

Gemeinderat Oberengstringen

Totalrevision der Gemeindeordnung

Beleuchtender Bericht für die vorberatende Gemeindeversammlung vom 19. Juni 2017

Inhaltsverzeichnis

A	Anlass zur Totalrevision der Gemeindeordnung	2
B	Rechtsgrundlage: Das neue Gemeindegesetz.....	2
C	Grundlagen der neuen Gemeindeordnung.....	3
D	Weitere Anpassungen mit Blick auf das nGG	6
E	Vorprüfung und Vernehmlassung - Urnenabstimmung	7
F	Hinweise auf übergeordnete Gesetze	9

A Anlass zur Totalrevision der Gemeindeordnung

1. Ausgangslage

Die Gemeindeführung ist in den letzten Jahren anspruchsvoller geworden, weil die Regelungsdichte durch immer neue und permanent veränderte Vorschriften erhöht wurde und deswegen die Behörden und die Verwaltung sehr gefordert sind. Zudem sind die finanziellen Spielräume der öffentlich-rechtlichen Körperschaften enger geworden. Der Gemeinderat Oberengstringen hat sich deshalb und im Hinblick auf die Pensionierung des langjährigen Gemeindegeschreibers die Aufgabe gestellt, die Gemeindeorganisation zu überprüfen.

2. Projektauftrag und Projektziele

Ziel des im Sommer 2016 lancierten Projektes ist es, die Aufgaben von Behörden und Verwaltung so zu bündeln, dass die Behörden sich auf jene Aufgaben fokussieren, die politisch von grosser Bedeutung sind und die Entwicklung der Gemeinde massgeblich beeinflussen. Die Verwaltung soll den fachlichen Support des Gemeinderates und den Vollzug von operativen Aufgaben verantworten. Im Zentrum der Revision stehen also insbesondere die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben sowie eine effiziente und effektive Geschäftsabwicklung zwischen Behörden und Verwaltung. Mit einer klareren Aufgaben- und Verantwortungszuteilung soll die Behörden- und Verwaltungsführung gestärkt und die Milizfähigkeit von Behördenämtern erhalten bzw. gestärkt werden. Zudem sollen die ohnehin zwingenden Anpassungen aus dem übergeordneten kantonalen Recht in die neue Gemeindeorganisation einfließen.

B Rechtsgrundlage: Das neue Gemeindegesetz

1. Allgemeines

Das kantonale Gemeindegesetz ist die wichtigste Grundlage für die Gemeindeordnung einer Gemeinde. Die heutige Gemeindeorganisation basiert auf dem Gemeindegesetz von 1926. Dieses wird auf den 1. Januar 2018 von einem neuen Gemeindegesetz (nGG) abgelöst. Einige grundlegende Umwälzungen, die das neue Gemeindegesetz mit sich bringt, wirken sich auf alle Gemeinden aus und sind insbesondere für die Ziele des Gemeinderats Oberengstringen bedeutsam. So erweitert das nGG den organisatorischen Gestaltungsspielraum der Gemeinde bei der:

- Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen der Behörden,
- Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen auf die Behörden (eigenständige und unterstellte Kommissionen),
- Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen an die Verwaltung zur selbständigen Erledigung sowie
- Festlegung der Organisation der Verwaltung durch einen Erlass des Gemeindevorstands (Gemeinderats).

Im Weiteren erhalten die Stimmberechtigten zusätzliche Kompetenzen bei Urnenabstimmungen und das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 wird eingeführt.

2. Aufgabendelegation

Neben den bisherigen Möglichkeiten, Aufgaben des Gemeinderats an einzelne Gemeinderatsmitglieder oder an Ausschüsse zu delegieren, können die Gemeinden künftige auch sog. unterstellten Kommissionen oder Gemeindeangestellten abschliessende Entscheidungskompetenzen einräumen.

Die Möglichkeit, unterstellten Kommissionen einen grösseren Entscheidungsspielraum zu geben, ist aus Sicht des Gemeinderats nicht nur organisatorisch zweckmässig, es ermöglicht auch, Einwohnerinnen und Einwohner für die Mitwirkung in der Gemeinde zu gewinnen und damit das Funktionieren des Milizsystems zu gewährleisten. Das gilt beispielsweise für die Kulturkommission, die Bibliothekskommission oder die Jugendkommission. Zusätzlich zu unterstellten Kommissionen können auch in Zukunft beratende Kommissionen eingesetzt werden. Diesen können zwar keine Entscheidbefugnisse übertragen werden, sind jedoch für die Vorberatung und Vorbereitung von aktuellen Aufgabenstellungen ein wichtiges Element in der Gemeindeorganisation.

