



**Per E-Mail an:** martin.kunz@duebendorf.ch  
Politische Gemeinde Dübendorf  
Herr A. Ingold, Stadtpräsident  
Herr M. Kunz, Stadtschreiber  
Usterstrasse 2  
8600 Dübendorf

Zürich, 7. August 2020

## **TOTALREVIDIERTE GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE DÜBENDORF / VORPRÜFUNGSBERICHT**

Sehr geehrter Herr Ingold, sehr geehrter Herr Kunz

Mit Online-Formular haben Sie uns am 17. Juli 2020 den Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend unter Einbezug der Stellungnahme des Volksschulamtes Stellung. Zu den von Ihnen im Brief vom 17. Juli 2020 gestellten Fragen äussern wir uns direkt im Rahmen des vorliegenden Vorprüfungsberichts.

### **VORBEMERKUNGEN**

Soweit wir Vorschläge für die Formulierung von Bestimmungen der Gemeindeordnung unterbreiten, werden wir jeweils auf die entsprechenden Formulierungen der Muster-Gemeindeordnung "Parlamentsgemeinde" vom Mai 2020 (zweite überarbeitete Fassung) (MuGO) verweisen. Diese kann unter diesem [Link](#) bzw. [zh.ch](#) > Politik & Staat > Gemeinden > Gemeindeorganisation heruntergeladen werden.

Aus der Überschrift auf dem Titelblatt der Gemeindeordnung wird weder das Datum der Gemeindeordnung noch der Name der Gemeinde erkennbar, dies sind jedoch wesentliche Angaben, die nicht fehlen sollten.

Wir empfehlen, auf dem Titelblatt aufzuführen, dass es sich um die Gemeindeordnung der Gemeinde Dübendorf handelt sowie das Datum der Urnenabstimmung anzugeben.

In der Gemeindeordnung wird für die Legislative der Gemeinde Dübendorf teilweise der Begriff «Gemeindeparlament» (z.B. Art. 7 Ziff. 1, Art. 12, 18, Art. 27 GO) teilweise «Gemeinderat» (z.B. Art. 5 Abs. 4, Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2, Art. 15-17 GO) verwendet. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG) führt einheitlich den Begriff «Gemeindeparlament» ein, wobei § 5 Abs. 2 GG vorsieht, dass in der Gemeindeordnung hierfür eine andere Bezeichnung – wie beispielsweise Gemeinderat – festgelegt werden kann. Eine durchgehend gleichlautende Bezeichnung für die



Legislative in der Gemeindeordnung ist erforderlich, um deren offizielle Bezeichnung in der Gemeinde zu definieren.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist die Legislative der Gemeinde Dübendorf in der Gemeindeordnung einheitlich (entweder als Gemeindeparlament oder Gemeinderat) zu bezeichnen.

## **ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN**

### **Art. 5 Wählbarkeit, Wahl- und Stimmrecht**

**Abs. 1** sieht vor, dass die Wählbarkeit sowie das Recht, an Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde teilzunehmen, sich nach der Kantonsverfassung, dem Gesetz über die politischen Rechte und dem Gemeindegesetz richten. Nicht erwähnt wird in Art. 5 Abs. 1 GO das Recht auf die Einreichung von Wahlvorschlägen. Gemäss Art. 9 GO finden Ersatzwahlen in stiller Wahl statt. Bei stillen Wahlen gibt es ein Wahlvorschlagsverfahren (§§ 48 ff. Gesetz über die politischen Rechte [GPR]).

Wir empfehlen aus Gründen der Transparenz, in Art. 5 Abs. 1 GO auch das Recht auf Einreichung von Wahlvorschlägen aufzunehmen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Variante MuGO).

**Abs. 2** sieht unter anderem vor, dass die Betriebsbeamtin bzw. der Betriebsbeamte mit Wohnsitz im Kanton Zürich wählbar ist. Die Stadt Dübendorf bildet mit Wangen-Brüttisellen ein Betriebskreis (Beschluss des Regierungsrats vom 25. März 2009, RRB Nr. 2009-463). Die Organisation ihres Betriebsamtes wird durch die Gemeinden des Betriebskreises geregelt, daher erübrigen sich entsprechende Bestimmungen über das Betriebswesen in der Gemeindeordnung.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 5 Abs. 2 GO der Passus «die Betriebsbeamtin bzw. der Betriebsbeamte sowie» ersatzlos zu streichen.

