetzungsbefugnisse (Schulpflege)

Es kann auf die vorherigen Ausführungen zu Art. 28 verwiesen werden, die ebenfalls auf Art. 36 anwendbar sind. Entsprechend empfehlen wir, die Formulierung gemäss Art. 35 MuGO zu verwenden:

"Die Schulpflege ist in ihrem Aufgabenbereich zuständig für den Erlass und die Änderung von weniger wichtigen Rechtsätzen. Dazu (...)"

Falls nicht gewollt, ist für eine vorbehaltlose Genehmigung zumindest "Gemeindebehörde" durch "Gemeindeorgan" zu ersetzen.

Art. 37 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse (Schulpflege)

In Bezug auf **Ziff. 7** kann auf die vorherigen Ausführungen zu Art. 29 verwiesen werden. Entsprechend könnte Ziff. 7 wie folgt formuliert werden (vgl. Art. 36 Ziff. 7 MuGO):

"7. die Schaffung von Stellen für gemeindeeigene Lehrpersonen und von übrigen Stellen im Schulbereich, die für die Erfüllung bestehender Aufgaben notwendig sind sowie die Schaffung neuer Stellen gemäss ihrer Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben."

Art. 38 Finanzbefugnisse (Schulpflege)

Wir gehen davon aus, dass es sich in Art. 38 Ziff. 4 beim Plafond für neue wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck ausser Budget um einen Verschieb handelt und es "Fr. 60'000.-" anstatt "Fr. 600'000.-" heissen sollte (an anderen Stellen in der GO wird der Plafond jeweils auf die doppelte Summe der einzelnen Ausgaben beschränkt).



Ein Plafond in der Höhe von Fr. 6'000'000.- ergibt aus verschiedenen Gründen keinen Sinn. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist der Betrag entsprechend anzupassen.

Art. 39 Unterstellte Kommissionen (Schulpflege)

Nach **Abs. 1 Ziff. 2** GO untersteht der Schulpflege u.a. die Kommission "Mitarbeitende".

Gemäss § 50 Abs. 1 GG regelt die Gemeindeordnung den Bestand der Kommissionen. Da unterstellte Kommissionen insbesondere zur Erfüllung wichtiger Aufgaben geschaffen werden, müssen die Stimmberechtigten im Grundsatz damit einverstanden sein, dass der Gemeinderat genannte Aufgaben überträgt. Die unterstellten Kommissionen müssen in der GO mindestens mit einem Namen aufgeführt werden (z.B. Sozialbehörde, Werkskommission, Liegenschaftskommission etc.), der es den Stimmberechtigten ermöglicht, den potentiellen Inhalt einer Aufgabenübertragung inklusive den damit notwendigerweise verbundenen Entscheidungsbefugnissen zu erfassen (vgl. zum Ganzen: JENNI, in: JAAG/RÜSSELI/JENNI [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 50 N 8).

In Bezug auf Abs. 1 Ziff. 2 und die Kommission "Mitarbeitende" ist dem obgenannten Erfordernis nicht Genüge getan. Es ist nicht klar, welche Aufgaben der Kommission Mitarbeitende zu übertragen sind. Geht es um die Einstellung von Angestellten, um die Beurteilung von Mitarbeitenden oder z.B. um deren Betreuung? **Ziff. 2** ist nicht genehmigungsfähig und mit einer Bezeichnung bzw. einem Namen zu ergänzen, anhand dem die die Stimmberechtigten die potentielle Aufgabenübertragung an die unterstellte Kommission erkennen können.

Im Übrigen macht das Volksschulamt in seiner Stellungnahme darauf aufmerksam, dass für die Ausgestaltung der Delegation natürlich die Schranken des Volksschulrechts mit den spezialgesetzlichen Delegationsverboten zu beachten sind.

Art. 60 ff. zum Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen

Die GO-Bestimmungen (Art. 60 ff.) unter dem Titel "VI. AUSGLIEDERUNGEN" sind genehmigungsfähig.

An dieser Stelle möchten wir lediglich darauf aufmerksam machen, dass bei Ausgliederungen, bei welchen keine hoheitlichen Befugnisse übertragen wurden, die Bestimmungen zur jeweiligen Ausgliederung auch aus der GO entfernt und in einem separaten Gemeindeerlass geregelt werden können. Will man wie erwähnt fortfahren, wäre in der neuen Gemeindeordnung eine Schlussbestimmung einzufügen, wonach mit Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung die bis anhin in der geltenden Gemeindeordnung enthaltenen Regelungen zu den Ausgliederungen inhaltlich unverändert in einen separaten Gemeindeerlass überführt werden.

Wird an den Bestimmungen zu Ausgliederungen in der GO festgehalten, gehen diese anderen Gemeindeerlassen vor und es muss sichergestellt werden, dass beispielsweise die Verordnung für das Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen (VO APZH, 800.01.02) mit den GO-Bestimmungen übereinstimmen.



Art. 63 Organisation (Alters- und Pflegezentrum Bruggwiesen)

Der verwendeten Terminologie entsprechend sollte in **Abs. 1** einheitlichkeitshalber "Grosse Gemeinderat" durch "Gemeindeparlament" ersetzt werden.

Die übrigen Bestimmungen geben – soweit ersichtlich – zu keinen Bemerkungen Anlass.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen. Gerne stehen wir für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

MLaw Fabian Voney, Rechtsanwalt

Beilage

- [Merkblatt für das elektronische Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren bei Gemeindeordnungen vom Juni 2018](#)