Die Delegation von Aufgaben an Gemeindeangestellte eröffnet neue Möglichkeiten zur Entlastung der Behörden, insbesondere für Aufgaben ohne politische Relevanz oder für reine Vollzugsaufgaben. Weil der Gemeinderat und die Schulpflege jedoch weiterhin gesamthaft die politische Verantwortung für alle Entscheidungen zu tragen haben, soll diese Möglichkeit sparsam genutzt werden.

C Grundlagen der neuen Gemeindeordnung

1. Organisation des Gemeinderats

Die Mitgliederzahl im Gemeinderat bleibt unverändert bei sieben Mitgliedern. Wie bisher wird der Gemeinderat die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Schulpflege im Rahmen der Konstituierung aus seinen Reihen bestimmen. Die Ressorts werden in der Gemeindeordnung nicht mehr genannt. Im Rahmen der Konstituierung nach den Wahlen wird der Gemeinderat die politischen Aufgaben auf die Mitglieder verteilen. Die Aufgabenverteilung sowie die Übertragung von Verantwortung und Kompetenzen erfolgt in einem Geschäfts- und Kompetenzenreglement.

Auf der Basis der heutigen Aufgabenverteilung hat der Gemeinderat ein Geschäfts- und Kompetenzenreglement entworfen. Über dieses entscheidet der Gemeinderat abschliessend in eigener Verantwortung.

2. Eigenständige Kommissionen

Eigenständige Kommissionen treten anstelle des Gemeinderats und übernehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben stellvertretend für den Gemeinderat. Die übertragenen Aufgaben sind dadurch dem Einfluss des Gemeinderats entzogen. Steuerbar ist die Tätigkeit eigenständiger Kommissionen über die Finanzkompetenzen für nicht gebundene Ausgaben. Als gebundene Ausgaben einer eigen-

ständigen Kommission gelten Ausgaben, zu deren Erfüllung des übertragenen Aufgabenbereichs weder sachlich, zeitlich oder örtlich ein erheblicher Ermessensspielraum besteht.

Eigenständige Kommissionen müssen in der Gemeindeordnung definiert werden. Dazu gehören die Zusammensetzung, Wahl, die Aufgaben und Kompetenzen dieser eigenständigen Kommissionen.

Zwingend als eigenständige Kommission auszubilden ist die Schulpflege. Zusätzlich wird in Oberengstringen weiterhin eine Sozialbehörde als eigenständige Kommission bestehen. Aufgehoben wird hingegen die Gesundheitsbehörde. Deren Aufgaben haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert und werden in anderen Behörden weitergeführt. Denkbar ist insbesondere, dass der Gemeinderat für Umweltfragen oder besondere Aktionen (z.B. Bring- und Nimmtag) eine beratende Kommission einsetzt.

Der Schulpflege sollen weiterhin sechs, der Sozialbehörde vier an der Urne gewählte Mitglieder angehören. Das Präsidium von Schulpflege und Sozialbehörde wird vom Gemeinderat bestimmt (wie bisher).

Eigenständigen Kommissionen kann das Recht eingeräumt werden, Anträge zuhanden der Stimmbürgerschaft zu formulieren. Anträge eigenständiger Kommissionen an die Stimmbürgerschaft müssen dem Gemeinderat eingereicht werden. Dieser leitet sie mit einem eigenen Antrag an die Stimmberechtigten weiter. Das Antragsrecht an die stimmberechtigten steht der Schulpflege, nicht aber der Sozialbehörde, zu.

3. Unterstellte Kommissionen

Unterstellte Kommissionen übernehmen im Auftrag der Gemeindevorsteherschaft (Gemeinderat, Schulpflege) bestimmte Aufgaben zur Bearbeitung. Der Gemeinderat/die Schulpflege bestimmen die zu übertragenen Aufgaben in eigener Kompetenz in einem sog. Behördenerlass (Geschäfts- und Kompetenzreglement, Organisationsreglement odgl.). Übertragen werden können Aufgaben ohne wesentliche politische Bedeutung. Damit ist gemeint, dass die Wirkung der Aufgaben nach Aussen beschränkt ist, indem beispielsweise nur einzelne Personen von den Entscheiden betroffen oder die finanziellen Auswirkungen gering sind.