### **Art. 11 Obligatorisches Referendum**

**Abs. 1 Ziff. 6** sieht vor, dass Verträge über Gebietsänderungen dem obligatorischen Referendum unterstehen. § 162 GG sieht vor, dass die Stimmberechtigten an der Urne über Gebietsänderungen von erheblicher Bedeutung entscheiden und dass die Zuständigkeit von Gebietsänderungen im Übrigen in der Gemeindeordnung zu regeln ist. Der vorgelegten GO sind jedoch keine entsprechenden Zuständigkeitsregelungen zu entnehmen. In der Folge wäre Art. 11 Abs. 1 Ziff. 6 GO wohl so zu interpretieren, dass einzig die Stimmberechtigten an der Urne für Gebietsänderungen zuständig sind, selbst wenn es sich um kleinste, unwesentliche Grenzverschiebungen handelt. Dies ist jedoch eher unzweckmässig.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist dem Regelungsauftrag in § 166 GG nachzukommen und in der GO die Zuständigkeit für Gebietsänderungen von nicht erheblicher Bedeutung zu regeln (vgl. als Formulierungsvorschlag Art. 17 Ziff. 8, Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 MuGO) und in Art. 11 Abs. 1 Ziff. 6 GO zu konkretisieren, dass es sich hierbei um erhebliche Gebietsänderungen handelt (vgl. Art. 11 Ziff. 6 MuGO).

**Abs. 2** sieht vor, dass der Gemeinderat Gegenstände, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, den Stimmberechtigten vor der Ausarbeitung einer Vorlage zum Grundsatzentscheid unterbreiten kann. Der Gemeinderat kann nicht nur über Gegen-



stände, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, sondern auch über Gegenstände, die dem fakultativen Referendum unterstehen eine Grundsatzabstimmung durchführen lassen. Im zweiten Fall hat dies eine Kompetenzdevolution zur Folge (vgl. Marc Burgherr, in Kommentar zum Züricher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 12 N 19). Die vorliegende Formulierung ist daher unpräzise.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 11 Abs. 2 GO in dem Sinne zu präzisieren, dass der Gemeinderat über sämtliche Geschäfte, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen eine Grundsatzabstimmung durchführen kann. Alternativ könnte Art. 11 Abs. 2 GO auch ersatzlos gestrichen werden, da sich das Recht des Gemeinderats Grundsatzabstimmungen durchführen zu können, bereits aus § 12 GG ergibt.

### **Art. 10 Urheber einer Initiative / Art. 12 Fakultatives Referendum**

Für das Zustandekommen sowohl einer Volksinitiative wie auch eines Referendums müssen in Dübendorf 300 Unterschriften gesammelt werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 GO). Initiative und Referendum sind unterschiedlich konzipierte Volksrechte. Initiativen ermöglichen es ihren Urhebern, direkten Einfluss auf die Gemeinde, ihre Aufgaben und Organisation zu nehmen. Beim fakultativen Referendum handelt es sich um eine Form des Vetorechts, d.h. um ein Einspruchsrecht, das bestätigenden oder verwerfenden Charakter haben kann. Aufgrund des unterschiedlichen Konzeption der beiden Volksrechte und den unterschiedlichen Fristen, in denen die notwendigen Unterschriften gesammelt werden müssen, beträgt die erforderliche Unterschriftenzahl beim Referendum regelmässig die Hälfte der Unterschriftenzahl, die bei Initiativen erforderlich ist (vgl. Art. 24 lit. a, 33 Abs. 2 lit. a Verfassung Kanton Zürich, Art. 138, 139, 141 Abs. 1 Bundesverfassung, § 146 Abs. 4 GPR, Art. 159 Abs. 3 GPR). Die vorliegende Regelung ist kaum vereinbar mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit, wonach Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Dieser Grundsatz untersagt im vorliegenden Falle die rechtliche Gleichbehandlung von Fällen (Unterschriftenzahlen), die sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden.

Wir empfehlen dringend, in Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 GO die Zahl zu sammelnder Unterschriften für das Zustandekommen des fakultativen Referendums tiefer anzusetzen als diejenige für die Volksinitiative in Art. 10 Abs. 1 GO.

### **Art. 11 Obligatorisches Referendum**

**Abs. 1 Ziff. 8** sieht die Zuständigkeit der Stimmberechtigten an der Urne für Rechtsgeschäfte über die Veräusserung von Grundeigentum im Bereich des Finanzvermögens im Wert von mehr als Fr. 3'000'000 im Einzelfall vor. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit Art. 18 Ziff. 5 und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 6 GO zu lesen. Sie definieren die nach § 117 Abs. 2 Bst. a GG notwendigen Betragsgrenzen, ab welcher der Gemeinderat bzw. bis zu welcher der Stadtrat für die Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens zuständig ist. Dabei sprechen Art. 18 Ziff. 5 und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 6 GO einheitlich von «Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens» wohingegen Art. 11 Abs. 1 Ziff. 8 GO abweichend von «Rechtsgeschäften über die Veräusserung von Grundeigentum im Bereich des Finanzvermögens» spricht. Gemäss Art. 655



