



20-475 B3.2.2
Totalrevision Gemeindeordnung Dübendorf
Bericht und Antrag an Gemeinderat

Ausgangslage

Gesetzliche Grundlage "Gemeindegesetz"

Gestützt auf § 173 des neuen, per 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gemeindegesetzes (GG) haben die Gemeinden ihre Gemeindeordnungen (GO) innert vier Jahren nach Inkrafttreten des neuen GG und somit bis spätestens 1. Januar 2022 anzupassen.

Prozess

Einsetzung Spezialkommission (GO-Kommission)

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 19-195 vom 13. Juni 2019 (Beilage 1) wurde eine Spezialkommission (GO-Kommission) eingesetzt, die aus Vertretern der Fraktionen, des Stadtrates, der Primarschulpflege, der Sozialbehörde sowie der Verwaltung zusammengesetzt wurde. Der von der GO-Kommission im Anschluss ausgearbeitete Entwurf der neuen Gemeindeordnung wurde den Politischen Parteien und den Behörden der Stadt Dübendorf zur Vernehmlassung unterbreitet (siehe dazu nachfolgender Abschnitt "Vernehmlassungsverfahren"). Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens prüfte die GO-Kommission die eingegangenen Stellungnahmen an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2020 und passte den Entwurf der Gemeindeordnung teilweise an. Für Detailangaben dazu wird auf den überarbeiteten GO-Entwurf, datiert 18. Juni 2020, (Beilage 3) verwiesen. Der Entwurf der neuen Gemeindeordnung wurde in einem nächsten Schritt dem Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Vorprüfung eingereicht (siehe dazu nachfolgender Abschnitt "Vorprüfungsberichte Gemeindeamt"). Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Gemeindeamtes in ihrem ersten Vorprüfbericht (Beilage 4) wurde der Entwurf der neuen Gemeindeordnung durch die GO-Kommission mit Datum vom 8. September 2020 angepasst. Aufgrund des zweiten Vorprüfberichts des Gemeindeamtes (Beilage 5) waren lediglich zwei formelle Anpassungen zu den Ausführungsbestimmungen und der Inkraftsetzung notwendig, die ohne Mitwirkung der GO-Kommission vorgenommen werden konnten. Sämtliche auf den Empfehlungen des Gemeindeamtes erfolgten Anpassungen sind im GO-Entwurf vom 22. Oktober 2020 ersichtlich (Beilage 6). Der darauf basierende definitiven GO-Entwurf vom 19. November 2020 (Beilage 7) soll nun dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderates verabschiedet werden.

Vernehmlassungsverfahren

Die Politischen Parteien und die Behörden der Stadt Dübendorf wurden mit Stadtratsbeschluss vom 31. Januar 2020 zur Vernehmlassung zum ersten durch die GO-Kommission ausgearbeiteten Entwurf der neuen Gemeindeordnung eingeladen. Aufgrund der Auswirkungen des Coronavirus im Frühjahr 2020 wurde die Vernehmlassungsfrist mit Stadtratsbeschluss Nr. 20-113 vom 26. März 2020 (Beilage 2 bis zum 31. Mai 2020 verlängert. Am Vernehmlassungsverfahren nahmen sieben Parteien (CVP, EVP, FDP, GEU/glp, Grüne, SP, SVP) sowie drei Behörden (Primarschulpflege, Sozialbehörde sowie Stadtrat) teil.

Vorprüfungsberichte des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

Nach durchgeführtem Vernehmlassungsverfahren und der anschliessenden Überarbeitung des Entwurfs der neuen Gemeindeordnung durch die GO-Kommission am 18. Juni 2020 wurde dieser dem Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Vorprüfung unterbreitet. Die Vorprüfberichte des Gemeindeamtes vom 7. August 2020 (Beilage 4) und 9. Oktober 2020 (Beilage 5) enthalten eine Reihe von



Empfehlungen. Zudem weisen die Vorprüfungsberichte auf jene Bestimmungen im Entwurf der neuen Gemeindeordnung hin, welche unklar formuliert oder unzulässig sind. Diese würden anlässlich der Genehmigung durch den Regierungsrat zu einem Vorbehalt führen. Da eine möglichst vorbehaltlose Genehmigung der neuen Gemeindeordnung anzustreben ist, wurden die verschiedenen Hinweise durch die GO-Kommission aufgenommen und teilweise in den definitiven GO-Entwurf integriert.