Unterstellte Kommissionen können dem Gemeinderat/der Schulpflege Anträge einreichen, nicht aber der Stimmbürgerschaft. Unterstellte Kommissionen, die in der Gemeindeordnung genannt werden, müssen gebildet werden. Aus der Bezeichnung (Name der Kommission) in der Gemeindeordnung soll die wesentliche Aufgabe bzw. das wesentliche Thema der Kommission abgeleitet werden können.

Unterstellte Kommissionen mit grösseren Entscheidbefugnissen in den übertragenen Aufgabenbereichen entlasten den Gemeinderat. Sie befassen sich vertieft mit den übertragenen Aufgaben und entscheiden abschliessend, wobei Einsprachen an den Gemeinderat gegen Entscheide von unterstellten Kommissionen möglich sind. Damit kann der Gemeinderat im Falle von Einsprachen korrigierend auf die Tätigkeit von unterstellten Kommissionen einwirken.

Die Mitglieder von unterstellten Kommissionen können politische Erfahrungen sammeln und so einen wichtigen Beitrag für die Rekrutierung von "politischem Nachwuchs" leisten.

In der Gemeindeordnung sind folgende unterstellte Kommissionen vorgesehen:

- Baukommission (bereits bestehend)
- Bibliothekskommission (bereits bestehend)
- Feuerwehrkommission (bereits bestehend)
- Finanzplanungskommission (bereits bestehend)
- Jugendkommission (bereits bestehend)
- Kulturkommission (bereits bestehend)
- Liegenschaftenkommission (bereits bestehend)
- Personalkommission (neu)

4. Ausschüsse

Ausschüsse bestehen aus mindestens drei Mitgliedern des Gemeinderats oder der Schulpflege. Ausschüssen können Aufgaben zur Vorberatung oder zur abschliessenden Erledigung übertragen werden. Im letzteren Fall entscheiden Ausschüsse anstelle des Gemeinderats.

Ausschüsse müssen in der Gemeindeordnung nicht genannt werden. Der Gemeinderat/die Schulpflege kann jederzeit Ausschüsse einsetzen und diesen Aufgaben und Kompetenzen (Verfügungs- und Finanzkompetenzen) übertragen. Ausschüsse können, wenn ihnen abschliessende Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, den Gemeinderat von Aufgaben ohne wesentliche politische Bedeutung entlasten (z.B. Grundsteuerentscheide, Liegenschaftenverwaltung usw.) Der Gemeinderat sieht auch in der kommenden Legislaturperiode die Bildung von Ausschüsse vor, beispielsweise eines Bürgerrechtsausschuss.

5. Finanzbefugnisse - Anlagen und Ausgaben

Das neue Gemeindegesetz führt im Bereich der Finanzbefugnisse zu einer Vereinfachung, indem es nur noch zwischen Ausgaben und Anlagen unterscheidet. Als Anlage gelten beispielsweise Investitionen für den Kauf von Finanzvermögen (Immobilien) oder die Anlage von frei verfügbaren Mitteln in Festgeldern. Anlagen führen bei den Aktiven der Bilanz zu Verschiebungen. Ausgaben sind dagegen weiterhin Investitionen in Betriebsimmobilien (Verwaltungsvermögen wie Schulanlagen usw.), Ausgaben für Verbrauchsmaterial oder Löhne. Der Grundsatz, dass alle wesentlichen Ausgaben eines Beschlusses der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung bedürfen, bleibt unverändert. Es rechtfertigt sich jedoch, die Kompetenzsummen von Gemeinderat, Schulpflege und Gemeindeversammlung anzupassen.

6. Finanzkompetenzen des Gemeinderates, der Schulpflege und der Sozialbehörde

Der Gemeinderat kann künftig Liegenschaften im Finanzvermögen bis Fr. 2 Mio. erwerben und im gleichen Umfang Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens tätigen (Anlagen). Hingegen kann er Liegenschaften höchstens bis zu einem Betrag von Fr. 1 Mio. verkaufen. Die Anlagekompetenz des Gemein-

derats schliesst auch in Zukunft die Verantwortung für eine umsichtige, mittel- und langfristige Finanzplanung ein (Liquidität, Selbstfinanzierung, Cashflow usw.).

