

## Weisung 18

vom 2. November 2020



---

16.01      Vorschriften, Verträge, Kreisschreiben

### Revision Gemeindeordnung

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil wird gemäss Beilage (Entwurf vom 2. November 2020) neu erlassen.
  2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Gemeindeordnung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Auflagen aus den Genehmigungsverfahren oder allfälligen Rechtsmittelverfahren als zwingend erweisen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.
  3. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
- 

### Bericht

#### 1. Ausgangslage

Die aktuelle Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil stammt aus dem Jahr 2001 und basiert auf dem alten Gemeindegesetz (aGG) von 1926. Seit dem 1. Januar 2018 bildet nun das neue Gemeindegesetz (GG) die Grundlage für die Organisation und den Finanzhaushalt der politischen Gemeinden und Schulgemeinden des Kantons Zürich. Innerhalb dieses neuen kantonalen Gesetzesrahmens muss auch die Stadt Wädenswil ihre Angelegenheiten neu ordnen und hat in einem ersten Schritt ihre Gemeindeordnung (GO) bis am 1. Januar 2022 anzupassen.

#### 2. Form

Bereits die Teilrevision im Jahr 2009 hat durch 13 Streichungen die Lesbarkeit der Gemeindeordnung erschwert. Die nun anstehenden zahlreichen Anpassungen würden diese Problematik in einer unzumutbaren Weise verschärfen.

Da mit einer Totalrevision zudem der Aufbau systematischer gegliedert werden kann, ist der Stadtrat der Empfehlung des Gemeindeamts des Kantons Zürich (GAZ) gefolgt und hat den Entwurf einer Totalrevision ausgearbeitet. Basis hierfür bildeten die Mustergemeindeordnung für Parlamentsgemeinden des GAZ sowie die aktuelle Gemeindeordnung von Wädenswil.

Im Vergleich zur bisherigen Gemeindeordnung kommt der Entwurf der Totalrevision schlanker daher. Die Gemeindeordnung als "Verfassung der Gemeinde" hat insbesondere die Aufgabe, die Grundzüge ihrer Organisation sowie die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen festzulegen und deren Befugnisse zu definieren, soweit sie nicht bereits aus übergeordnetem Recht hervorgehen.

Weitergehende Bestimmungen können die Organe gestützt auf die ihnen eingeräumten Kompetenzen selber erlassen und gehören daher nicht in die Gemeindeordnung. Aus diesem Grund wird die Revision der Gemeindeordnung weitere Revisionen der Gesetze und Erlasse der Stadt Wädenswil nach sich ziehen.

Auch ist im GO-Entwurf mehrheitlich (und entgegen der in der Mustergemeindeordnung vorgeschlagenen Lösung) darauf verzichtet worden, Bestimmungen aufzunehmen, welche bereits in übergeordneten Erlassen geregelt sind. Sie stellen nur Wiederholungen dar und können keine Wirkung aus sich selber entfalten. Der jeweilige Verweis auf die kantonalen Gesetze anstelle der blossen Wiederholungen schafft vertikale Kompetenzklarheit und verhindert, dass bei einer Revision von übergeordnetem Recht die Gemeindeordnung veraltet und durch Urnengang angepasst werden muss. Ausnahmen wurden vereinzelt gemacht, wo deren Erwähnung der Vollständigkeit und Lesbarkeit halber als zweckmässig erscheinen.

### 3. Bereinigung

Diesem Grundprinzip des Aufbaus folgend, finden nicht alle Regelungstatbestände aus der geltenden Gemeindeordnung Eingang in den Entwurf für die neue GO.

Nebst Bestimmungen zu Wahlen und Abstimmungen, welche im Gesetz über die politischen Rechte oder im Gemeindegesetz abschliessend geregelt sind, sind einige Abschnitte über den Gemeinderat nicht mehr enthalten. Sie gehören in den Organisationserlass des Parlaments ("Geschäftsreglement Gemeinderat"). Im GO-Entwurf ist auch die Verwaltungsorganisation nicht mehr abgebildet, da deren Regelung zu den unübertragbaren Aufgaben des Gemeindevorstands, und damit in einen Behördenerlass des Stadtrats gehört.

Bezüglich der übrigen Weglassungen sei auf die Tabelle unterhalb der synoptischen Darstellung zum GO-Entwurf (liegt der Weisung bei) verwiesen.