Erwägungen

Die neue Gemeindeordnung – die wichtigsten Änderungen

Der vorliegende Entwurf der neuen Gemeindeordnung basiert auf der Mustergemeindeordnung für Parlamentsgemeinden (MuGO) des Gemeindeamtes des Kantons Zürich vom November 2016 (Beilage 9). Dübendorfer Normen, welche in der MuGO nicht enthalten sind, wurden auf ihre Gesetzeskonformität überprüft und soweit möglich übernommen. Die neue Gemeindeordnung wurde nach dem Prinzip "so wenig wie möglich und so viel wie nötig" verfasst. D.h. auf die Wiederholungen von übergeordnetem Recht wurde so weit wie möglich verzichtet. Ausnahmen bilden Bestimmungen, die dem besseren Verständnis der Gemeindeordnung dienen. Abgesehen von wenigen zwingenden Änderungen, bedingt durch das Gemeindegesetz, wurde die Gemeindeordnung mit wenigen Ausnahmen materiell nicht grundlegend geändert. Die wichtigsten Änderungen sind nachfolgend nach Artikeln des Entwurfs der neuen Gemeindeordnung aufgeführt. Details dazu sind ersichtlich in den zwei Entwurf-Versionen (Beilagen 3 und 6), jeweils in der rechten Kommentar-Spalte. Die Klammerverweise beziehen sich auf die aktuell gültige Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005 (Beilage 8). Im Übrigen ist aufgrund des völlig neuen inhaltlichen Aufbaus der Gemeindeordnung auf die Erstellung einer Synopse (Gegenüberstellung alte und neue Gemeindeordnung) verzichtet worden.

Wichtigste Änderungen

Art. 12, Fakultatives Referendum, Abs. 2, Ziff. 1 (bisher Art. 6)

Neu können 200 Stimmberechtigte (bisher 300 Stimmberechtigte) innert 60 Tagen (bisher 30 Tage) ein Volksreferendum gegen einen Parlamentsbeschluss ergreifen. Ausserdem entfällt die bisherige Möglichkeit, dass die Mehrheit der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder des Gemeinderates die Gemeindeabstimmung in der gleichen Sitzung beschliessen. Neu können mindestens 14 Mitglieder des Gemeinderates innert 14 Tagen (bisher 30 Tage) nach der Beschlussfassung eine Urnenabstimmung verlangen (Parlamentsreferendum).

Begründung: Die Anzahl Stimmberechtigter (300), die eine Volksinitiative einreichen können, ist nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit höher anzusetzen als diejenige für das Ergreifen eines Referendums, weshalb die Anzahl notwendiger Stimmen für ein Referendum reduziert worden sind. Die übrigen Anpassungen (Fristen und Wegfall der Möglichkeit zur direkten Referendumsergreifung an der GR-Sitzung selbst) basieren auf der übergeordneten Gesetzgebung (GPR), die das fakultative Referendum abschliessend regelt und den Gemeinden keinen weiteren Spielraum zulässt.

Art. 13, Gemeinderat, Funktion und Zusammensetzung, Abs. 3 (bisher Art. 13 – 27)

Die eigene Funktion und die Organisation des Gemeinderates sollen gemäss GG künftig hauptsächlich über einen eigenen Organisationserlass geregelt werden. Im vorliegenden Entwurf sind trotzdem die einzelnen Parlamentarischen Kommissionen aufgeführt (auch wenn dies gesetzlich nicht notwendig wäre). Neu sieht die GO auch die Möglichkeit einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vor.



Art. 17, Gemeinderat, Allgemeine Verwaltungsbefugnisse (bisher Art. 29)

Vereinbarungen über die Bildung von Zweckverbänden sind gemäss GG zwingend der Urne vorzulegen, weshalb die bisherige Zuständigkeit des Gemeinderates wegfällt.

Art. 20, Offenlegung der Interessenbindungen (bisher keine Bestimmung)

Die Mitglieder von Behörden legen ihre Interessenbindungen offen.

Begründung: Die Aufnahme dieser Bestimmung in die Gemeindeordnung dient der Transparenz und Vollständigkeit (§ 42 Abs. 2 GG).

Art. 21, Beratende Kommissionen und Sachverständige (bisher keine Bestimmung)

Die Behörden können jederzeit für die Vorberatung und die Begutachtung einzelner Geschäfte Sachverständige beiziehen oder beratende Kommissionen in freier Wahl bilden.

Art. 22, Aufgabenübertragung an Mitglieder oder Ausschüsse (bisher keine Bestimmung)

Die Behörden können jederzeit beschliessen, dass bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbereiche einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Mitgliedern der Behörde zur selbständigen Erledigung übertragen werden, und sie legen deren Finanzkompetenzen fest.

Begründung: Die Behörde muss den Bestand von dauernden Ausschüssen und die Delegation an diese Ausschüsse und an einzelne Mitglieder mit einem Behördenerlass regeln (§§ 44 und 17 ff GG). Die Aufnahme dieser Bestimmung dient der Transparenz.

Art. 23, Stadtrat, Zusammensetzung (bisher Art. 33 und 40)

Der Stadtrat besteht inkl. Präsidentin bzw. Präsident aus 7 Mitgliedern. Im Übrigen konstituiert sich der Stadtrat selbst. Neu soll auf die Nennung von einzelnen Ressorts in der GO verzichtet werden.