Zivilgesetzbuch (ZGB) besteht das Grundeigentum aus Grundstücken. Grundstücke wiederum sind Liegenschaften, beschränkt dingliche Rechte, Bergwerke und Miteigentumsanteile an Grundstücken. Liegenschaften sind somit nur ein Teil dessen, was Grundeigentum sein kann. Durch die unterschiedliche Formulierung in Art. 18 Ziff. 5 bzw. Art. 27 Abs. 2 Ziff. 6 GO und Art. 11 Abs. 1 Ziff. 8 GO entsteht eine Lücke in der Regelung der Zuständigkeit betreffend Grundeigentum im Finanzvermögen. In der Gemeindeordnung sind jedoch die Finanzbefugnisse der Organe lückenlos und widerspruchsfrei zu regeln und hinreichend aufeinander abzustimmen.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 11 Abs. 1 Ziff. 8 GO in Einklang mit Art. 18 Ziff. 5 und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 6 GO zu bringen. Wir empfehlen, zur Angleichung Art. 11 Abs. 1 Ziff. 8 GO wie folgt zu formulieren: «die Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens im Wert von mehr als Fr. 3'000'000.»

## **Art. 12 Fakultatives Referendum**

**Abs. 2 Ziff. 2 zweiter Teilsatz** sieht vor, dass die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Gemeinderats an der gleichen Sitzung das fakultative Referendum beschliessen kann. § 157 Abs. 3 GPR regelt das fakultative Referendum abschliessend. Die Gemeinden verfügen nicht über den Spielraum, in der Gemeindeordnung die Urheberschaft und die Fristen für fakultative Referenden anders zu regeln. § 157 Abs. 3 GPR erwähnt den Tatbestand von Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 zweiter Teilsatz GO nicht. Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 zweiter Teilsatz widerspricht somit dem kantonalen Recht.

Art. 12 Abs. 2 zweiter Teilsatz GO ist nicht genehmigungsfähig und für eine vorbehaltlose Genehmigung ersatzlos zu streichen.

**Abs. 3** führt die parlamentarischen Kommissionen auf. Die Bestimmung ist genehmigungsfähig. Wir weisen darauf hin, dass solche Regelungen nach dem Verständnis des neuen Gemeindegesetzes üblicherweise im Organisationserlass des Parlaments verankert werden (vgl. Musterorganisationserlass für Gemeindeparlamente unter diesem [Link](#) oder [www.zh.ch](http://www.zh.ch) < Politik & Staat < Gemeinden < Gemeindeorganisation). Abs. 3 könnte daher ersatzlos gestrichen werden, womit das Gemeindeparlament in seiner Organisation flexibler würde, da für eine Reorganisation der parlamentarischen Kommissionen keine Änderung der GO notwendig würde.

## **Art. 14 Wahlbefugnisse**

**Ziff. 3** sieht vor, dass der Gemeinderat die Mitglieder der Bürgerrechtskommission wählt. Dabei soll neu die Bürgerrechtskommission als eine vom Stadtrat präsierte eigenständige Kommission ausgestaltet werden und nicht, wie bis anhin, als parlamentarische Kommission. Die Wahl der Mitglieder der Bürgerrechtskommission durch den Gemeinderat widerspricht Art. 21 Kantonsverfassung, der verlangt, dass entweder das Parlament selbst oder ein Organ, das von den Stimmberechtigten gewählt wurde, über Einbürgerungen entscheidet. Entsprechend ist in § 40 Abs. 1 Bst. a Ziff. 6 GPR vorgesehen, dass die Mitglieder der Bürgerrechtskommission von den Stimmberechtigten im Mehrheitswahlverfahren an der Urne gewählt werden.

Art. 14 Ziff. 3 GO ist nicht genehmigungsfähig. Die Mitglieder einer eigenständigen Bürgerrechtskommission müssen von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt



werden. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 14 Ziff. 3 GO ersatzlos zu streichen und Art. 7 GO entsprechend um die Wahl der Mitglieder der Bürgerrechtskommission zu ergänzen. Alternativ kann in Parlamentsgemeinden die Einbürgerung durch eine parlamentarische Kommission erfolgen. Für eine vorbehaltlose Genehmigung sind in diesem Fall Art. 14 Ziff. 3 GO sowie Art. 42, 43 GO ersatzlos zu streichen (vgl. auch unsere Ausführungen zu Art. 42, 43 GO).

### **Art. 17 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse**

**Ziff. 10** sieht vor, dass der Gemeinderat für die Gründung und Aufhebung gemeindeeigener Fonds und deren Zweckänderung zuständig ist. Die Bildung von Fonds ist nur erlaubt, falls das übergeordnete Recht dies vorsieht (§ 87 Abs. 2 Bst. b GG). Der Gemeinderat kann daher nicht über die Gründung und Aufhebung von Fonds entscheiden. Dies widerspricht § 87 Abs. 2 Bst. b GG. Im Übrigen sieht das übergeordnete Recht jedoch nur einige wenige Fonds vor (vgl. August Mächler in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 87 N 7). Gemeint sein könnten an dieser Stelle Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget (§ 87 Abs. 2 Bst. c GG). Über die Bildung solcher Rücklagen entscheidet das Gemeindeparlament (§ 89 Abs. 1 GG).

