



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

21. Mai 2019- Beschluss 113-2019

0.0.1.1 Gemeindeordnung

Gemeindeordnung GO; Revision 2018

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz des Kantons Zürich in Kraft getreten. Dieses brachte verschiedene Änderungen mit sich, welche sich in folgende Kategorien unterteilen liessen:

- Gesetzesbestimmungen, die unmittelbar per 1. Januar 2018 anwendbar sind, ohne dass konkrete rechtliche Umsetzungsschritte erfolgen müssen,
- Gesetzesbestimmungen, die per 1. Januar 2019 anzuwenden sind,
- Gesetzesbestimmungen, die bis zum 1. Januar 2022 einen weiteren Handlungsbedarf auslösen, weil das kommunale Recht an die neuen Vorgaben angepasst werden muss,
- Gesetzesbestimmungen, welche die Gemeinden und ihre Organisationen ermächtigen, aber nicht verpflichten, Neuerungen einzuführen.

Die Stadt Kloten ist bereits seit der Einführung des Parlaments im Jahr 1970 als Einheitsgemeinde ausgestaltet, d.h. dass das Schulwesen mit der politischen Gemeinde vereint ist. Vor diesem Hintergrund bestand diesbezüglich kein Anpassungsbedarf an das neue Gemeindegesetz. Ebenso hat die Stadt Kloten bereits mit der Gemeindeordnung von 2004 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, beschränkte Kompetenzen an die Verwaltung zu delegieren, um eine effiziente und moderne Verwaltungsführung zu gewährleisten.

Trotzdem muss die Gemeindeordnung in verschiedener Hinsicht teilweise revidiert werden, um den neuen gesetzlichen Bestimmungen zu genügen. Der Stadtrat ist dabei so vorgegangen, dass er Bewährtes der bestehenden Gemeindeordnung möglichst unverändert übernommen hat. Neues und Notweniges wurde geregelt und darüber hinaus hat der Stadtrat auch in verschiedenen Bestimmungen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Neuerungen vorzuschlagen, zu welchen keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Grundlage für die Revisionsarbeit war die vom Gemeindeamt veröffentlichte Mustergemeindeordnung (MUGO) für Parlamentsgemeinden.

Ein erster Vorschlag für die Gemeindeordnung wurde entsprechend dem vorgesehenen Verfahren dem Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Vorprüfung unterbreitet. Dieses hat mit seinem Bericht vom 19. April 2018 Stellung genommen und einige wenige Korrekturen eingefordert, welche es als Bedingung für eine vorbehaltlose Genehmigung durch den Regierungsrat erachtet. Diese Korrekturen sind im nun vorliegenden Antrag an den Gemeinderat vollständig eingeflossen, so dass diese Gemeindeordnung vorbehaltlos genehmigungsfähig ist.

Mit E-Mail vom 01.03.2019 hat das Gemeindeamt (GAZ) mitgeteilt, dass in der ersten Vorprüfung übersehen wurde, dass die neuen Bestimmungen von § 104 Abs. 2 GG nicht in die Revision eingeflossen sind. Dies wurde übersehen, da das GAZ von einer Teilrevision ausging und dabei die unveränderten "neuen" Bestimmungen nicht überprüft hat.

Im Weiteren haben sich im Rahmen der Beratung durch die Kommission des Gemeinderates (GOKO) redaktionelle und sprachliche Korrekturen ergeben, welche vor der Beratung durch den Gesamtgemeinderat

einfließen sollen. Weiter sind in der GOKO auch Änderungsanträge verabschiedet worden, welche vom Stadtrat unbestritten bleiben. Aus diesen Gründen hat der Stadtrat mit Beschluss Nr. 73-2019 vom 2. April 2019 die Vorlage zurückgezogen, und mit Beschluss vom 16. April 2019 erneut vorgelegt.

Die Kommission war mit dem Ergebnis nicht zufrieden und hätte erwartet, dass der Stadtrat alle (auch die nur mehrheitlich und nicht einstimmig beschlossenen) Anträge in seine revidierte Vorlage einfließen lässt. Darüber hinaus hat die Kommission noch weiteren vereinzelt redaktionellen (sprachlich und grammatikalisch) Anpassungsbedarf erkannt.

