

## **Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil**

### Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin  
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident  
Patrick Höhener  
Thomas Koch  
Katarina Oehlin  
Nadia Schüpbach  
Joël Utiger

### ***Revision des Geschäftsreglements Gemeinderat***

#### **Antrag der Sachkommission an den Gemeinderat**

Die einstimmige Sachkommission beantragt:

1. Die Geschäftsverordnung des Gemeinderats der Stadt Wädenswil (GVGR) wird gemäss Beilage (Entwurf vom 7. Oktober 2021) neu erlassen.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

### ***Beleuchtender Bericht***

#### **I. Ausgangslage**

Am 1. Januar 2018 ist das neue kantonale Gemeindegesetz<sup>1</sup> in Kraft getreten. Dieses bildet die Grundlage für die Organisation und den Finanzhaushalt der politischen Gemeinden sowie der Schulgemeinden im Kanton Zürich. Gestützt auf diesen neuen kantonalen Gesetzesrahmen muss auch die Stadt Wädenswil ihre Angelegenheiten neu ordnen. Ein erster Schritt erfolgte mit der Totalrevision der Gemeindeordnung (GO), welche der Gemeinderat am 31. Mai 2021 verabschiedet hat und die anlässlich des Urnengangs vom 26. September 2021 von den Stimmberechtigten angenommen worden ist. Da sich das Gemeindegesetz ebenso wie die neue GO auf das gesamte Regelwerk der Stadt Wädenswil auswirken, folgen weitere Reformen kommunaler Erlasse.

Die neue GO tritt zum 1. Januar 2022 in Kraft. Die vormals in der «alten» GO enthaltenen Bestimmungen über den Gemeinderat sind neu in dessen Organisationserlass zu integrieren. Die Parlamente der Zürcher Gemeinden müssen deshalb ihre Bestimmungen zum Parlamentsrecht in einem neuen Erlass regeln und diesen zugleich mit fehlenden Regelungen, welche das kantonale Recht vorschreibt,<sup>2</sup> ergänzen (§ 31 GG).

#### **II. Auftrag an die Sachkommission**

Anlässlich seiner Sitzung vom 18. Mai 2021 entschied die Mehrheit des Büros des Gemeinderats Wädenswil, die Sachkommission (SAKO) mit der Ausarbeitung eines neuen Organisationserlasses für den Gemeinderat zu betrauen und stellte dem Gemeinderat

---

<sup>1</sup> Gemeindegesetz vom 20. April 2015, LS 131.1 (fortan: GG).

<sup>2</sup> Bspw. Einführung der Parlamentarischen Initiative, dazu hinten V.12.

gestützt auf Art. 57 Abs. 1 des geltenden Geschäftsreglements Gemeinderat<sup>3</sup> einen entsprechenden Beschlussantrag. Die SAKO sei für diese Aufgabe prädestiniert, zumal die Vorberatung von Reglementen zu deren Kernaufgaben gehört und sie aufgrund der soeben abgeschlossenen Vorberatung der Totalrevision der GO mit der Materie bereits vertraut ist.<sup>4</sup> Ausserdem hätten die Mitglieder der SAKO reges Interesse an diesem Geschäft bekundet.

Der Gemeinderat stimmte dem Antrag des Büros am 31. Mai 2021 mehrheitlich zu.

### **III. Ausarbeitung der Reformvorlage – Rahmenbedingungen**

#### **1. Eng vorgegebener Zeitrahmen**

Die revidierte GO vom 31. Mai 2021 wird auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Verschiedene den Gemeinderat betreffende Vorschriften der «alten» GO sind nicht in die neue GO transferiert worden, sondern werden inskünftig im neuen Erlass für den Gemeinderat angesiedelt. Um Gesetzeslücken zu vermeiden, sollten daher beide Rechtsgrundlagen möglichst zeitgleich am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Das neue Regelwerk für den Gemeinderat qualifiziert rechtlich als Gemeindeerlass (§ 31 Abs. 1 GG) und beinhaltet wichtige Rechtssätze i.S.v. § 4 Abs. 2 GG. Als solches ist es vom Gemeinderat zu beschliessen und untersteht dem *fakultativen Referendum*. Eine Genehmigung durch den Regierungsrat ist indessen nicht erforderlich.<sup>5</sup>

Damit die Referendumsfrist gewahrt und die Inkraftsetzung zumindest auf die ersten Januarstage 2022 sichergestellt werden kann, muss der Gemeinderat Wädenswil den neuen Organisationserlass spätestens an seiner Sitzung vom 8. November 2021 verabschieden. Entsprechend eng gestaltete sich der Zeitrahmen für die Ausarbeitung des Entwurfs.

#### **2. Mustererlass des Gemeindeamts des Kantons Zürich**

Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfs zu einem neuen Organisationserlass für den Gemeinderat hat sich die SAKO zur Hauptsache an der Mustervorlage «Organisationserlass Gemeindeparlamente» des Gemeindeamts des Kantons Zürich (GAZ) vom Januar 2021 orientiert.<sup>6</sup> Diese Mustervorlage unterscheidet sich allein schon durch ihren formellen Aufbau wesentlich vom bestehenden GRGR, weshalb sich die SAKO für eine *Totalrevision* entschieden hat.

#### **3. Inhaltliche Anforderungen und Prioritäten**

Das GG regelt die Organisation der kommunalen Parlamente und deren Verfahren nur in den Grundzügen. Entsprechend verfügen die Gemeinden über einen erheblichen Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Parlamentsordnungen.<sup>7</sup>

§ 31 Abs. 2 lit. a–d GG halten lediglich fest, welche Regelungsgegenstände zwingend in den Organisationserlass der Gemeindeparlamente aufzunehmen sind. Es sind dies insbesondere die Zuständigkeiten der parlamentarischen Organe, die Rechte und Pflichten der Parlamentsmitglieder, das Verfahren für die parlamentarischen Vorstösse sowie für die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) und die Abstimmungsordnung.

<sup>3</sup> Geschäftsreglement Gemeinderat vom 18. Januar 2010 (fortan: GRGR).

<sup>4</sup> Siehe dazu Bericht und Antrag der SAKO vom 19. Mai 2021 zur Weisung 18 Revision Gemeindeordnung.

<sup>5</sup> Emanuel Brügger, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 31 N 3.

<sup>6</sup> Fortan: GAZ-MuR (Musterreglement), auffindbar unter <[www.gaz.zh.ch](http://www.gaz.zh.ch)>, Stichwort «Gemeindeorganisation».

<sup>7</sup> Brügger, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 31 N 2.

Vor dem Hintergrund der sehr knapp verfügbaren Zeit sah sich die SAKO gezwungen, den Fokus der Reform auf die Gewährleistung der einwandfreien Funktionsfähigkeit des Parlamentsbetriebs in Hinblick auf den Start in die Legislatur 2022–2026 zu legen. Entsprechend konzentrierte sie sich darauf, vorab diejenigen Elemente im neuen Erlass zu verankern, welche für die Durchführung der Gemeindewahlen im Frühling 2022, die Bestellung der gemeinderätlichen Geschäftsleitung und der Kommissionen sowie den ordnungsgemässen Ratsbetrieb unerlässlich sind. Darüber hinaus widmete sie sich aber auch der Optimierung weiterer Punkte, welche sich in den vergangenen Jahren als nachteilig erwiesen haben.<sup>8</sup>

#### **4. Vorgehensweise der Sachkommission**

Mit Beschluss vom 31. Mai 2021 erteilte der Gemeinderat der SAKO den Auftrag, ihm fristgerecht Bericht zu erstatten und Antrag zur Revision des Geschäftsreglements Gemeinderat zu stellen. In der Folge hat die SAKO gestützt auf das GAZ-MuR einen Basisentwurf zu einem neuen Organisationserlass für den Gemeinderat Wädenswil ausgearbeitet, den sie in insgesamt fünf Sitzungen weiterentwickelte, unter teilweiser Fühlungnahme mit dem Stadtschreiber-StV und Ratssekretär Roger Kempf. Ferner hat sie diverse Anregungen der in der SAKO nicht vertretenen EVP-Fraktion entgegengenommen und verschiedentlich in den Entwurf einfließen lassen.