Art. 17 Ziff. 10 GO ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig. Sind mit «Fonds» Rücklagen im Sinne von § 89 GG gemeint, ist für eine vorbehaltlose Genehmigung Art. 17 Ziff. 10 GO entsprechend anzupassen (vgl. Kommentar zu Art. 18 Ziff. 15 MuGO).

**Ziff. 11** sieht vor, dass der Gemeinderat für die Bestimmung der amtlichen Publikationsorgane zuständig ist. Nebst der Grundsatzentscheidung darüber, ob amtliche Publikationen elektronisch oder in Papierform erfolgen sollen, werden zum amtlichen Publikationsorgan weitere, auch untergeordnete, Entscheidungen notwendig. Z.B. ist bei der elektronischen Publikation festzulegen in welchem Rhythmus (wöchentlich, täglich) die Publikationen erfolgen soll oder auf welcher Seite der Homepage der Gemeinde genau die amtlichen Publikationen erfolgen soll. Wird als amtliches Publikationsorgan eine Zeitung gewählt, ist allenfalls ein Submissionsverfahren mit den entsprechenden Entscheidungen durchzuführen. Insbesondere im Rahmen eines Submissionsverfahrens erscheint es nicht zweckmässig, dass sämtliche Entscheidungen vom Gemeinderat getroffen werden müssen. Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass eine Gemeinde lediglich *ein* amtliches Publikationsorgan haben kann, da die Publikation im amtlichen Publikation fristauslösend z.B. für Rechtsmittel oder Unterschriftensammlungen ist. Es ist nicht verboten, dass die Gemeinde daneben dieselbe Information auf weiteren Kanälen verbreitet, jedoch handelt es sich bei diesen Veröffentlichungen nicht um amtliche Publikationen. Die Verwendung des Plurals in Art. 17 Ziff. 11 GO ist daher irreführend.

Wir empfehlen, Art. 17 Ziff. 11 GO wie folgt zu formulieren: "grundlegende Entscheidungen über die Bestimmung des amtlichen Publikationsorgans" und in Art. 26 GO eine zusätzliche Ziffer einzufügen, wonach der Stadtrat zuständig für untergeordnete Entscheidungen über die Bestimmung des amtliche Publikationsorgan ist.

**Ziff. 12** sieht vor, dass der Gemeinderat für die Behandlung von Geschäften zuständig ist, die an sich in die Kompetenz des Stadtrats fallen, dieser aber dem Gemeinderat unterbreitet. Gestützt auf das Gemeindegesetz nimmt die Gemeindeordnung eine verbindliche Regelung der Zuständigkeiten der Organe vor und grenzt ihre Kompetenzen



gegeneinander ab (Art. 89 Abs. 1 KV, § 4 Abs. 1 GG). Eine Blankoermächtigung wonach der Stadtrat nach Belieben Geschäfte in seiner Kompetenz dem Gemeinderat unterbreiten kann, ist nicht genehmigungsfähig. Damit könnte der Stadtrat die in der Gemeindeordnung verbindlich geregelte Zuständigkeitsordnung nach willkürlich, einseitig verändern. Ausserdem stellten sich in der Praxis einige heikle Fragen, wie z.B. wer später für eine allfällige Änderung eines solchen Geschäfts zuständig ist (Gemeinderat oder Stadtrat). Soll der Stadtrat Geschäfte auf den Gemeinderat übertragen können, ist eine Delegationsnorm zu schaffen, die die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 364 ff.). Eine solche Norm scheint uns jedoch nicht erforderlich, da bereits das geltende Recht genügend Spielraum lässt. So spricht einiges dafür, dass es sich bei gebundenen Ausgaben, die freiwillig dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt werden, tatsächlich nicht um gebundene, sondern um neue Ausgaben handelt und dem Gemeinderat vorgelegt werden müssten.

Art. 17 Ziff. 12 GO ist in dieser Form nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 17 Ziff. 12 GO ersatzlos zu streichen oder eine Delegationsnorm zu schaffen, die die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt.

**Ziff. 13** sieht vor, dass der Gemeinderat für die Vereinbarung mit anderen Gemeinden zur Bildung von Zweckverbänden zuständig ist. Diese Bestimmung widerspricht § 79 GG wonach die Stimmberechtigten an der Urne über die Bildung und die Statuten von Zweckverbänden entscheiden (vgl. auch Art. 11 Abs. 1 Ziff. 4 GO).

Art. 17 Ziff. 13 GO ist nicht genehmigungsfähig und für eine vorbehaltlose Genehmigung ersatzlos zu streichen.