### 4. Änderungen

Im Folgenden soll auf die wesentlichen Änderungen hingewiesen werden. Eine detaillierte Übersicht findet sich in der synoptischen Darstellung, welche die neue Gemeindeordnung (Entwurf GO) der bisherigen Gemeindeordnung und der Mustergemeindeordnung gegenüberstellt, soweit dies möglich ist.

#### 4.1 Organisation

Mit dem neuen Gemeindegesetz wurde das Kommissionssystem überarbeitet. Es sind neu folgende Kommissionsarten vorgesehen:

- **Eigenständige Kommission** (aGG: Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen): Eigenständige Kommissionen handeln im Rahmen ihrer Aufgaben anstelle des Stadtrats. Die Präsidentin bzw. der Präsident einer eigenständigen Kommission muss

dem Stadtrats angehören. In der Gemeindeordnung müssen die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Entscheidungsbefugnisse geregelt sein (§ 51 GG).

Die Schulpflege ist von Gesetzes wegen eine eigenständige Kommission (vgl. Art. 31 ff. GO-Entwurf). Eine weitere eigenständige Kommission in Wädenswil soll (wie bisher als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen) die Sozialbehörde sein (vgl. Art. 44 ff. GO-Entwurf).

- **Unterstellte Kommission:** Unterstellte Kommissionen erledigen ihre Aufgaben selbständig und unterstehen der Aufsicht des Stadtrats oder der eigenständigen Kommission, der sie unterstellt sind.

In der Gemeindeordnung muss die unterstellte Kommission nur erwähnt sein. Die Mitgliederzahl, die Zusammensetzung, ihre Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse werden in einem Behördenerlass geregelt (§ 50 GG).

Als unterstellte Kommissionen des Stadtrats sind die Baukommission sowie die Kommission für Grundsteuern vorgesehen (vgl. Art. 29 GO-Entwurf). Wädenswil kennt diese beiden Kommissionen bereits mit der jetzigen GO, wobei die Baukommission bisher hierarchisch nicht definiert war (unterstellte Kommissionen waren im aGG nicht geregelt). Die Kommission für Grundsteuern soll neu eine unterstellte Kommission sein (bis jetzt war sie eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen). Dies ändert nichts an der bisherigen Regelung, da Zusammensetzung sowie Entscheidungsbefugnisse abschliessend durch § 210 des Zürcher Steuergesetzes bestimmt sind. Ist eine Grundsteuerkommission in der Gemeindeordnung vorgesehen, gibt der Gemeindevorstand (also der Stadtrat) die Entscheidungskompetenz in Grundsteuerfragen automatisch ab. Auch ist ein Weiterzug von Entscheidungen durch Neubeurteilung an den Stadtrat ausgeschlossen, da im Steuergesetz direkt der Rekurs vorgesehen ist.

Die Unterstellten Kommissionen der Primarschulpflege (Personalkommission sowie Kommission für Schülerbelange, vgl. Art. 38 GO-Entwurf) existieren bereits heute als Ressorts (vgl. Art. 37 und Art. 40 Geschäftsordnung Primarschulpflege).

- **Beratende Kommissionen und Ausschüsse:** Das Gemeindegesetz sieht in den §§ 44 und 46 auch die Möglichkeit vor, beratende Kommissionen und Ausschüsse einzusetzen (vgl. auch Art. 22 und 23 GO-Entwurf). Da diese ad hoc eingesetzt werden können, muss deren Bestand nicht in der GO verankert werden. Während beratende Kommissionen in ihrem Aufgabenbereich den Stadtrat (bzw. die entsprechende eigenständige Kommission) beraten und keine Entscheidungsbefugnisse besitzen, erledigen Ausschüsse ihre Aufgaben selbständig. Sie bestehen ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats resp. der Schulpflege oder der Sozialbehörde.

## 4.2 Finanzkompetenzen

Bei den Finanzkompetenzen wird zwischen dem Verwaltungs- und Finanzvermögen unterschieden.