Obwohl der neue Erlass zur Hauptsache die Organisation des Gemeinderats zum Gegenstand hat, sind teilweise auch der Stadtrat und vor allen Dingen das Büro tangiert. Um auch diese Instanzen anzuhören und ein möglichst effizientes Zusammenwirken sämtlicher Betroffener zu gewährleisten, hat die SAKO für die Zeit vom 15. bis 22. September 2021 ein kurzes *Vernehmlassungsverfahren* durchgeführt. Sowohl vom Stadtrat als auch vom Büro sind Stellungnahmen eingegangen, über welche die SAKO befunden hat und welche zum Teil in den finalen Entwurf vom 7. Oktober 2021 (siehe ANHANG) aufgenommen worden sind.

### **IV. Mängel und Revisionsbedürftigkeit des geltenden Geschäftsreglements Gemeinderat**

Das geltende Geschäftsreglement ist am 18. Januar 2010 letztmals totalrevidiert worden. Abgesehen vom aktuell notwendigen Anpassungsbedarf aufgrund des neuen übergeordneten Gemeinderechts sind seither verschiedene Mängel zutage getreten, die einer Behebung bedürfen. Die SAKO hat diese zusammengetragen und analysiert.

#### **1. In der laufenden Reform berücksichtigte Punkte**

Auf folgende 17 Kernpunkte hat die SAKO die laufende Totalreform fokussiert:<sup>9</sup>

1. Diverse terminologische Neubezeichnungen
2. Erweiterte Zusammensetzung des Ratsbüros (Art. 4 E-GVGR)
3. Überprüfung der gemeinderätlichen Kommissionen und Beseitigung des «kommissionslosen» Gemeinderatsmandats (Art. 10 Abs. 1 E-GVGR)
4. Zusammensetzung der Interfraktionellen Konferenz (IFK; Art. 26 E-GVGR)
5. Kompetenz zur Bestellung von Spezialkommissionen (Art. 16 E-GVGR)
6. Übernahme kantonalen Rechts für die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK; Art. 17 E-GVGR)

<sup>8</sup> Dazu im Einzelnen hinten V.

<sup>9</sup> Zu den Erläuterungen siehe hinten V.

7. Stellvertretung und Stimmrecht in gemeinderätlichen Kommissionen und Ratsbüro (Art. 20 E-GVGR)
8. Offenlegung der Interessenbindungen für sämtliche Behördenmitglieder (Art. 32 E-GVGR)
9. Weiterbildung für Gemeinderatsmitglieder (Art. 9 Abs. 3 und 4 E-GVGR)
10. Verschiedene Verfahrensänderungen bei parlamentarischen Vorstössen, namentlich bei Motion, Beschlussantrag und Interpellation (Art. 40 f., 42 Abs. 2 und 47 Abs. 2 E-GVGR)
11. Einführung der parlamentarischen Fragestunde (Art. 50 E-GVGR)
12. Einführung der Parlamentarischen Initiative (Art. 51 f. E-GVGR)
13. Verschiedene Massnahmen zur Verbesserung von Informationsfluss und Kommunikation (E-Art. 6 Abs. 1 lit. I, 23 Abs. 4 und 62 Abs. 2 E-GVGR)
14. Überprüfung der Redezeiten (Art. 77 Abs. 2 E-GVGR)
15. Stimmabgabe und Stichentscheid des Gemeinderatspräsidiums (Art. 82 E-GVGR)
16. Regelung der Abstimmungsordnung für Anträge (Art. 87 E-GVGR)
17. Verankerung des Cup-Systems (Art. 88 Abs. 2 E-GVGR)

## **2. Anstoss für eine spätere «Grosse Reform»**

Darüber hinaus sind im Vorfeld der Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfs verschiedentlich weitere gewichtige Reformpunkte eingebracht worden, mit denen sich die SAKO auseinandergesetzt hat. Aufgrund ihrer Komplexität erachtet die Kommission es indessen als suboptimal, diese sozusagen im Schnellzugstempo in die vorliegende Revisionsvorlage einzuarbeiten. Etliche dieser Punkte bedürfen vorgängig einer vertieften Analyse, in die auch der Stadtrat bzw. die Verwaltungsabteilungen und die GRPK involviert werden müssen. Ferner drängt sich die Frage auf, ob es sinnvoll ist, wenn ein Parlament, dessen Amtszeit in weniger als einem Jahr ausläuft, vorher noch eine Grossreform seiner Organisationsgrundlage durchdrückt.

### *2.1 Flächendeckende Einführung von New Public Management (NPM)*

Die Stadtverwaltung Wädenswil arbeitet nicht flächendeckend nach den Grundsätzen von New Public Management. Stattdessen ist das Verfahren zweigeteilt. Es bestehen zwar flächendeckend Leistungsaufträge, jedoch nur für einen Teil der Abteilungen und Dienststellen Globalbudgets. Flächendeckendes NPM bedingt eine darauf abgestimmte Organisation, welche ihre Grundlage im Geschäftserlass des Gemeinderats haben muss. Darin zu regeln sind etwa Zielsetzungen und Geltungsbereich, Leistungsaufträge, Steuerungsgrundsätze u.v.a.<sup>10</sup> Die SAKO hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt. Eine flächendeckende Einführung von NPM setzt ein gemeinsames Vorgehen von Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung voraus. Dabei dürfte auch der GRPK eine führende Rolle zukommen. Die dafür notwendigen Analysen und der Erfahrungsaustausch, auch mit anderen Gemeinden, können aber unmöglich in der kurz gesteckten Frist bis anfangs November 2021 durchgeführt werden. Die SAKO empfiehlt deshalb, die Frage der flächendeckenden Einführung von NPM in der kommenden Legislatur 2022–2026 an die Hand zu nehmen.

<sup>10</sup> Thomas Kuoni/Patrizia Kaufmann, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 100 N 22.

## 2.2 Bestand und Struktur der gemeinderätlichen Kommissionen

Zumindest teilweise mit NPM hängt auch die Frage der Reorganisation bzw. des Bestandes der gemeinderätlichen Kommissionen zusammen. In organisatorischer Hinsicht schreibt das GG in § 60 lediglich eine Geschäfts- oder Rechnungsprüfungskommission aus mindestens fünf Mitgliedern vor; im Übrigen sind die Gemeinden frei. Vor allem Gemeinden, welche flächendeckend NPM und Globalbudgets eingeführt haben, kennen eine Kombination von mehreren Sachkommissionen mit je einem spezialisierten Zuständigkeitsbereich und einer GRPK, die eng zusammenarbeiten, dadurch themenspezifisches Knowhow aufbauen und so der Exekutive und den Verwaltungsabteilungen auf Augenhöhe begegnen können.<sup>11</sup>

In der Stadt Wädenswil gibt es zurzeit die folgenden ständigen, gemeinderätlichen Kommissionen:

- ♣ GRPK Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (neun Mitglieder)
- ♣ SAKO Sachkommission (sieben Mitglieder)
- ♣ RPIK Raumplanungskommission (sieben Mitglieder)
- ♣ BRK Bürgerrechtskommission (fünf Mitglieder)

Die SAKO hat sich mit dem Bestand der Kommissionen auseinandergesetzt.<sup>12</sup> Ohne die flächendeckende Einführung von NPM sieht sie gegenwärtig keinen Bedarf für eine Veränderung. Sie empfiehlt aber, die Kommissionsstrukturen im Rahmen einer «grossen» Reform des Organisationserlasses grundlegend zu überprüfen, wozu praktische Beispiele und Erfahrungen, wie etwa in Uster, durchaus hilfreich sein dürften.

## 2.3 Mitberichtsverfahren

Gemäss Art. 6 lit. c GAZ-MuR können neben der Kommission, welche für eine Vorlage zuständig ist, weitere Kommissionen einen Mitbericht über den in ihrer Zuständigkeit liegenden sachlichen Teil eines Geschäfts verfassen. Über den Auftrag zur Ausarbeitung eines solchen Mitberichts entscheidet letztlich das Ratsbüro. Praktisch sinnvoll ist ein Mitberichtsverfahren in einer Organisationsstruktur mit zahlreichen Kommissionen, welche je über einen engeren Zuständigkeitsbereich verfügen, wie es wiederum vor allem in NPM-Gemeinden der Fall ist.<sup>13</sup>

Für den Gemeinderat Wädenswil mit seinen vier grossen Kommissionen mit breitem Aufgabenbereich, drängt sich nach Auffassung der SAKO eine isolierte Einführung des Mitberichtsverfahrens unabhängig von NPM nicht auf. Unabdingbar wird eine Prüfung jedoch im Rahmen der «grossen» Revision sein. Die SAKO erachtet es daher als verantwortbar, bis dahin zuzuwarten. Im Übrigen wurden in der Vergangenheit faktisch solche Mitberichtsverfahren auf der Basis der Kooperationsbereitschaft der amtierenden Kommissionspräsidenten bei Geschäften von grosser Tragweite durchgeführt. So haben anlässlich der Ausarbeitung der neuen Gemeindeordnungen für die Stadt bzw. für die Oberstufenschule Wädenswil ebenso wie bei der Eingemeindung von Schönenberg und Hütten die SAKO und die GRPK zusammengearbeitet und sich gegenseitig vernehmen lassen.