## **Art. 18 Finanzbefugnisse**

**Ziff. 4** regelt die Finanzbefugnisse des Gemeinderats. Es wird eine Spannweite (von bis) definiert. Die untere Betragslimite schliesst dabei nahtlos an die Betragslimite an, bis zu welcher der Stadtrat neue Ausgaben bewilligen darf. Abgeschlossen wird Art. 18 Ziff. 4 GO mit der Formulierung "soweit nicht der Stadtrat zuständig ist". Wird der Hinweis "soweit nicht der Stadtrat zuständig ist" angebracht, ist es nicht notwendig die Finanzbefugnisse des Gemeinderats mit einer Spannweite anzugeben. Wird umgekehrt eine Spannweite bei den Finanzbefugnissen des Gemeinderats angegeben, so kann der Zusatz "soweit nicht der Stadtrat zuständig ist" weggelassen werden. Gemäss Brief vom 17. Juli 2020 ist es die Absicht der Gemeinde, dass die Schulpflege, deren Betragslimiten zur Bewilligung neuer Ausgaben tiefer liegen als diejenigen des Stadtrats, für die Bewilligung neuer Ausgaben oberhalb ihrer Finanzbefugnisse direkt an den Gemeinderat gelangen kann. Unter diesen Umständen erscheint die Formulierung einer Spannweite beim Gemeinderat nicht möglich.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist, in Art. 18 Ziff. 4 GO keine Spannweiten anzugeben und wie folgt zu formulieren: «die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben bis Fr. 1'500'00 für einen bestimmten Zweck und von neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben bis Fr. 150'000 für einen bestimmten Zweck, soweit nicht der Stadtrat oder die Schulpflege zuständig ist». Mit dieser Formulierung ist auch klargestellt, dass die Schulpflege Ausgaben oberhalb ihrer Finanzkompetenzen direkt beim Gemeinderat beantragen kann und nicht beim Stadtrat, falls dessen Finanzkompetenzen nicht überschritten sind.



**Ziff. 6** sieht die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Einräumung von Baurechten und die Begründung anderer dinglicher Rechte des Finanzvermögens von mehr als Fr. 3'500'000 vor. In der GO können nebst der Veräusserung von und der Investition in Liegenschaften des Finanzvermögens weitere Anlagen bezeichnet werden, für die der Gemeinderat eine gewisse Zuständigkeit erhalten soll (§ 117 Abs. 2 Bst. b GG). Dies ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Werden solche Bestimmungen in die GO aufgenommen, muss die GO eine lückenlose und widerspruchsfreie Regelung schaffen. In der GO wird jedoch nicht definiert, welches Organ für Baurechte und andere dingliche Rechte des Finanzvermögens im Wert von weniger als Fr. 3'500'000 zuständig ist.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist entweder Art. 18 Ziff. 4 GO ersatzlos zu streichen oder in der GO eine lückenlose Regelung für Baurechte und andere dingliche Rechte des Finanzvermögens zu schaffen und zu definieren, welches Organ für diese Anlagen zuständig ist, falls der Betrag von Fr. 3'500'000 nicht erreicht wird.

**Ziff. 8** sieht die Zuständigkeit des Gemeinderats für Eventualverpflichtungen von Fr. 150'000 vor. Dabei wird ein exakter Betrag «Fr. 150'000» definiert. Damit ist zu Einen unklar, welches Organ für Eventualverpflichtungen über bzw. unter Fr. 150'000 zuständig ist. Es besteht somit eine Lücke. Zum Anderen sieht Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 GO wörtlich dieselbe Zuständigkeit für den Stadtrat vor. Damit besteht eine Doppelspurigkeit, denn sowohl Gemeinderat als auch Stadtrat sind für Eventualverpflichtungen in der Höhe von Fr. 150'000 zuständig. 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. Das Abstellen auf Sondertatbestände wie Eventualverpflichtungen und Beteiligungen, wie es § 41 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 teilweise verlangte, ist nach neuem Recht nicht mehr Pflicht, bleibt jedoch zulässig. Werden Sondertatbestände geregelt, muss für diese jedoch in der GO eine lückenlose, widerspruchsfreie Regelung geschaffen werden.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung sind Art. 18 Ziff. 5 und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 GO entweder ersatzlos zu streichen oder es ist in der GO eine lückenlose, widerspruchsfreie Regelung für Baurechte und andere dingliche Rechte zu schaffen.

**Zusätzliche Ziffer:** § 117 Abs. 2 Bst. a GG sieht vor, dass die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung eine Betragslimite festlegen, ab welcher der Gemeinderat für die Investition in Finanzliegenschaften zuständig ist. Eine entsprechende Regelung ist ihrer GO nicht zu entnehmen. Wird in der GO keine entsprechende Betragslimite festgelegt, würde anlässlich ihrer Genehmigung wohl angemerkt, dass der Gemeinderat betragsunabhängig für Investition in Finanzliegenschaften zuständig ist. Folglich kämen dem Stadtrat in diesem Bereich keine Befugnisse zu.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung, ist in Art. 18 GO eine weitere Ziffer aufzunehmen und zu definieren, ab welcher Betragslimite der Gemeinderat für Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens zuständig sein soll (vgl. Art. 17 Ziff. 11 MuGO) und in Art. 27 GO (Finanzbefugnisse Stadtrat) ebenfalls eine zusätzliche Ziffer aufzunehmen und zu definieren bis zu welcher Betragslimite der Stadtrat für die entsprechende Anlage zuständig sein soll (vgl. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 5 MuGO).