### Verwaltungsvermögen

Die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben erfordert meist finanzielle Entscheide. Dabei werden sogenannte Ausgaben beschlossen. Eine Ausgabe liegt vor, wenn Finanzvermögen für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben verbraucht wird. Die Gemeindeordnung hat zu bestimmen, welches Organ für die Bewilligung einer bestimmten Ausgabenhöhe zuständig ist (§ 107 Abs. 1 GG). Dabei sind die Betragsgrenzen so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden können (§ 107 Abs. 3 GG).

Eine Überprüfung dieser Betragsgrenzen hat ergeben, dass mit einer Erhöhung dieser Grenzen dem Grundsatz der erheblichen Bedeutung besser entsprochen werden kann. Zu diesem Zweck wurde eine Beurteilung aufgrund der im Finanz- und Entwicklungsplan 2021 bis 2024 eingestellten Vorhaben vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass mit der beantragten Regelung Vorhaben mit erheblicher finanzieller Bedeutung nach wie vor an der Urne entschieden werden. Die Anpassung der Ausgabenkompetenzen widerspiegelt aber auch das Bevölkerungswachstum resp. die Grösse der Gemeinde und die Fachkompetenz eines Gemeindeparlaments mit seinen Kommissionen im Vergleich zu einer Gemeindeversammlung.

Die Ausgabenkompetenz des Gemeinderats (Art. 18 Ziff. 5 GO-Entwurf) soll deshalb gegenüber der Urne für einmalige Ausgaben von CHF 2'000'000 auf CHF 4'000'000 erhöht werden. Auch für wiederkehrende Ausgaben soll die Limite angehoben werden, von bisher CHF 200'000 auf CHF 800'000.

In der Folge sollen die Kompetenzen des Stadtrats (Art. 28 Abs. 2 Ziff. 3 GO-Entwurf) für einmalige Ausgaben auf CHF 500'000 und für wiederkehrende Ausgaben auf CHF 100'000 nachgezogen werden. Bei Ausgaben, die im Budget nicht enthalten sind (Art. 28. Abs. 2 Ziff. 4 GO-Entwurf), soll der Stadtrat neu für einmalige Ausgaben CHF 500'000 im Einzelfall, höchstens aber CHF 1'000'000 pro Jahr bewilligen können. Bei den wiederkehrenden Ausgaben soll er im Einzelfall bis CHF 60'000, höchstens jedoch CHF 160'000 pro Jahr bewilligen können. Mit nicht budgetierten Ausgaben wird der Stadtrat wie bisher sehr zurückhaltend umgehen und wenn immer möglich diese mit im Budget enthaltenen Ausgaben kompensieren. Dem Stadtrat wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, bei Verzögerung eines Geschäfts ein anderes Geschäft vorzuziehen und so eine effiziente Umsetzung von Vorhaben zu gewährleisten.

Ferner ist mit der Erhöhung für den Stadtrat und die Schulpflege (Art. 37 Ziff. 3 f. GO-Entwurf) ganz allgemein eine Steigerung der Effizienz bei den Abläufen zu erwarten, insbesondere indem bestimmte Vorhaben mit einer kürzeren Umsetzungszeit realisiert werden können.

Bei wiederkehrenden Ausgaben geht es üblicherweise um Verträge mit mehrjährigen oder unbefristeten Laufzeiten. Sie verlangen heute vermehrt einen zeitnahen Vertragsabschluss. Zudem ist die Bereitschaft, den Inhalt solcher Verträge in einer öffentlichen Parlamentsdebatte auszubreiten aufgrund des wirtschaftlichen Wettbewerbs in den wenigsten Fällen vorhanden und aus Sicht des Stadtrats gegenüber einem Vertragspartner nicht vertretbar.

### **Finanzvermögen**

Während die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine Ausgabe ist, stellen Transaktionen des Finanzvermögens keine Ausgaben im erwähnten Sinne dar. Sie werden als Anlagegeschäfte bezeichnet. Somit unterliegen sie auch nicht dem Kreditrecht und dessen Ausgabenlimiten. Anlagen des Finanzvermögens werden grundsätzlich vom Gemeindevorstand beschlossen (§ 117 Abs. 1 GG). Daraus folgend ist die Exekutive für das Finanzvermögen zuständig.