## 2.4 Einführung eines unabhängigen Parlamentsdienstes

Das Musterreglement des GAZ geht in Art. 8 vom Modell eines unabhängigen Parlamentsdienstes aus, wonach das Ratssekretariat nur den Interessen des Parlaments

<sup>11</sup> Siehe Kommentar zu Art. 10 Abs. 1 GAZ-MuR. Ein Beispiel, wie das konkret funktioniert, bietet die Stadt Uster, siehe dazu unter <[www.uster.ch/gemeinderat](http://www.uster.ch/gemeinderat)>.

<sup>12</sup> Zur Frage der Anzahl Mitglieder in diesen Kommissionen siehe hinten V.3.

<sup>13</sup> Siehe dazu vorne IV.2.2.

verpflichtet und ansonsten nicht in die Stadtverwaltung eingebunden ist. Folglich besteht auch kein stadträtliches Weisungsrecht.

Die Stadt Wädenswil kennt hingegen ein anderes Modell, demgemäss der stellvertretende Stadtschreiber zugleich die Funktion des Ratssekretärs innehat. Der Stadtrat stellt somit dem Gemeinderat eine Person zur Verfügung, welche für eine bestimmte Amtsdauer (Legislatur) gewählt wird (Art. 8 Abs. 1 E-GVGR).

Der hohe Zeitdruck erlaubte es der SAKO nicht, sich einlässlich mit den Vor- und Nachteilen der beiden Systeme auseinanderzusetzen. Die SAKO empfiehlt daher die vorläufige Beibehaltung des bestehenden Systems, obwohl dieses teilweise suboptimal ist. So sind bspw. die Budgetposten des Gemeinderats in der stadträtlichen Abteilung Präsidiales angesiedelt. Stattdessen wird inskünftig das Büro an den Gemeinderat Antrag zu den ihn betreffenden Budgetpositionen stellen.

Die SAKO regt daher an, die Parlamentsorganisation im Rahmen der «grossen» Revision ganzheitlich anzugehen.

## V. Grundzüge und inhaltliche Kernpunkte des Entwurfs der Sachkommission vom 7. Oktober 2021

Im Folgenden werden die einschlägigen Kernpunkte der vorliegenden Totalrevision abgehandelt. Darüber hinaus hat die SAKO verschiedentlich weitere Änderungen von geringerer Tragweite vorgenommen, wozu sie bei Bedarf Erklärungen in der Kommentarspalte des beigefügten Entwurfs vom 7. Oktober 2021 vermerkt hat.

### 1. Terminologische (Neu)bezeichnungen

Teils aufgrund von Anweisungen des GAZ, teils aus eigenem Ermessen schlägt die SAKO einige terminologische Anpassungen vor.

#### 1.1 «Geschäftsverordnung des Gemeinderats» statt «Geschäftsreglement Gemeinderat»

Der *Leitfaden des GAZ zum Aufbau einer systematischen Rechtssammlung* vom Juni 2018/Februar 2019 schreibt in Ziffer 5 eine einheitliche Bezeichnung der kommunalen Erlasse sowohl der Legislative als auch der Exekutive vor. Damit wird klargestellt, wer Urheber des Erlasses ist, was der Rechtssicherheit dient.

Für Erlasse der Legislative (Gemeindeerlasse) empfiehlt der GAZ-Leitfaden, den Begriff «*Verordnung*» zu wählen. Ausnahmen gelten für die Gemeindeordnung sowie die Bau- und Zonenordnung, welche von Gesetzes wegen als «*Ordnung*» zu bezeichnen sind (§ 4 Abs. 1 GG bzw. § 45 Abs. 1 PBG<sup>14</sup>). Für Erlasse der Exekutive (Behördenerlasse) soll demgegenüber einheitlich der Begriff «*Reglement*» verwendet werden.

Folglich wird der neue Organisationserlass nicht mehr als «*Geschäftsreglement Gemeinderat*», sondern als «*Geschäftsverordnung des Gemeinderats*», abgekürzt «*GVGR*», bezeichnet.

#### 1.2 «Gemeinderat» statt «Parlament»

Für die Legislative wird weiterhin der Begriff «*Gemeinderat*» verwendet (Art. 1 E-GVGR). Dies ist nach übergeordnetem Recht zulässig<sup>15</sup> und in der Stadt Wädenswil seit dessen Einführung 1974 Tradition.

<sup>14</sup> Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, LS 700.1.

<sup>15</sup> Johannes Reich, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 5 N 10.

### 1.3 «Geschäftsleitung» statt «Büro»

Das heutige «Büro» oder «Ratsbüro» soll nach Auffassung der SAKO in «Geschäftsleitung» (GL) umbenannt werden. Aufgrund seines umfassenden Aufgabenkatalogs gemäss Art. 6 E-GVGR kommen dem Büro Leitungsfunktionen zu,<sup>16</sup> weshalb dessen inskünftige Bezeichnung als «Geschäftsleitung» (Art. 1 lit. a E-GVGR) passender erscheint. Das Büro selbst ist gemäss Vernehmlassung mit seiner neuen Bezeichnung ebenfalls einverstanden.

### 1.4 «Ratssekretariat» statt «Sekretariat»

Das Sekretariat unterstützt die Planung und Organisation der Sitzungen des Gemeinderats und der GL. Es nimmt an den Gemeinderatssitzungen teil, führt die Protokolle und erledigt die Sekretariatsarbeiten des Gemeinderats und der GL (siehe dazu auch Art. 9 Abs. 1 und 2 E-GVGR). Allein schon aufgrund dieses Zuständigkeitsbereichs erscheint die Bezeichnung «Ratssekretariat» passender.

## 2. **Erweiterte Zusammensetzung der Geschäftsleitung (Art. 4 E-GVGR)**

Die Geschäftsleitung ist das massgebliche Organ der Parlamentsverwaltung. Sie hat einen ordnungsgemässen Parlamentsbetrieb zu gewährleisten und ist mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Demzufolge soll nach Auffassung der SAKO neu jede Gemeinderatsfraktion einen Anspruch auf Einsitznahme in die GL erhalten.

Weiterhin unabdingbar sind die insgesamt sechs stimmrechtsberechtigten Mandate des Präsidiums, der beiden Vizepräsidien und der drei Stimmzählenden (Art. 4 Abs. 1 lit. a–c E-GVGR). Um politischen Ränkespielen zuvorzukommen, werden diese zuerst – wie die Kommissionssitze – anhand des IFK-Sitzverteilungsschlüssels aufgrund der Wählerstärke der Parteien verteilt. Erst danach können die hier nicht vertretenen Fraktionen ihren *freiwilligen Anspruch auf ein Beisitzermandat* in der GL erheben. Die Beisitzenden nehmen mit *beratender Stimme* an den Sitzungen der GL teil (Art. 4 Abs. 1 lit. d und Abs. 3 E-GVGR). Da die Anzahl und Zusammensetzung der Fraktionen von Legislatur zu Legislatur ändern kann, variiert auch die Mitgliederzahl der GL.

Jede Fraktion, unabhängig von ihrer Grösse und Wählerstärke, hat somit Anspruch auf einen Sitz in der GL (Art. 4 Abs. 2 E-GVGR). Die auf ein Beisitzermandat Anspruch erhebende Fraktion hat die entsprechende Person vorzuschlagen. Der Anspruch gilt für die gesamte Dauer der Legislatur. Damit soll eine situative Rosinenpickerei unterbunden werden. Es muss klar sein, wer für welche Fraktion während einer Legislatur ein Beisitzermandat innehat. Diese Verbindlichkeit entspricht auch einem Anliegen des Ratsbüros in der Vernehmlassung.