**Zusätzliche Ziffer:** Wir empfehlen der Vollständigkeit halber, in Art. 18 in einer zusätzlichen Ziffer die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Einführung eines Globalbudgets vorzusehen (vgl. Art. 18 Ziff. 4 MuGO).

### **Art. 20 Offenlegung der Interessenbindung**

Wir weisen darauf hin, dass es sich beim Organisationserlass, welcher die Offenlegung der Interessenbindungen regelt, um einen Gemeindeerlass (Erlass des Gemeinderats) handeln muss. Alternativ kann die Offenlegung der Interessenbindung auch in der Gemeindeordnung geregelt werden.

### **Art. 24 Wahl- und Anstellungsbefugnisse**

**Ziff. 2 Bst. c** sieht vor, dass der Stadtrat allfällige Ausschüsse ernennt oder in freier Wahl wählt. Ausschüsse bestehen aus Mitgliedern der betreffenden Behörde (§ 44 GG). D.h. ein Ausschuss des Stadtrats setzt sich ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats zusammen. Der Stadtrat kann daher deren Mitglieder nicht in *freier* Wahl wählen oder ernennen, sondern er muss sie aus seiner Mitte wählen.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 24 Ziff. 2 Bst. c GO in Art. 24 Ziff. 1 GO zu überführen. Alternativ könnte Art. 24 Ziff. 2 Bst. c GO auch ersatzlos gestrichen werden, da sich deren Inhalt bereits aus § 44 GG ergibt.

**Ziff. 3 Bst. c** Vgl. hierzu unsere Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2 GO.

Wir empfehlen, Art. 24 Ziff. 3 Bst. c GO ersatzlos zu streichen.

### **Art. 27 Finanzbefugnisse**

**Abs. 1 Ziff. 1 erster Satz** definiert die Betragslimiten bis zu welchen der Stadtrat neue einmalige und neue wiederkehrende Ausgaben bewilligen kann, wobei nicht zwischen Ausgaben ausserhalb oder innerhalb Budget unterschieden wird. Allerdings sieht Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 GO in einem zweiten Satz vor, dass für im Budget nicht enthaltene einmalige Ausgaben der kumulierte jährliche Gesamtbetrag auf Fr. 1'500'000 begrenzt wird. Diese Formulierung erinnert an die Definition eines Plafonds, wie er bei der Bewilligung von neuen Ausgaben ausserhalb Budget durch die Exekutive in der Gemeindeordnung festzulegen ist (vgl. 104 Abs. 2 GG). Es stellt sich daher die Frage, ob es die Absicht war in Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 Satz eins GO, dass der Stadtrat auch neue Ausgaben ausserhalb bewilligen kann. Die Bewilligung der Exekutive von Ausgaben ausserhalb Budget bilden im System des Verfahrens der doppelten Ausgabenbewilligung die Ausnahme. Die Bewilligung der Exekutive von Ausgaben ausserhalb Budget und sind daher ausdrücklich und unmissverständlich in der Gemeindeordnung zu regeln (Art. 104 Abs. 2 GG). Aus Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 Satz eins GO geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob und falls ja bis zu welcher Betragslimite der Stadtrat neue Ausgaben ausserhalb Budget bewilligen kann. Aus der Formulierung von Satz zwei könnte auch geschlossen werden, dass er nur einmalige aber nicht wiederkehrende neue Ausgaben ausserhalb bewilligen kann. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die Bewilligung von neuen Ausgaben in der GO als undelegierbar ausgewiesen werden. Dies ist genehmigungsfähig. In diesem Fall kann jedoch der Stadtrat weder einem Ausschuss, noch einer unterstellten Kommission noch einem Gemeindeangestellten die Befugnis



einräumen, bis zu einem gewissen Betrag neue Ausgaben zu bewilligen. Dies kann sich als unzweckmässig erweisen.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 27 GO zu klären, ob dem Stadtrat in der Gemeindeordnung die Befugnis eingeräumt werden soll, neue Ausgaben ausserhalb Budget zu bewilligen. Falls dies vorgesehen werden soll, ist in Art. 27 GO zwischen Ausgaben ausserhalb und innerhalb Budget zu unterscheiden und für beide Bereiche einzeln Betragslimiten zu definieren, bis zu welchen der Stadtrat neue Ausgaben bewilligen kann. Ausserdem ist für die Bewilligung von Ausgaben ausserhalb Budget in Art. 27 GO ein Plafond festzulegen. Sollen dem Stadtrat keine Befugnisse zur Bewilligung neuer Ausgaben ausserhalb Budget zukommen, ist unklar, welchen Regelungsinhalt Art. 27 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 2 hat. Unklare nicht verständliche Regelungen widersprechen der Rechtssicherheit und sind nicht genehmigungsfähig.