Im Hinblick auf eine effiziente Beratung im Gemeinderat verlangte die Kommission auch nur mehrheitlich beschlossene Änderungsanträge entsprechend aufzunehmen. Der Stadtrat hat das Anliegen der Kommission aufgenommen und die fraglichen Bestimmungen nochmals ausführlich beraten. Dabei hat er einige weitere Änderungsanträge in die Vorlage eingebaut. Einzelne Anträge der Kommission hat der Stadtrat, trotz deren mehrheitlichem Beschluss, nicht aufgenommen, weil er von der Richtigkeit seines ursprünglichen Antrags nach wie vor überzeugt ist und deshalb der Auffassung ist, dass diese Anträge im Gesamtparlament zu beraten und letztendlich zu beschliessen sind.

Nicht aufgenommene Anträge der Kommission:

Art. 1 neuer Abs.3: Eine Mehrheit der Kommission beantragte im Sinne eines "Energieartikels" die Aufnahme eines Abs. 3 mit folgendem Wortlaut: "Die Stadt Kloten verpflichtet sich, nach den Grundsätzen einer nachhaltigen und klimafreundlichen Entwicklung die Versorgung mit erneuerbaren Energien, Energie- und Ressourceneffizienz und die Reduktion des CO₂-Ausstosses zu fördern." Da zu diesem Thema eine Initiative der GLP hängig ist, zu der der Stadtrat dem Parlament nun auch einen Gegenvorschlag unterbreitet hat, ist der Stadtrat der Auffassung, dass auf die Aufnahme einer solchen Bestimmung zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden soll und, dass dafür das Ergebnis der Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag abzuwarten sei. Dann wird je nach Abstimmungsergebnis eine derartige Bestimmung aufgenommen oder nicht.

Art. 4 Eine Mehrheit der Kommission beantragt, die Wahl der Mitglieder der Bürgerrechtskommission sowie der Sozialkommission durch die Urne vornehmen zu lassen. Der Stadtrat ist nach wie vor der Auffassung, dass die Wahl durch die Urne für die Mitglieder dieser unterstellten Kommissionen nicht zweckmässig ist. Der Stadtrat begründet dies wie folgt:

- a) Systematische Begründung: Auch für die Mitglieder der anderen unterstellten Kommissionen sieht die neue Gemeindeordnung die Wahl der Mitglieder durch den Stadtrat vor. Die unterstellten Kommissionen werden dadurch charakterisiert, dass sie keine selbstständigen Entscheidungsbefugnisse haben werden, sondern nur die ihnen durch den Stadtrat durch einen Behördenerlass zugewiesenen Kompetenzen erhalten.
- b) Politische Begründung: Die unterstellten Kommissionen nehmen im weitesten Sinn reine Verwaltungsaufgaben wahr und führen den Gesetzesvollzug durch, ohne einen politischen Handlungs- oder Entscheidungsspielraum zu besitzen. Bei Ihrer personellen Besetzung stehen daher Fach- und Sozialkompetenz im Vordergrund und die politische Herkunft – falls überhaupt eine Parteizugehörigkeit vorhanden ist – ist von untergeordneter Bedeutung.

Art. 6 Wurde vom Stadtrat in Verbindung mit der Begründung zu Art. 4 ebenfalls nicht aufgenommen.

Art. 13 Eine Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass die Anzahl Mitglieder des Parlaments von heute 32 auf 36 erhöht werden soll. In dieser Frage hat der Stadtrat keine Präferenz und ist der Ansicht, dass auch diese Frage im Rahmen der parlamentarischen Beratung endgültig geklärt werden soll. Er hält in diesem Sinn an seinem ursprünglichen Antrag von 32 Mitgliedern fest, weil dieser auch der heute geltenden Mitgliederzahl entspricht.

Art. 28 Eine Mehrheit der Kommission beantragt in Art. 28 Abs. 2 die lit. k und l zu streichen. Der Antrag ist für den Stadtrat nicht nachvollziehbar, da die von ihm vorgeschlagene

Regelung einerseits der Systematik entspricht und auch die bestehende Regelung abbildet. Aus diesem Grund wurde auf die Änderung verzichtet, so dass auch diese Frage ggf. in der parlamentarischen Beratung abschliessend geklärt werden kann. Materiell würde die Änderung allerdings nicht viel bedeuten.