Die Beisitzenden werden – wie die sechs zwingenden GL-Sitze gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a–c E-GVGR und die Kommissionsmitglieder – auf Vorschlag der IFK vom Gemeinderat gewählt (Art. 26 Abs. 3 E-GVGR).

Die SAKO spricht sich bewusst gegen eine zwingende Vertretung sämtlicher Fraktionen in der GL aus. Dies einerseits, weil damit der sorgfältig austarierte Sitzverteilungsschlüssel der IFK verändert werden müsste. Zum andern müssten dann insbesondere kleine Fraktionen von vornherein Ressourcen binden, die für eine Mitarbeit in den Kommissionen fehlen, was umso unbefriedigender wäre, wenn die entsprechende Fraktion keine starken Ambitionen für ein Gemeinderatspräsidium hat.

Dennoch ermöglicht es die neu vorgeschlagene Lösung jeder Fraktion, an der Gemeinderatsleitung mitzuwirken. Das bietet Gewähr für eine breit abgestützte Meinungsbildung.

---

<sup>16</sup> Siehe hinten V.2.

Die Beisitzenden haben in der GL zwar nur beratende Stimme (Art. 4 Abs. 3 E-GVGR). Zugleich haben sie aber immer auch stimmrechtsberechtigten Einsitz in einer der gemeinderätlichen Kommissionen.<sup>17</sup> Die GL-Beisitzenden haben folglich ein *Doppelmandat*, sind aber nur in *einem* Gremium stimmberechtigt. Die SAKO erachtet ein solches Doppelmandat als verkraftbar und miliztauglich, zumal die GL zwar für die Gemeinderatsleitung verantwortlich ist, jedoch eher selten gemeinderätliche Vorlagen vorberaten muss.

### **3. Anzahl Mitglieder in Kommissionen und Beseitigung des «kommissionslosen» Gemeinderatsmandates (Art. 10 Abs. 1 E-GVGR)**

#### *3.1 Ausgangslage*

Am Bestand der gemeinderätlichen Kommissionen (GRPK, SAKO, RPIK und BRK) will die SAKO vorderhand nichts ändern.<sup>18</sup>

Indessen ist es so, dass aufgrund des IFK-Verteilschlüssels von den insgesamt 35 Gemeinderatssitzen lediglich deren 34 entweder in einer Kommission oder als stimmberechtigtes GL-Mitglied i.S.v. Art. 4 Abs. 1 lit. a–c E-GVGR ein Mandat erhalten. Ein Ratsmitglied geht somit «leer» aus. Es trifft dies diejenige Fraktion, welche aufgrund der Wählerstärke den letzten Gemeinderatssitz am knappsten gewonnen hat. Die betreffende Fraktion hat zwar Proporzglück, indem sie noch einen Ratssitz ergattert, kriegt aber kein Kommissionsmandat. Rein rechnerisch ist dies durchaus fair, für das betroffene Gemeinderatsmitglied aber u.U. ernüchternd.

Die SAKO hat sich zum Ziel gesetzt, diesen Makel durch eine entsprechende Besetzung der Kommissionen und der GL zu beseitigen. Neu soll *jedes Gemeinderatsmitglied ein Mandat mit Stimmrecht* entweder in der GL gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a–c E-GVGR oder in einer der gemeinderätlichen Kommissionen gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a–d E-GVGR innehaben. Gleichwohl müssen aber die Fraktionsstärken des Gemeinderats bei den stimmberechtigten Mandaten abgebildet sein.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in Zukunft insgesamt 35 Sitze entweder in einer Kommission oder in der GL mit Stimmrecht vergeben werden können. Heute sind es lediglich 34, nämlich neun in der GRPK, je sieben in der SAKO und in der RPIK, fünf in der BRK und sechs in der GL. Die SAKO hat den Mitgliederbestand in den einzelnen Kommissionen hinterfragt und ist nach eingehender Diskussion zum Schluss gelangt, die BRK um ein Mitglied auf neu sechs Mandate aufzustocken.<sup>19</sup>

#### *3.2 Aufstockung der Bürgerrechtskommission (BRK)*

Zusammensetzung und Zuständigkeit der BRK sind heute in Art. 64 Abs. 1 lit. d und Art. 80 GRGR geregelt. Mit den veränderten Vorgaben der kantonalen und der bundesrechtlichen Einbürgerungsgesetzgebung einerseits sowie der erweiterten Zuständigkeit der BRK für sämtliche Einbürgerungsgeschäfte gemäss Art. 17 Ziff. 9 neuGO<sup>20</sup> andererseits, dürfte deren Arbeitslast ab dem kommenden Jahr zunehmen. Für die SAKO ist daher eine Aufstockung dieser Kommission naheliegend (Art. 10 Abs. 1 lit. d E-GVGR). Im Unterschied zu den anderen Kommissionen wäre sie dadurch freilich mit einer geraden Anzahl Mitgliedern bestückt. Eine ungerade Mitgliederzahl ist jedoch nicht zwingend, zumal das Kommissionspräsidium den Stichentscheid hat (Art. 20 Abs. 2 E-GVGR). Die SAKO ist sich bewusst, dass das Kommissionspräsidium dadurch u.U. eine politische Stossrichtung der BRK vorgeben könnte. Die rechtliche Ausgangslage dürfte

<sup>17</sup> Siehe dazu sogleich hinten V.3.1.

<sup>18</sup> Siehe dazu vorne IV.2.2.

<sup>19</sup> Siehe dazu sogleich hinten V.3.2.

<sup>20</sup> Neue Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil vom 26. September 2021, Inkraftsetzung am 1. Januar 2022.

dazu allerdings kaum Gelegenheit bieten. Das Einbürgerungsverfahren ist in hohem Masse von Bund und Kanton vorgezeichnet, sodass der BRK im Wesentlichen Vollzugsaufgaben zustehen. Gerade aus diesem Anlass hat die SAKO auch die gegenteilige Variante geprüft – nämlich die BRK auf vier Mitglieder zu verkleinern und stattdessen die SAKO auf neun Mandate aufzustocken. Angesichts der zuweilen sehr hohen Auslastung der SAKO und der Wichtigkeit ihrer Geschäfte, wäre eine solche Lösung zumindest nicht abwegig. Gleichwohl erachtet es die SAKO als äusserst gewagt, ein Gremium vorweg zu verkleinern, welches neu eine höhere Aufgabenlast wird bewältigen müssen. Kommt hinzu, dass in einem Vierergremium das Kräfteverhältnis der Fraktionen im Gemeinderat nicht mehr gebührend abgebildet werden könnte. Die SAKO empfiehlt aber, anlässlich der nächsten Reform der GVGR anhand erster Erfahrungen den Bestand der BRK neu zu beurteilen.

#### **4. Interfraktionelle Konferenz (IFK; Art. 26 E-GVGR)**

Zuständig für die Vorbereitung der vom Gemeinderat vorzunehmenden Wahlen ist die IFK, welche sich aus den im Rat vertretenen Fraktionspräsidien zusammensetzt. Ihre wichtigste (physische) Sitzung hält sie jeweils zu Beginn der Legislatur ab zwecks Vorbereitung der Konstituierung der gemeinderätlichen Kommissionen und der GL aufgrund ihres rechnerischen Verteilschlüssels. Für allfällige Ersatzwahlen während der Legislatur fasst sie ihre Beschlüsse in der Regel auf dem (elektronischen) Korrespondenzweg.

Art. 21 Abs. 2 GAZ-MuR äussert sich zur Zusammensetzung der IFK und sieht eine beratende Stimme des Ratssekretariats an ihren Sitzungen vor. Die bisherige Regelung in Art. 84 GRGR kennt keine entsprechende Bestimmung. Die SAKO will auch in der neuen GVGR darauf verzichten. Die IFK ist ein ausschliesslich den Fraktionen vorbehaltenes Gremium. Sollte sich im Bedarfsfalle gleichwohl die Anwesenheit des Ratssekretariats aufdrängen, ist es dem IFK-Präsidium selbstverständlich unbenommen, es zu den Sitzungen einzuladen.