**Abs. 2 Ziff. 4** sieht vor, dass der Stadtrat für finanzielle Beteiligungen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, im Betrag von Fr. 150'000 zuständig ist. 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. Das Abstellen auf Sondertatbestände wie Beteiligungen, wie es § 41 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 teilweise verlangte, ist nach neuem Recht nicht mehr Pflicht, bleibt jedoch zulässig. Werden Sondertatbestände geregelt, muss für diese in der GO jedoch eine lückenlose, widerspruchsfreie Regelung geschaffen werden. Dies ist vorliegend nicht der Fall, denn der Stadtrat soll lediglich für Beteiligungen zuständig sein, falls sie den Betrag von Fr. 150'000 aufweisen. Nicht in der GO geregelt ist damit, welches Organ für Beteiligungen bis Fr. 150'000 bzw. über Fr. 150'000 zuständig ist.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 27 Abs. 2 Ziff. 4 GO entweder ersatzlos zu streichen oder eine lückenlose Regelung für finanzielle Beteiligungen, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, in der GO zu verankern.

**Abs. 2 Ziff. 5:** vgl. unsere Ausführungen zu Art. 18 Ziff. 5 GO.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung sind Art. 18 Ziff. 5 und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 GO entweder ersatzlos zu streichen oder eine lückenlose Regelung für Eventualverpflichtungen in der GO zu verankern.

**Zusätzliche Ziffer:** vgl. unsere Ausführungen zu Art. 18 GO zusätzliche Ziffer.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung, ist in Art. 27 GO eine weitere Ziffer aufzunehmen und zu definieren, bis zu welcher Betragslimite der Stadtrat für Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens zuständig sein soll (vgl. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 5).

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Nummerierung der Ziffern in Abs. 2 nicht korrekt ist. Auf Ziff. 6 folgt Ziffer 8 und danach Ziffer 7. Die Nummerierung der Ziffern ist anzupassen.

## **Art. 33 Wahl- und Anstellungsbefugnisse**



**Ziff. 1** erwähnt die operative Gesamtleitung. Das VSA führt hierzu aus: falls mit der operativen Gesamtleitung die Leitung Bildung gemeint ist, wie sie in Art. 39 GO verankert wird, wird

empfohlen, in Art. 33 Ziff. 1 GO in Klammern «Leitung Bildung» anzufügen. Sollte in Art. 33 Ziff. 1 GO mit operativer Gesamtleitung nicht die Leitung Bildung gemeint sein, ist zu klären, was unter der operativen Gesamtleitung zu verstehen ist.

**Ziff. 2** sieht vor, dass die Schulpflege die Mitarbeitenden der Schulverwaltung anstellt. Nicht erwähnt wird dabei die Leiterin bzw. der Leiter der Schulverwaltung. Gerade in Bezug auf die Anstellung der Leitung der Schulverwaltung entstehen in Einheitsgemeinden immer wieder Streitigkeiten und Unklarheiten, da diese von der Schulpflege oder vom Stadtrat, unter Zustimmung der Schulpflege, angestellt werden kann.

Wir empfehlen dringend, in der GO auch die Anstellung der Leitung der Schulverwaltung zu regeln.

### **Art. 36 Finanzbefugnisse**

**Ziff. 3** setzt für die Bewilligung neuer Ausgaben der Schulpflege innerhalb Budget einen Plafond. Wir weisen darauf hin, dass dies für neue Ausgaben *innerhalb* Budget nicht notwendig und ungewöhnlich ist.

**Ziff. 3 Abs. 2** sieht vor, dass die oberen Grenzen dieser Finanzbefugnisse massgebend für die Überweisung der Geschäfte der Primarschulpflege an das Gemeindeparlament im Sinne des direkten Antragsrechts sind. Gemäss den Ausführungen im Begleitbrief vom 17. Juli 2020 soll diese Bestimmung gewährleisten, dass die Schulpflege für die Bewilligung von neuen Ausgaben die über ihren Finanzkompetenzen aber innerhalb der Finanzkompetenzen des Stadtrats liegen, nicht an den Stadtrat muss sondern an den Gemeinderat gelangen kann. Die Formulierung in Ziff. 3 Abs. 2 erscheint uns umständlich und schwer verständlich. Sie birgt daher in Zukunft die Gefahr von Missverständnissen und Auslegungsproblemen, welche die Rechtssicherheit gefährden könnten.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 36 Ziff. 3 Abs. 2 GO eine verständlichere Formulierung zu wählen. Hierfür könnte Art. 36 Ziff. 3 Abs. 2 GO ersatzlos gestrichen und Art. 18 Ziff. 4 GO gemäss unserer obigen Empfehlung formuliert werden. Alternativ könnte Art. 36 Ziff. 3 Abs. 2 GO auch wie folgt formuliert werden: «Die Primarschulpflege beantragt neue Ausgaben, die ihre Finanzkompetenzen überschreiten, direkt beim Gemeinderat.»