Im Zuge der Überprüfung der Finanzkompetenzen zeigte sich, dass der Gemeinderat Oberengstringen im Vergleich mit anderen Gemeinden über bescheidene Finanzkompetenzen verfügt. Diese werden moderat, auf ein mit anderen Gemeinden vergleichbares Niveau angepasst.

Innerhalb des von den Stimmberechtigten bewilligten Budgets können der Gemeinderat, die Schulpflege und die Sozialbehörde künftig neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck in der Höhe von maximal Fr. 250'000 (bisher Fr. 150'000) und für neue wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck in der Höhe von maximal Fr. 50'000 (bisher Fr. 20'000) tätigen. Diese Kompetenz können diese Behörden teilweise an einzelne Gemeinderats-, Schulpflege- oder Sozialbehördenmitglieder, unterstellte Kommissionen oder Ausschüsse delegieren. Für Ausgaben, die nicht im Budget enthalten sind, hat der Gemeinderat eine Ausgabenkompetenz für neue einmalige Ausgaben bis höchstens Fr. 250'000 für einen bestimmten Zweck, maximal Fr. 1'000'000 im Jahr (die Schulpflege einmalig Fr. 100'000, maximal Fr. 300'000 im Jahr). Neue wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck sind für den Gemeinderat bis Fr. 50'000, maximal bis Fr. 200'000 (bisher Fr. 20'000 bis max. Fr. 100'000) und in der Schulpflege bis Fr. 50'000, maximal höchstens Fr. 150'000 im Jahr möglich. Die Kompetenz, Ausgaben ausserhalb des Budgets zu bewilligen, können der Gemeinderat bzw. die Schulpflege und die Sozialbehörde nicht delegieren.

Die Sozialbehörde hat für Ausgaben, die nicht im Budget enthalten sind, lediglich minimale Finanzkompetenzen. Unvorhergesehene Ausgaben sind meist als gebundene Ausgaben zu bewilligen, auch wenn sie im Budget nicht eingestellt waren. Als gebunden gelten Ausgaben wie erwähnt, wenn weder zeitlich noch sachlich oder örtlich ein erheblicher Ermessensspielraum gegeben ist.

D Weitere Anpassungen mit Blick auf das nGG

- Eine wesentliche Neuerung des nGG besteht darin, dass in der GO lediglich die Grundzüge der Organisation geregelt sind. Der Gemeinderat erlässt deshalb in Zukunft in eigener Kompetenz ein Geschäfts- und Kompetenzreglement, das die Organisation und die Geschäftsführung sowie die Aufgaben- und Kompetenzdelegation im Gemeinderat abbilden wird.
- Oberengstringen gehört dem Betreuungskreis Engstringen an. Die Organisation und das Wahlorgan des Betreibungsbeamten regelt der Anschlussvertrag.
- Nach neuem Recht hat der Gemeinderat nicht nur für Urnenabstimmungen sondern auch für die Gemeindeversammlung einen Beleuchtenden Bericht zu erstellen. Dieser Bericht (Weisung) muss den Stimmberechtigten zugänglich gemacht, aber nur auf Verlangen schriftlich zugestellt werden (§ 19 Abs. 2 nGG).
- Das nGG unterscheidet in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zwischen wichtigen und weniger wichtigen Rechtssätzen. Die wichtigen Rechtssätze werden von den Stimmberechtigten, die weniger wichtigen von

den Behörden erlassen. Die wichtigen Rechtssätze sind in Art. 12 der Gemeindeordnung abschliessend aufgezählt. Alle weiteren Reglemente und Verordnungen erlässt der Gemeinderat bzw. die Schulpflege in eigener Kompetenz.

- Über den Beitritt zu einem Zweckverband sowie über die Zweckverbandsstatuten beschliessen die Stimmberechtigten neu an der Urne - bisher Gemeindeversammlung (Art. 8 der Gemeindeordnung).
- Der Gemeinderat trägt die finanzielle Verantwortung für den gesamten Gemeindehaushalt.