#### **5. Kompetenz zur Bestellung von Spezialkommissionen (Art. 16 E-GVGR)**

Für besondere, befristete Geschäfte, die komplex, umfangreich oder politisch umstritten sind oder welche die gesamte Stadtverwaltung betreffen (bspw. die flächendeckende Einführung von Globalbudgets), können ad hoc Spezialkommissionen gebildet werden. Entsprechend haben die Mitglieder der Spezialkommission interimistisch ein Mehrfachmandat und ein weiteres Stimmrecht.<sup>21</sup> Hat der Gemeinderat über das Geschäft der Spezialkommission Beschluss gefasst, ist ihre Aufgabe erfüllt und sie wird aufgelöst.<sup>22</sup> Der Organisationserlass muss definieren, unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Konstellationen Spezialkommissionen eingesetzt und in welchem Verfahren ihre Mitglieder gewählt werden.<sup>23</sup>

Sowohl der «alte» Art. 81 GRGR als auch Art. 16 E-GVGR sehen die Einsetzung von Spezialkommissionen vor. In Anlehnung an Art. 13 GAZ-MuR und abweichend von der noch geltenden Regelung will die SAKO jedoch die Wahl der Spezialkommissionsmitglieder vom Büro auf den *Gemeinderat* übertragen. Die IFK soll die Mitglieder vorschlagen (Art. 26 Abs. 3 E-GVGR), antragstellendes Gremium ist die GL (Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. r E-GVGR). Die SAKO verzichtet auf die Festlegung einer Mitgliederzahl in der GVGR.<sup>24</sup> Damit kann dem konkreten Auftrag und der Effizienz zu dessen Erledigung Rechnung getragen werden. Hingegen fordert die SAKO, dass eine *ungerade* Anzahl Mitglieder zu definieren ist. Dadurch soll vermieden werden, dass das Präsidium mit seinem Stichtscheid eine politische Stossrichtung vorgeben kann.

<sup>21</sup> Siehe auch vorne V.2 und V.3.1.

<sup>22</sup> *Christina Walser*, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 59 N 21.

<sup>23</sup> *Brügger*, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 31 N 10.

<sup>24</sup> Art. 81 GRGR schreibt sieben Mitglieder vor.

## **6. Übernahme der kantonalen Regelung für die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK; Art. 17 E-GVGR)**

Eine PUK wird nur in seltenen Fällen tätig, etwa wenn Anhaltspunkte für krasse Missstände bestehen, welche das öffentliche Vertrauen in die Führung und Verwaltung der Stadt erschüttern könnten.<sup>25</sup> Als solche ist sie das strengste Mittel der parlamentarischen Kontrolle. Sie wird auf ein bestimmtes Ereignis bezogen eingesetzt und nach Erledigung ihres Auftrags wieder aufgelöst.

Die Einsetzung erfolgt auf Antrag der GL durch den Gemeinderat, welcher den Auftrag der PUK definiert sowie die Mitglieder und das Kommissionspräsidium bezeichnet; der Stadtrat hat ein Anhörungsrecht (Art. 17 Abs. 2 E-GVGR). Weil die Arbeit der PUK regelmässig mit Kosten verbunden ist, muss der Gemeinderat überdies einen *Kredit* bewilligen.

Da die PUK weitreichende Befugnisse hat, muss sie über klare Rechtsgrundlagen verfügen. Sie hat zu diesem Zweck ihre Arbeitsweise in einem *Rahmenerlass* zu konkretisieren (Art. 17 Abs. 3 und 4 E-GVGR).

Die Stadt Wädenswil verfügt derzeit über ein eigenes PUK-Reglement,<sup>26</sup> welches jedoch nach den gegenwärtig laufenden Reformen der kommunalen Rechtsgrundlagen nicht mehr auf dem aktuellsten Stand sein dürfte. Um die Gefahr einer überholten Regelung und von Doppelspurigkeiten zu unterbinden, empfiehlt die SAKO, für das Verfahren in Anlehnung an Art. 14 Abs. 5–7 GAZ-MuR analog auf die Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes<sup>27</sup> zu verweisen (Art. 17 Abs. 5–7 E-GVGR).

## **7. Stellvertretung und Stimmrecht in den gemeinderätlichen Kommissionen und in der Geschäftsleitung (Art. 20 E-GVGR)**

Nach Art. 69 des geltenden GRGR kann sich ein Kommissionsmitglied zwar vertreten lassen, jedoch hat die Stellvertretung lediglich beratende Stimme. Demgegenüber räumt Art. 15 Abs. 5 GAZ-MuR der Stellvertretung die vollen Rechte eines Kommissionsmitglieds ein, einschliesslich des Stimmrechts.

Die SAKO hat sich gründlich mit der Frage des Stellvertretungsrechts in den Kommissionen auseinandergesetzt und die Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Im Interesse einer kontinuierlichen Beschlussfähigkeit der Kommissionen gelangte sie letztlich zur Überzeugung, Stellvertretungen zu gestatten und diesen auch das Stimmrecht einzuräumen, freilich nur «in begründeten Ausnahmefällen» und «für einzelne Kommissionssitzungen» (Art. 20 Abs. 5 und 7 E-GVGR). Damit signalisiert sie klar den *Ausnahmecharakter* dieser Regelung.<sup>28</sup> Dauerstellvertretungen sind nicht gestattet. Ferner muss das verhinderte Kommissionsmitglied *wichtige Gründe* geltend machen, worunter bspw. Krankheit oder Todesfall in der Familie zu verstehen sind. Schliesslich muss das Kommissionspräsidium möglichst frühzeitig über die Stellvertretung orientiert werden.

Die Stellvertretung muss schliesslich *derselben Fraktion* angehören, wie das verhinderte Kommissionsmitglied (Art. 21 Abs. 5 E-GVGR). Damit bleibt das politische Kräfteverhältnis innerhalb der Kommission gewährleistet. Fällt das Kommissionspräsidium aus, übernimmt jedoch das Vizepräsidium an dessen Stelle.

Die SAKO spricht sich schliesslich für eine Stimmpflicht zu allen Abstimmungen in der Kommission aus (Art. 21 Abs. 3 E-GVGR). Damit kann der Ausgang der Abstimmungen

<sup>25</sup> *Walser*, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 59 N 21.

<sup>26</sup> Reglement betreffend die parlamentarische Untersuchungskommission vom 2. Dezember 2002.

<sup>27</sup> Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019, LS 171.1 (fortan: KRG).

<sup>28</sup> Auch das Büro legte in seiner Vernehmlassung besonderes Gewicht auf diesen Ausnahmecharakter. Sollte sich die Stellvertretungsregelung nicht im gewünschten Sinne bewähren, wäre sie – so das Büro – anlässlich der nächsten Reform der GVGR wieder zu beseitigen.

im Gesamtgemeinderat etwas abgeschätzt werden, wohingegen Stimmenthaltungen immer ein Überraschungspotential bergen.

Diese Stellvertretungs- und Stimmrechtsregelung gilt sinngemäss auch für die GL (Art. 6 Abs. 3 E-GVGR); die SAKO erkennt keinen sachlichen Grund für eine Differenzierung. In der PUK hingegen ist eine Stellvertretung explizit ausgeschlossen (Art. 20 Abs. 6 E-GVGR).

## **8. Offenlegung der Interessenbindungen für Behördenmitglieder (Art. 32 E-GVGR)**

Die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen wird vom übergeordneten kantonalen Recht vorgeschrieben. Sie dient der Transparenz für die Bevölkerung, welche wissen soll, wer, wofür und warum in Politik und Behörde eintritt.

Art. 21 neuGO legt die Basis für die Regelung der Interessenbindungen und lautet wie folgt:

Die Mitglieder von Behörden legen ihre Interessenbindungen offen. Der Organisationserlass des Gemeinderats regelt die Einzelheiten, insbesondere Form und Gegenstand der Offenlegung der Interessenbindungen.

Speziell daran ist, dass der Ausführungserlass, welcher die Details regelt, dem *fakultativen Referendum* unterstehen muss. Deshalb muss der Gemeinderat die Interessenbindungen nicht nur für seine eigenen Mitglieder, sondern auch für die «Behörden», d.h. in Wädenswil für den Stadtrat sowie für die Primarschulpflege und die Sozialbehörde als *eigenständige* Kommissionen regeln (Art. 32 Abs. 2 E-GVGR).<sup>29</sup> Nicht unter den Behördenbegriff fallen die Wahlbüromitglieder sowie sämtliche Mitglieder von beratenden und unterstellten Kommissionen des Stadtrats.