Bisher wurden jedoch in vielen Gemeinden, wie auch in der Stadt Wädenswil, Kompetenzlimiten für Liegenschaften des Finanzvermögens in der Gemeindeordnung festgeschrieben (Art. 25 lit. e bisherige GO). Diese Regelungen werden als sinnvoll betrachtet. Das neue Gemeindegesetz verlangt darum auch, dass zwingend eine Limite bezüglich Veräusserung von und Investitionen in Finanzliegenschaften in die Gemeindeordnung aufzunehmen ist (§ 117 Abs. 2 lit. a GG).

Die Finanzbefugnisse für Liegenschaften des Finanzvermögens teilen sich wie bisher der Gemeinderat und der Stadtrat. Eine Kompetenz der Urne ist in diesem Bereich nicht vorgesehen. Es soll künftig eine Differenzierung zwischen Erwerb, Investitionen und Veräusserung / Tausch erfolgen.

- Erwerb (Art. 18 Ziff. 8 resp. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 7 GO-Entwurf):

Die bisherigen Erfahrungen auch auf anderen Staatsebenen haben gezeigt, dass bei einem (potenziellen) Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen die Vertraulichkeit von Verträgen und die Zeitdauer für einen Vertragsabschluss zentral sind. Können diese Anforderungen nicht erfüllt werden, kommt es nicht selten dazu, dass die öffentliche Hand als Vertragspartner ausgeschlossen wird oder im wirtschaftlichen Wettbewerb mit Privaten zeitlich nicht mithalten kann.

Obwohl die Zuständigkeit grundsätzlich beim Gemeindevorstand liegt, kann gestützt auf § 117 Abs 2 lit. b in der Gemeindeordnung vorgesehen werden, dass auch das Gemeindep Parlament für den Erwerb zuständig ist. Deshalb wird eine Aufteilung zwischen Stadtrat und Gemeinderat ab einem bestimmten Wert aufgenommen.

Um rasch handeln zu können, wenn ein geeignetes Objekt am Markt auftaucht, soll der Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen bis zu einem Wert von CHF 15'000'000 durch den Stadtrat erfolgen. Objekte von mehr als CHF 15'000'000 fallen in die Zuständigkeit des Gemeinderats.

- Investitionen (Art. 18 Ziff. 7 resp. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 6 GO-Entwurf):  
Für Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens soll die bestehende Limite beibehalten werden. Sie hat sich in der Vergangenheit bewährt. Damit soll der Stadtrat bis CHF 2'000'000 und der Gemeinderat ab CHF 2'000'000 entscheiden können.
- Veräusserungen und Tausch (Art. 18 Ziff. 6 resp. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 5 GO-Entwurf):  
Bei Veräusserungen besteht gegenüber dem Erwerb mehr Spielraum in der Abwicklungsdauer. Jedoch spielt die Vertraulichkeit von Vertragsinhalten auch hier eine wichtige Rolle. Um die demokratische Kontrolle bei allfälligen Verkäufen (auch durch Liegenschaftentausch) zu gewährleisten, wurde die Höhe der Finanzbefugnis tiefer als beim Erwerb angesetzt. Jedoch scheint es auch hier insbesondere für die Abwicklung in einem wirtschaftlichen Wettbewerb wichtig, dass der Stadtrat mehr Spielraum erhält. Aus diesen Überlegungen sollen Veräusserungen und Tauschgeschäfte von Liegenschaften des Finanzvermögens bis zu einem Wert von CHF 4'000'000 durch den Stadtrat, darüber durch den Gemeinderat beschlossen werden können.

### 4.3 Einbürgerungen

Im neuen Bürgerrechtsgesetz des Kantons Zürich (KBüG) wird die Unterscheidung zwischen Personen mit und solchen ohne Anspruch auf Einbürgerung aufgegeben (Stand: Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 27. Mai 2020). Gemäss erläuterndem Bericht und kommentiertem Vernehmlassungsentwurf vom 10. April 2019 ist diese Unterscheidung überholt, da es sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bei Einbürgerungsentscheiden um Rechtsanwendungsakte handelt: Wer die Voraussetzung erfüllt, muss das Bürgerrecht erhalten, wer sie nicht erfüllt, wird abgewiesen.