Hingegen gilt der rechtliche Grundsatz "Sachkompetenz vor Finanzkompetenz" auch im neuen Gemeindegesetz. Nach diesem Grundsatz entscheidet in erster Linie die sachlich zuständige Behörde, auch wenn die mit dem Entscheid verbundenen finanziellen Konsequenzen in der Zuständigkeit eines anderen Organs liegen würden. Liegt beispielsweise die Kompetenz zur Schaffung von Stellen in der Kompetenz des Gemeinderats, entscheidet dieser abschliessend über den Stellenplan. Die Gemeindeversammlung kann allenfalls über Anträge zum Budget auf den Personalaufwand Einfluss nehmen.

E Vorprüfung und Vernehmlassung - Urnenabstimmung

1. Kantonale Vorprüfung durch das Gemeindeamt Zürich

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich prüft die Entwürfe für neue Gemeindeordnungen, bevor darüber in den Gemeinden abgestimmt wird. Dieses Vorgehen ist zweckmässig, muss die Gemeindeordnung nach der Abstimmung doch vom Regierungsrat genehmigt werden. Gestützt auf den Vorprüfungsbericht des Gemeindeamtes ist der Entwurf der Gemeindeordnung angepasst worden.

2. Vernehmlassung bei Behörden und Parteien

Bei den Behörden und den Parteien wurde im Hinblick auf die vorberatende Gemeindeversammlung eine Vernehmlassung zum Entwurf der neuen Gemeindeordnung durchgeführt. Den Behörden und den Parteien wurden die Grundzüge der neuen Gemeindeordnung im Rahmen von Informationsanlässen vorgestellt. Auf Anliegen einzelner Behörden oder Parteien wurde eingegangen. So erfolgen beispielsweise die Wahlen für die Mitglieder des Wahlbüros wieder in der Gemeindeversammlung. Auch das Anliegen, die Bibliothekskommission als unterstellte Kommission in der Gemeindeorganisation zu verankern, wurde im Rahmen der Vernehmlassung aufgenommen.

Nicht berücksichtigt hat der Gemeinderat insbesondere das Anliegen für die Schaffung einer Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission. Dem mit der Einführung und dem Betrieb einer GRPK verbundene administrative Zusatzaufwand kann kein erkennbarer Nutzen gegenübergestellt werden. Zudem besteht nach Auffassung des Gemeinderats die Gefahr, dass mit einer GRPK eine „Schattenbehörde“ eingeführt würde, die Projekte aus Zeitgründen lediglich oberflächlich beurteilen und so zu wenig qualifizierte Empfehlungen zuhanden der Stimmberechtigten abgeben könnte.

3. Urnenabstimmung am 24. September 2017

Urnengeschäfte werden nach geltender Gemeindeordnung an einer Gemeindeversammlung vorberaten. Diese Vorberatung für die Totalrevision der Gemeindeordnung findet im Rahmen der Rechnungsgemeindeversammlung am 19. Juni 2017 statt. Im Rahmen der Vorberatung können die Stimmberechtigten Anträge zur Ergänzung oder Änderung einzelner Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung stellen. Über die an der vorberatenden Gemeindeversammlung "bereinigte" Gemeindeordnung wird am 24. September 2017 an der Urne abgestimmt. Bereinigt heisst unter Berücksichtigung aller Änderungsanträge zur neuen Gemeindeordnung, die an der Gemeindeversammlung eine Mehrheit gefunden haben.

Bei einer Zustimmung zur Gemeindeordnung in der Urnenabstimmung tritt die neue Gemeindeordnung am 1. Januar 2018 in Kraft. Die Behördenorganisation tritt allerdings erst Mitte 2018, nach Ablauf der Amtsdauer 2014-2018 in Kraft. Bis dahin gelten die bisherigen Bestimmungen.

Oberengstringen, 10. April 2017

Gemeinderat Oberengstringen

F Hinweise auf übergeordnete Gesetze

Neues Gemeindegesetz:

http://www.gemeindeggesetz.zh.ch/internet/microsites/gemeindeggesetz/de/allgemeines/gesetzliche_grundlagen.html

Gesetz über die Politischen Rechte:

http://www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/gesetze/erlass.html?Open&Ordnr=161

Volksschulgesetz:

<http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=412.100>