Art. 32 Abs. 1 lit. a–f E-GVGR entsprechen den Mindestanforderungen des kantonalen Rechts.<sup>30</sup>

Die Offenlegung der Interessenbindungen hat erstmals vor oder bei Amtsantritt zu geschehen, nicht aber bereits bei der Kandidatur; danach erfolgt sie jährlich (Art. 32 Abs. 1 E-GVGR). Die Stadt bzw. das Ratssekretariat muss die erhaltenen Informationen sammeln und gemeinsam publizieren (Art. 32 Abs. 3 E-GVGR). Ansonsten basiert die Offenlegungspflicht auf dem Grundsatz der *Selbstdeklaration* und liegt in der *Eigenverantwortung* des einzelnen Rats- oder Behördenmitglieds. Die Stadt muss keine Nachforschungen in Bezug auf Richtigkeit und Vollständigkeit anstellen.

Die SAKO empfiehlt ein *standardisiertes Verfahren* zur Offenlegung, bspw. mittels eines Formulars, welches die Adressat\*innen jährlich automatisch erhalten, elektronisch ausfüllen und retournieren.

## **9. Weiterbildung für Gemeinderatsmitglieder (Art. 9 Abs. 3 und 4 E-GVGR)**

Gemeinhin wird bemängelt, dass es nicht genügt, die Gemeinderatsmitglieder bei Amtsantritt lediglich mit den sog. «roten Ordnern» der kommunalen Gesetzessammlung auszustatten. Vonnöten wären stattdessen gezielte Einführungen in die Aufgaben, Pflichten und Rechte ihres Mandats. Darüber hinaus sollte auf Leitfäden, Linksammlungen und Schulungsangebote des Kantons, insbesondere des GAZ, aufmerksam gemacht werden.

Die SAKO hat dieses Anliegen in Art. 9 Abs. 3 und 4 E-GVGR aufgenommen. Nach ihrer Auffassung ist es durchaus zumutbar, dass das Ratssekretariat zu Beginn einer Legislatur, insbesondere für neu gewählte Gemeinderatsmitglieder, eine einführende

<sup>29</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 lit. a GG zur Definition von «Behörde».

<sup>30</sup> Siehe dazu *Brügger*, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 29 N 7.

Schulung anbietet, verbunden mit der *Erwartung*, dass jedes neue Ratsmitglied diese auch besucht. Ein derartiger Einführungsanlass sollte kostenlos sein. Ferner soll das Ratssekretariat die Gemeinderatsmitglieder über Schulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Kenntnis zu setzen. Weiterbildung ist jedoch auch eine Holschuld. Die Ratsmitglieder können sich selber, bspw. auf der Website des GAZ über Weiterbildungskurse informieren oder dessen elektronische «GAZette» abonnieren, welche regelmässig Kursangebote enthält.

Eine allfällige Kostenübernahme durch die Stadt für den Besuch externer kostenpflichtiger Schulungen muss mit der GL abgesprochen werden (Art. 9 Abs. 4 E-GVGR). Zudem muss die Weiterbildung *dem Zweck des Amtes dienen*. Das Sammeln von Diplomen zur Aufwertung des eigenen Curriculums auf Kosten der Stadt bzw. der Steuerzahlenden ist nicht statthaft. Hingegen wäre es bspw. gerechtfertigt, wenn GRPK-Mitglieder, welche milizmässig Mitverantwortung für einen CHF 200 Mio.-Finanzhaushalt übernehmen, Kurse über Gemeindefinanzen besuchen.

## **10. Verfahrensänderungen bei parlamentarischen Vorstössen**

Das Gemeindegesetz schreibt neu gewisse Vereinheitlichungen bei den parlamentarischen Vorstössen vor. Die SAKO hat diesen Anforderungen Rechnung getragen und verschiedentlich Optimierungen vorgenommen. Für eine grundlegende Neuordnung der Vorstösse sieht sie indessen keinen Bedarf.

### *10.1 Mustervorlagen (Art. 36 E-GVGR)?*

Art. 36 E-GVGR äussert sich zur Konzeption der Vorstösse. Die SAKO hat darüber diskutiert, ob die GL dazu angehalten werden soll, Mustervorlagen bspw. auf dem Intranet zur Verfügung zu stellen. Die SAKO gelangte zum Schluss, dass die GL dies in eigener Kompetenz entscheiden soll. Es handelt sich um eine Vollzugsfrage, welche nicht in der Geschäftsverordnung des Gemeinderats geregelt werden muss.

Hingegen sollen die Vorstösse knapp und klar verständlich ausgearbeitet werden (Art. 36 Abs. 1 E-GVGR), was etwa bei Interpellationen oder Schriftlichen Anfragen mit Dutzenden von Fragen und Unterfragen kaum der Fall sein dürfte. Ferner ist gemäss Art. 36 Abs. 2 E-GVGR der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten.

### *10.2 Neubeurteilung (Art. 6 Abs. 1 lit. h E-GVGR)*

Aufgrund von Art. 6 Abs. 1 lit. h E-GVGR überprüft die GL parlamentarische Vorstösse formell und materiell auf ihre Gültigkeit gemäss Art. 36 E-GVGR, etwa ob das Anliegen auf kommunaler Ebene «vorstossfähig» ist, im richtigen «Gefäss» geltend gemacht wird und formell korrekt aufgebaut ist. Diese Vorprüfung hat *nicht* zum Zweck, Vorstösse materiell zu unterbinden oder eine bestimmte politische Richtung vorzugeben.<sup>31</sup> Jedes Gemeinderatsmitglied kann innert zehn Tagen eine Neubeurteilung des GL-Entscheidung durch den Gemeinderat verlangen, welcher endgültig entscheidet.

### *10.3 Verfahren nach Überweisung einer Motion (Art. 41 E-GVGR)*

Gegenstand einer Motion können nur Geschäfte sein, die in den *Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder der Stimmberechtigten an der Urne* fallen (Art. 39 E-GVGR).

Art. 41 Abs. 1 E-GVGR gewährt dem Stadtrat eine Frist von zwölf Monaten für die Ausarbeitung einer Vorlage nach Überweisung der Motion; gemäss Abs. 2 der genannten Bestimmung kann er bei der GL eine Verlängerung um sechs Monate beantragen. In

<sup>31</sup> Vgl. auch die Ausführungen der SAKO in der Kommentarspalte des beigelegten Entwurfs zu Art. 6 Abs. 1 lit. c E-GVGR.

seiner Vernehmlassung forderte der Stadtrat längere Fristen von 18 bzw. zwölf Monaten und begründete dies mit der möglichen hohen Komplexität der Vorlagen.

Die SAKO hat die beiden Vorschläge diskutiert und gegeneinander abgewogen, will aber von einer Verlängerung absehen. Die erste Frist entspricht der maximalen Empfehlung von Art. 35 Abs. 1 GAZ-MuR. In den vergangenen Jahren wurden nur wenige Motionen eingereicht<sup>32</sup> und wenn, dann wurden sie oftmals in ein Postulat umgewandelt, sodass die zwölf bzw. sechs Monate angemessen erscheinen. Ausserdem will die SAKO vermeiden, dass sich die Ausarbeitung einer Vorlage über eine halbe Legislatur oder länger hinzieht.

Die GVGR muss sich zu den *Folgen der Fristverletzungen* äussern.<sup>33</sup> Neu ist deshalb Art. 41 Abs. 3 E-GVGR, wonach der Gemeinderat die Motion einer Kommission für Bericht und Antrag überweisen kann, sofern der Stadtrat die Fristen nicht einhält.

Verzichtet wird auf die Erheblicherklärung einer Motion gemäss Art. 54 Abs. 6 und 8 GRGR. Sie ist eine Zusatzschleife im Verfahrensablauf und löst erst die Ausarbeitung einer Vorlage aus, nachdem der Stadtrat zuerst einen Bericht vorgelegt hat. Auch die Dringlicherklärung einer Motion i.S.v. Art. 55 GRGR wird weggelassen. Sie macht einerseits wenig Sinn, weil mit der Motion vor allem die Ausarbeitung eines Erlasses bezweckt wird, was allein schon bis zu dessen Inkraftsetzung (Referendum) Zeit braucht. Andererseits wird über die Dringlichkeit erst separat an der darauffolgenden Gemeinderatssitzung befunden, womit mindestens ein Monat ungenützt verstreicht.