### **Art. 38 Mitberatung an den Sitzungen der Schulpflege**

Die Bestimmung sieht vor, dass an den Sitzungen der Schulpflege eine Vertretung der Schulleitung sowie eine Vertretung der Lehrpersonen mit beratender Stimme teilnimmt. Art. 42 Volksschulgesetz verlangt, dass die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege regelt. Gemäss dieser Regelung muss die Zahl der teilnehmenden Schulleiterinnen bzw. Schulleiter und Lehrpersonen objektiv bestimmbar sein. Die Formulierung "eine Vertretung" erfüllt diese Anforderung nicht, da eine Vertretung aus einer oder mehr Personen bestehen kann. Damit ist in der GO nicht eindeutig zah-



lenmässig festgehalten, wie viele Schulleiterinnen bzw. Schulleiter und wie viele Lehrpersonen an den Sitzungen der Schulpflege teilnehmen.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 38 GO eine eindeutige Formulierung für die Vertretung der Schulleiterinnen und Schulleiter sowie der Lehrpersonen zu wählen, so dass in der GO zahlenmässig eindeutig bestimmt ist wie viele Schulleiterinnen bzw. Schulleiter und wie viele Lehrpersonen an den Sitzungen der Schulpflege teilnehmen (vgl. Art. 40 MuGO).

### **Art. 42 / 43 Bürgerrechtskommission**

Vgl. unsere Ausführungen zu Art. 14 Ziff. 3 GO.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist die Bürgerrechtskommission entweder als eigenständige Kommission auszugestalten, deren Mitglieder von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden. In diesem Fall sind Art. 42 und 43 GO in der GO zu belassen. Wird die Bürgerrechtskommission als parlamentarische Kommission ausgestaltet, sind Art. 42 und 43 GO ersatzlos zu streichen. Allenfalls ist in diesem Fall die Bürgerrechtskommission in Art. 12 Abs. 3 GO aufzuführen.

### **Art. 51 Inkrafttreten**

Die GO soll nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung am Tag der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft treten. Diese Variante führt zu einem willkürlichen Inkrafttreten der GO an irgendeinem Mittwoch, da der Regierungsrat in der Regel an diesem Wochentag tagt. Ausserdem besteht die Gefahr, dass die Gemeinde erst einige Zeit später vom Inkrafttreten ihrer GO erfährt. Letztlich ist auch die Formulierung von Übergangsbestimmungen dadurch erschwert.

Wir empfehlen, für das Inkrafttreten eine der in Art. 59 MuGO erwähnten Varianten vorzusehen (genaues Datum oder Beschluss Stadtrat).

### **Übergangsbestimmungen**

Gestützt auf die geltende Gemeindeordnung von Dübendorf besteht in der Gemeinde eine **Sozialbehörde** als eigenständige Kommission (Art. 50-53). Diese soll aufgelöst werden. Die Auflösung einer eigenständigen Kommission während laufender Amtsdauer ist unüblich und kann für die Gemeinde erhebliche finanzielle Folgen nach sich ziehen. Wird die Gemeindeordnung vor Amtsdauerbeginn 2022/2026 in Kraft gesetzt,

empfehlen wir, in einer Übergangsbestimmung vorzusehen, dass die Sozialbehörde die Amtsdauer 2022/2026 als eigenständige Kommission vollendet.

Wird die Gemeindeordnung nach Amtsdauerbeginn 2022 in Kraft gesetzt, sind bei den Erneuerungswahlen für die Sozialbehörde die Kandidatinnen und Kandidaten darauf aufmerksam zu machen, dass ihnen unter einer allenfalls neuen Gemeindeordnung Dübendorf nicht mehr die Stellung als Mitglieder einer eigenständigen, sondern einer unterstellten Kommission zukommt.



Wird die **Bürgerrechtskommission** von einer heute parlamentarischen in eine eigenständige Kommission umgewandelt und wird die GO nicht auf Amtsdauerbeginn in Kraft gesetzt, so ist diese Änderung übergangsrechtlich zu regeln.

Tritt die GO Dübendorf auf Amtsdauerbeginn 2022/2026 oder kurz zuvor in Kraft, so empfehlen wir ausserdem folgende Übergangsbestimmung: «Die Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2022-2026 werden nach den Bestimmungen der vorliegenden Gemeindeordnung durchgeführt.»

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen. Gerne stehen wir für Fragen zur Verfügung (abwesend mittwochs). Da am vorliegenden Entwurf zur neuen Gemeindeordnung Dübendorf einige Änderungen notwendig werden, weisen wir Sie ausserdem gerne darauf hin, dass Sie uns den überarbeiteten Entwurf zu einer zweiten Vorprüfung einreichen dürfen. Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie in diesem Fall die am zweiten Entwurf vorgenommenen Änderungen erkennbar machen.

Freundliche Grüsse

lic. iur. Corinne Schärer

Beilage

Merkblatt für das elektronische Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren bei Gemeindeordnungen vom Juni 2018