Art. 26, Stadtrat, Wahl- und Anstellungsbefugnisse, Abs. 1, Ziff. 7 (bisher Art. 36)

Der Stadtrat soll das alleine zuständige Organ für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts sein (bisher ist der Stadtrat nur in Fällen mit einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung zuständig, in den Fällen ohne Rechtsanspruch liegt die Zuständigkeit beim Gemeinderat).

Begründung: Gemäss übergeordnetem Recht (KV, BÜG/BÜV) hat die Gemeindeordnung neu ein zuständiges Organ für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in sämtlichen Fällen zu bestimmen. Die GO-Kommission hat ebenfalls die Möglichkeit einer separaten Bürgerrechtskommission diskutiert. Da dies jedoch nur in der Form einer dem Stadtrat unterstellten Kommission oder einer eigenständigen Kommission, deren Mitglieder an der Urne zu wählen wären, möglich wäre, hat sich die GO-Kommission schlussendlich für die Variante mit dem Stadtrat als zuständigem Organ entschieden.

Art. 27, Stadtrat, Finanzbefugnisse, Abs. 2, Ziff. 6 und 8 (bisher Art. 38)

Unter Ziff. 8 ist die Zuständigkeit des Stadtrates für den Erwerb und Tausch von Grundstücken und Liegenschaften des Finanzvermögens auf einen Wert von Fr. 5'000'000.00 erhöht worden (bisher Fr. 3'500'000.00).



Ausserdem ist mit der Zuständigkeit des Stadtrates für Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens ein bisher fehlender Passus zur Klärung der diesbezüglichen Klärung der Kompetenzen in die GO aufgenommen worden (Ziff. 6). Während dem die GO-Kommission ohne bisherigen Referenzwert einen Maximalbetrag von Fr. 1'500'000.00 vorgeschlagen hat, beantragt der Stadtrat, diesen auf Fr. 3'500'000.00 zu erhöhen.

Begründung:

Mit dem beantragten Wert von Fr. 3'500'000.00 wären wie bisher auch grössere notwendige Gesamtanierungen von Liegenschaften des Finanzvermögens möglich. Im Weiteren sind Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens mit einer entsprechenden Aktivierung/Aufwertung verbunden. Somit erachtet der Stadtrat den Vorgang eher als Transfer bzw. als interne Veränderung des Finanzvermögens und nicht als Ausgabe.

Art. 28, Unterstellte Kommissionen, Art. 28 (bisher Art. 45 und 46)

Neu sind alle dem Stadtrat unterstellten Kommissionen in der GO aufgeführt. Dazu gehört auch die Sozialkommission (bisher Sozialbehörde), die gemäss Vorschlag der GO-Kommission neu nicht mehr als selbständige Kommission, sondern als dem Stadtrat unterstellte Kommission geführt werden soll.

Art. 47, Ombudsstelle (bisher keine Bestimmung)

Die Regelung der Ombudsstelle gemäss Beschluss des Gemeinderates vom 2. März 2020 muss in der GO gesetzlich verankert werden.

Fazit

Der Stadtrat ist überzeugt, eine ausgewogene Revision der Gemeindeordnung vorzulegen. Sie orientiert sich primär an der Muster-Gemeindeordnung des Kantons Zürich, berücksichtigt aber auch die individuellen Bedürfnisse der Stadt Dübendorf. Dank der intensiven Mitwirkung der Spezialkommission, der Behörden und Parteien sind zahlreiche Themen bereits im Vorfeld diskutiert worden. Der durch die GO-Kommission verabschiedete Inhalt der neuen Gemeindeordnung ist somit politisch breit abgestützt.

Dringlichkeit

Gestützt auf die Bestimmungen des Gemeindegesetzes ist die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf bis spätestens 1. Januar 2022 anzupassen. Unter Berücksichtigung der nach der Urnenabstimmung notwendigen Genehmigung durch den Regierungsrat, ist das Geschäft spätestens am 26. September 2021 den Stimmberechtigten vorzulegen. Die neue Gemeindeordnung wäre damit durch den Gemeinderat spätestens an seiner Juni-Sitzung 2021 zu verabschieden.



Beschluss

1. Dem Gemeinderat wird die Genehmigung der totalrevidierten Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 19.11.2020 beantragt.
2. Das Geschäft unterliegt gemäss Art. 5 Ziff. 1 der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum. Die Urnenabstimmung ist für den 26. September 2021 geplant.
3. Die Weisung Nr. 108/2020 wird genehmigt.

Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderatssekretariat – z.H. der GRPK und des Gemeinderates
- Stadtpräsident
- Stadtschreiber
- Leiter Behördendienste
- Akten

Stadtrat Dübendorf

André Ingold
Stadtpräsident

Martin Kunz
Stadtschreiber