#### 10.4 Beschlussantrag (Art. 42 f. E-GVGR)

Der Beschlussantrag ist nicht mehr als Minderheitenrecht der Gemeinderatsmitglieder konzipiert. Während es nach dem geltenden Art. 57 Abs. 2 GRGR für die Einreichung eines Beschlussantrags durch den Gemeinderat noch zwölf Mitglieder braucht, muss es gemäss Art. 42 Abs. 2 E-GVGR die *Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder* sein.

Als neues «Minderheitenrecht» ist stattdessen die Parlamentarische Initiative vorgesehen.<sup>34</sup>

#### 10.5 Interpellation: Mindestunterzeichnung und Möglichkeit der Dringlicherklärung (Art. 47 f. E-GVGR)

Während bis jetzt auch ein einzelnes Gemeinderatsmitglied eine Interpellation einreichen konnte (Art. 49 GRGR), spricht § 35 Abs. 4 GG neu von einer «unterstützten» Interpellation. Das heisst, es braucht neu zwingend eine Mindestanzahl Interpellant\*innen. Sinn und Zweck dieser qualifizierten Anforderung ist, dass die Interpellation eine höhere Hürde nehmen soll als eine Schriftliche Anfrage, welche auch von einer Einzelperson eingereicht werden kann (Art. 49 E-GVGR).

Die SAKO hat sich in Art. 47 Abs. 2 E-GVGR auf *drei Personen* geeinigt. Damit wird es jeder Fraktion ermöglicht,<sup>35</sup> eigenständig eine Interpellation zu lancieren. Andererseits müssen die Interpellant\*innen nicht zwingend derselben Fraktion angehören.

Eine Interpellation kann neu von der Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder nach der Begründung im Rat *dringlich erklärt* werden; die Dringlichkeit ist mit Einreichung der Interpellation zu beantragen. Diesfalls erfolgt die stadträtliche Antwort an der darauffolgenden Ratssitzung mündlich (Art. 48 E-GVGR). Mit der Interpellation werden Auskünfte

<sup>32</sup> 2020: 0, 2019: 2, 2018: 1, siehe Geschäftsbericht des Stadtrats Wädenswil 2020, S. 18.

<sup>33</sup> Brügger, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 35 N 6.

<sup>34</sup> Siehe dazu hinten V.12.

<sup>35</sup> Gemäss Art. 25 Abs. 1 E-GVGR besteht eine Fraktion aus mindestens drei Mitgliedern.

verlangt, welche kurzfristig interessieren können, weshalb hier eine Dringlicherklärung Sinn ergibt.<sup>36</sup>

### **11. Einführung der (parlamentarischen) Fragestunde (Art. 50 E-GVGR)**

Das GAZ-MuR sieht in Art. 44 als neues Instrument die Fragestunde vor. Die SAKO hat beschlossen, diese in die GVGR aufzunehmen. Die Fragen richten sich an den Stadtrat und können sich auf alle städtischen Angelegenheiten beziehen (Art. 50 Abs. 1 E-GVGR). Der Nachweis eines besonderen allgemeinen Interesses ist nicht erforderlich.

Über die Anzahl der Fragestunden entscheidet die GL bei der Traktandierung (Art. 50 Abs. 2 E-GVGR). Die Fragen sind schriftlich zu formulieren und zwei Arbeitstage vor der GL-Sitzung dem Ratssekretariat einzureichen. Die Antwort durch den Stadtrat erfolgt *mündlich* (Art. 50 Abs. 5 E-GVGR). Eine Diskussion findet nicht statt. Jedoch kann das fragstellende Ratsmitglied eine kurze Erklärung abgeben; ausserdem ist ihm ein *sachbezogenes* Nachhaken erlaubt (Art. 50 Abs 6 E-GVGR). Unbeantwortet gebliebene Fragen werden an der darauffolgenden Gemeinderatssitzung beantwortet (Art. 50 Abs. 7 GVGR). Die Dauer der Fragestunde liegt damit im Ermessen des Präsidiums, womit auch den Bedenken des Stadtrats in der Vernehmlassung Rechnung getragen wird. Dieser hat befürchtet, dass wegen der Fragestunde zu wenig Zeit für die weiteren Ratsgeschäfte zur Verfügung stehen könnte. Auf eine minutenmässige Limitierung in der GVGR verzichtet die SAKO bewusst.

Die SAKO erachtet die Fragestunde als sinnvolle Möglichkeit, um einigermaßen kurzfristig und unkompliziert Antworten zu erhalten, ohne dass ein Vorstoss lanciert werden muss, dessen Behandlung Zeitaufwand und Kosten generiert. Zudem ist – anders als bei der Schriftlichen Anfrage – Publizität gewährleistet.

### **12. Parlamentarische Initiative (PI; Art. 51 f. E-GVGR)**

Die Parlamentarische Initiative ist ein neues Instrument, welche gemäss § 35 Abs. 3 GG alle Gemeindeparlamente *zwingend* einführen müssen. Sie richtet sich – wie der Beschlussantrag – nicht an den Stadtrat, sondern an den Gemeinderat selbst. Anders als der Beschlussantrag ist die PI jedoch ein *parlamentarisches Minderheitenrecht*; eine PI bedarf der Unterstützung eines Drittels der Gemeinderatsmitglieder (Art. 52 Abs. 2 E-GVGR).

Die SAKO hat in den Art. 51 und 52 E-GVGR im Wesentlichen die Regelung des GAZ-MuR übernommen. Wo die GVGR keine Vorschriften enthält, kommt subsidiär das Verfahren gemäss KRG zur Anwendung (§ 31 Abs. 3 lit. c GG).

Bei der Form sieht Art. 51 Abs. 2 E-GVGR sowohl die allgemeine Anregung als auch den ausgearbeiteten Entwurf vor. Letzterer wäre u.U. eine hohe Hürde für die Einreichung einer PI, weil etwa die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen sehr anspruchsvoll sein kann. Mit der allgemeinen Anregung wird es demgegenüber den Initiant\*innen ermöglicht, ihre Regelungsabsichten zu formulieren, ohne dabei sämtliche gesetzes- und rechtstechnischen Aspekte berücksichtigen zu müssen. Der Wortlaut von § 35 Abs. 3 GG geht sogar davon aus, dass der Gemeinderat eine Vorlage ausarbeiten muss, was nur möglich ist, wenn PI auch in der Form der allgemeinen Anregung zulässig sind.

---

<sup>36</sup> Vgl. dagegen bei der Motion vorne V.10.3.

### **13. Massnahmen zur Verbesserung von Informationsfluss und Kommunikation**

Gegenwärtig herrscht namentlich innerhalb des Gemeinderats und gegenüber den Kommissionen nicht überall Klarheit über die Kommunikations- und Informationsflüsse. Die SAKO hat dazu einige Grundsätze aufgestellt:

#### *13.1 Orientierungspflicht der GL (Art. 6 Abs. 1 lit. I E-GVGR)*

Gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. I E-GVGR hat die GL die Gemeinderatsmitglieder und die betroffenen Behörden über Beschlüsse von allgemeinem Interesse zu orientieren. Diese Aufgabe steht bereits in Art. 9 Abs. 4 GRGR und ist folglich nicht neu, sei hier aber in Erinnerung gerufen.

#### *13.2 Zugänglichmachung der Kommissionsprotokolle (Art. 23 Abs. 4 E-GVGR)*

In den Kommissionen und in der GL wird ein Verhandlungsprotokoll geführt (Art. 23 Abs. 1 E-GVGR). Diese Protokolle sind *sämtlichen* Mitgliedern des Gemeinderats und des Stadtrats sofort nach Fertigstellung und unter Vorbehalt der Genehmigung (elektronisch) zugänglich zu machen. Ansonsten sind diese Protokolle aber *nicht öffentlich* (Art. 23 Abs. 4 E-GVGR). Entsprechend darf weder in der Öffentlichkeit noch in den Gemeinderatsdebatten daraus wörtlich zitiert werden. Das Einsichtsrecht findet seine Grenzen im Kommissionsgeheimnis (Art. 28 lit. d i.V.m. Art. 24 E-GVGR).