Da es zukünftig nur noch eine Kategorie von Kandidaten geben wird, kann es folgerichtig auch nur noch ein Einbürgerungsorgan geben. Das in Wädenswil bestehende Mischsystem mit Zweiteilung der Einbürgerungskompetenz auf Stadtrat und Gemeinderat kann somit nicht beibehalten werden. Zukünftig werden alle Einbürgerungen ausschliesslich durch den Stadt- oder ausschliesslich durch den Gemeinderat durchzuführen sein. Als dritte Möglichkeit kommt eine eigenständige Einbürgerungskommission in Frage, deren Mitglieder ebenfalls an der Urne gewählt werden müssten.

Der Stadtrat beantragt mit dem GO-Entwurf die Einbürgerungen seinem Kompetenzbereich zu unterstellen und folgt damit der überwiegenden Mehrheit der anderen Zürcher Parlagemeinden. Auch das Gemeindeamt des Kantons Zürich hebt die Vorteile der Exekutive als Einbürgerungsorgan in seinen Überlegungen bei der Darstellung von Rechtslage und Gerichtspraxis deutlich hervor: Dessen Rechtsdienst hält fest, dass es sich nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei einer Einbürgerung um einen Rechtsanwendungsakt handle und nicht um die Durchsetzung des politischen Willens wie bei einer Sachabstimmung oder Wahl (politische Akte). Ob die Bewerberin oder der Bewerber für die Aufnahme in den Verband der Bürgerinnen und Bürger geeignet ist, sei eine reine Rechtsfrage. Diese Qualifizierung des Einbürgerungsverfahrens lege daher eine Exekutivbehörde als Entscheidungsorgan über Einbürgerungsgesuche nahe.

#### 4.4 Primarschulpflege

Die Neuerungen im GO-Entwurf welche die Primarschulpflege betreffen, hat diese allesamt selber vorgeschlagen. Der Stadtrat befürwortet alle Änderungen und konnte sie somit in seinem vorliegenden Antrag zuhanden des Gemeinderats integrieren.

Die wesentlichste Veränderung dieser Bestimmungen stellt die Reduktion von 11 auf 5 Mitglieder (inkl. Präsidium) dar (Art. 31 Abs. 1 GO-Entwurf). Weiter soll es in der Primarschule Wädenswil eine Leitung Bildung geben (Art. 41 GO-Entwurf). Am direkten Antragsrecht der Primarschulpflege an den Gemeinderat soll festgehalten werden (Art. 33 GO-Entwurf). Beibehalten werden soll auch das Wahlverfahren des Präsidiums. Dieses soll nicht direkt an der Urne gewählt, sondern im Rahmen der Konstituierung des Stadtrats erfolgen (vgl. Art. 25 Ziff. 1 lit. a sowie Art. 31 Abs. 2 GO-Entwurf).

#### 4.5 Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle ist eine von der Verwaltung unabhängige Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger, die auf Anstoss von Betroffenen tätig werden kann. Gestützt auf deren umfassende Informationsrechte und nach Abklärungen des Sachverhalts kann die Ombudsstelle Ratschläge erteilen, vermitteln und begründete Empfehlungen abgeben.

Wädenswil ist für eine eigene Ombudsfrau oder einen Ombudsmann zu klein. Der Stadtrat befürwortet jedoch das Vorhandensein einer solchen unabhängigen Institution und beantragt deshalb, dass sich Wädenswil der kantonalen Ombudsstelle anschliesst.

### 5. Weiteres Vorgehen / Zeitplan

2. November 2020	Verabschiedung der Vorlage durch den Stadtrat an den Gemeinderat
(zwischenzeitlich)	Vorberatung durch Sachkommission
Mai/Juni 2021	Beschlussfassung im Gemeinderat
26. September 2021	Urnenabstimmung
(zwischenzeitlich)	Genehmigungsverfahren Regierungsrat
1. Januar 2022	Inkraftsetzung

Im Zuge dieser Revision sind auch die untergeordneten Gesetze und Erlasse (zum Beispiel Organisationsreglemente der verschiedenen Behörden) an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Dieser Überarbeitungsprozess wird nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat über die totalrevidierte Gemeindeordnung gestartet.

2. November 2020

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter  
Stadtpräsident

Esther Ramirez  
Stadtschreiberin

**Referent des Stadtrats**

Philipp Kutter  
Stadtpräsident

**Beilagen:**

- Entwurf Gemeindeordnung
- Synopse Entwurf GO/Geltende GO/Muster GO