#### *13.3 Veröffentlichung der Gemeinderatsprotokolle (Art. 62 Abs. 2 E-GVGR)*

Das Protokoll der Gemeinderatssitzungen wird den Mitgliedern des Gemeinderats, des Stadtrats sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, allenfalls unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Gemeinderat (Art. 62 Abs. 2 i.V.m. Art. 63 E-GVGR). Das Ratsprotokoll enthält – wie bis anhin (Art. 60 Abs. 1 lit. a GRGR) – die Anzahl der anwesenden und die Namen der abwesenden Gemeinderatsmitglieder (Art. 62 Abs. 1 lit. a E-GVGR). Damit erhalten die Wahlberechtigten und Steuerzahlenden Transparenz über die Verfügbarkeit der gewählten Personen. Die SAKO spricht sich ferner für die *wörtliche Wiedergabe* der abgegebenen Voten aus (Art. 62 Abs. 1 lit. g E-GVGR). Dies ist zwar die zeitaufwändigste und teuerste Variante. Aktuelle Beispiele (Leserbriefe) zeigen aber, dass die Bevölkerung ein reges Interesse an der Lektüre der Ratsprotokolle bekundet. Zudem ist bei einer zusammenfassenden und sinngemässen Wiedergabe der Voten das Risiko von Missverständnissen und versehentlichen «Verfälschungen» erhöht.

### **14. Redezeiten (Art. 77 E-GVGR)**

Die Redezeiten sind gegenwärtig in Art. 26 GRGR geregelt. In der SAKO wurde verschiedentlich über deren Kürzung debattiert. Die Befürwortenden beriefen sich auf den Grundsatz «In der Kürze liegt die Würze» und setzten voraus, dass die Gemeinderats- und Stadtratsmitglieder vorbereitet zu den Ratssitzungen erscheinen, zumal zu sämtlichen Traktanden vorzeitig ausführliche schriftliche Unterlagen verfügbar sind. Erfahrungsgemäss seien auch die Besuchenden gut über die Ratsgeschäfte orientiert. Demgegenüber befanden gegenteilige Meinungen, dass kürzere Redezeiten einer Schlagwortpolitik Vorschub leisten. Das Parlament sei Ort des Meinungsaustausches, weshalb dort nun einmal geredet wird. Zudem müsse für die Erläuterung komplexer Vorlagen genügend Zeit zur Verfügung stehen, sodass eine Selbstbeschränkung suboptimal wäre. Auch das Ratsbüro befand in seiner Vernehmlassung, dass sich die bisherige Ordnung bewährt habe.

Die SAKO gelangte zum Schluss, es bei der bisherigen Regelung zu belassen (Art. 77 Abs. 2 E-GVGR). In den vergangenen Jahren waren unverhältnismässig lange Voten äusserst selten. Im Bedarfsfall gehört es zur Leitungsfunktion des Präsidiums, die

Referierenden aufzufordern, sich kürzer zu fassen, auf Wiederholungen zu verzichten und allenfalls abzuläuten (E-Art. 78 Abs. 1 lit. b E-GVGR).

### **15. Stimmabgabe und Stichentscheid des Gemeinderatspräsidiums (Art. 82 E-GVGR)**

Das Ratspräsidium leitet die Gemeinderatssitzung (Art. 67 E-GVGR). In diesem Zusammenhang hat die SAKO diskutiert, ob das Präsidium auf diese neutrale Leitungsfunktion insofern beschränkt werden soll, als es bei offenen Abstimmungen nicht mitstimmt und lediglich bei Stimmgleichheit den Stichentscheid ausübt. Im Ergebnis spricht sich die SAKO aber dezidiert gegen eine solche Beschränkung aus und hält an der bisherigen Regelung von Art. 34 und Art. 35 Abs. 2 GRGR fest. Demnach stimmt das Präsidium gemäss Art. 82 Abs. 1 E-GVGR bei offenen und geheimen Abstimmungen mit. Bei Patt-situationen in offenen Abstimmungs- und Wahlverfahren kommt derjenige Antrag zum Zug, für den das Präsidium gestimmt hat. Insofern kommt der Präsidialstimme ein «Mehrwert» zu. Hat es sich der Stimme enthalten, trifft es den Stichentscheid.

### **16. Regelung der Abstimmungsordnung für Anträge (Art. 87 E-GVGR)**

Die Abstimmungsreihenfolge hat in der Vergangenheit zuweilen zu Diskussionen Anlass gegeben, weshalb in E-Art. 87 die Grundregeln definiert werden sollen. Grundsätzlich ist stets vom Speziellen zum Allgemeinen bzw. vom Kleineren zum Grösseren abzustimmen.<sup>37</sup> Entsprechend statuiert Art. 87 Abs. 2 E-GVGR, dass Verfahrensanträge vor Anträgen zum Inhalt zu behandeln sind. Untergeordnete Anträge sind vor den Änderungsanträgen und diese wiederum vor den Hauptanträgen zur Abstimmung zu bringen.

Präsentiert der Stadtrat eine Vorlage (bspw. Bau eines Schulhauses) und stimmt die vorberatende Kommission dieser Vorlage zu, wünscht aber Änderungen in Details, so stellt sie entsprechende *Änderungsanträge*. In den folgenden Abstimmungen wird mittels dieser Änderungsanträge die Vorlage bereinigt, sodass für die Schlussabstimmung feststeht, mit welchen Details (jene des Stadtrats oder der vorberatenden Kommission) die Vorlage angenommen oder abgelehnt wird.

Beispiel:

Weisung Stadtrat: Schulhaus bauen in weiss mit Flachdach
Bericht & Antrag SAKO: Schulhaus bauen ja, aber in braun mit Giebeldach
Hauptantrag: Schulhaus bauen Änderungsanträge: 1. weiss oder braun 2. Flachdach oder Giebeldach
Abstimmung über 1. Änderungsantrag im Gemeinderat: 25 braun / 10 weiss
Abstimmung über 2. Änderungsantrag im Gemeinderat: 12 Flachdach / 23 Giebeldach
Schlussabstimmung: Schulhaus braun mit Giebeldach – Ja oder Nein?

### **17. Abstimmungsverfahren bei mehreren gleichgeordneten Anträgen – Cup-System (Art. 88 E-GVGR)**

Das Cup-System findet Anwendung, wenn keiner von mehreren gleichgeordneten Anträgen das absolute Mehr erreicht. Ziel ist, dass über alle Anträge abgestimmt und so ermittelt wird, welcher Antrag mit den wenigsten Stimmen ausscheidet. Dies wird so lange wiederholt, bis ein Antrag das absolute Mehr erreicht (Art. 88 Abs. 2 E-GVGR).

<sup>37</sup> Alain Griffel, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 5), § 23 N 16.

**Beispiele:**

Anwesend 35 Gemeinderatsmitglieder, absolutes Mehr 18:

- ♣ Drei gleichgeordnete Anträge mit 1, 10 und 11 Stimmen: Zuerst wird über den 1er- und den 10er-Antrag befunden; der unterliegende scheidet aus und der andere wird dem 11er-Antrag gegenübergestellt.
- ♣ Drei gleichgeordnete Anträge mit 12, 12 und 11 Stimmen: Zuerst wird über die beiden 12er-Anträge befunden; der unterliegende wird dem 11er-Antrag gegenübergestellt.
- ♣ Vier gleichgeordnete Anträge mit 14, 8, 8 und 5 Stimmen: Zuerst wird über die beiden 8er-Anträge befunden; danach wird der unterliegende dem 5er-Antrag gegenübergestellt.

**VI. Inkraftsetzung**

Mit Inkraftsetzung der neuen Geschäftsverordnung des Gemeinderats Wädenswil wird das bisherige Geschäftsreglement Gemeinderat vom 18. Januar 2010 aufgehoben. Nach Beschlussfassung des Gemeinderats am 8. November 2021 wird die neue GVGR unter Vorbehalt des fakultativen Referendums gemäss § 157 GPR<sup>38</sup> i.V.m. Art. 7 GO<sup>39</sup> auf den 9. Januar 2022 in Kraft gesetzt.

Wädenswil, 31. Oktober 2021

Sachkommission  
des Gemeinderats Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin

---

<sup>38</sup> Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, LS 161.

<sup>39</sup> Gemeindeordnung vom 4. März 2001.