Art. 40

Eine Mehrheit der Kommission beantragt die Ergänzung von Art. 40 durch einen Absatz 6 "Der Stadtrat prüft regelmässig, ob einzelne Aufgaben notwendig sind" und einen Absatz 7 "Bevor eine neue Aufgabe übernommen wird, legt der Stadtrat deren Finanzierbarkeit dar." Der Stadtrat hat diese Ergänzungsanträge nicht übernommen mit folgender Begründung:

- a) Die regelmässige Überprüfung der öffentlichen Aufgaben gehört einerseits zu den Führungs- und Aufsichtspflichten, welche der Stadtrat bereits aufgrund seiner Befugnisse (und Pflichten) aufgrund von Art. 26 hat. Eine zusätzliche oder weitergehende Prüfungspflicht lehnt der Stadtrat deshalb ab.
- b) Die Frage der Finanzierbarkeit bei der Übernahme neuer Aufgaben ist differenziert zu betrachten. Rührt die neue Aufgabe aus dem Vollzug übergeordneten Rechts ist sie finanzrechtlich als "gebunden" zu betrachten und die Frage der Finanzierbarkeit stellt sich nicht bzw. wird durch die entsprechenden Mechanismen in den Vorschriften über den Finanzhaushalt geregelt. Handelt es sich um eine freiwillige – weil politisch gewollte – Aufgabe, so kann die Frage der Finanzierbarkeit im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses beantwortet werden und es bedarf deshalb keiner zusätzlichen Regelung.

Art. 35

Eine Mehrheit der Kommission beantragt die Anzahl der Mitglieder der Schulpflege auf 8 festzusetzen. Der Stadtrat hält an seinem Antrag (6 Mitglieder plus das vom Stadtrat abgeordnete Mitglied als Präsident/in) fest. Durch die Reformen im Bildungswesen und die Einführung der geleiteten Schulen haben sich die Aufgaben der Schulpflegen stark auf den strategischen Bereich verlagert. Für die Erfüllung dieser Aufgaben ist ein Gremium mit 7 Mitgliedern ausreichend, wenn man bedenkt, dass auch der Stadtrat aus 7 Mitgliedern besteht. Für 8 Mitglieder zuzüglich Präsidium sind zu wenig Aufgaben vorhanden.

Im Folgenden soll auf die wesentlichen Änderungen eingegangen werden. Ein detaillierter Kommentar findet sich auf der synoptischen Darstellung, welche die neue Gemeindeordnung der alten Fassung gegenüberstellt, soweit dies möglich ist. Die Neue Fassung wurde bereits neu nummeriert, was die Lesbarkeit erleichtert. Die entsprechenden Artikel Nummern der alten GO sind noch vermerkt. Weiter wurde in der Neufassung auf die Verwendung von Marginalien verzichtet, wie dies heute auch beim Kanton für Gesetzes- und Verordnungstexte üblich ist. Stattdessen sind neu Titel zu den einzelnen Artikeln hinzugefügt, welche die alten Marginalien ersetzen.

Die wichtigsten Änderungen im Überblick

A. Bestand und Organisation

Art. 1: Die historisch überlieferte Gebietsumschreibung entspricht eigentlich nicht dem Gemeindegesetz, da Gebietsumschreibungen generell nie durch die Verfassung (vgl. z.B. Bundesverfassung oder Kantonsverfassung, wo ebenfalls keine formulierte Gebietsumschreibung vorhanden ist) sondern durch Vertrag geregelt werden muss. Da dies aber historisch gewachsen ist, wird eine Gebietsumschreibung vom Gemeindeamt gerade noch toleriert. Aufgrund der Bedeutung des Flughafens Kloten ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass das Gebiet des Flughafens Kloten ebenfalls in dieser Bestimmung Erwähnung finden soll.

Art. 3: Neu schreibt das Gemeindeamt (bzw. das Volksschulamt aufgrund einer rigiden Auslegung der gesetzlichen Bestimmung) wieder die Verwendung des Begriffs "Schulpflege" statt "Schulbehörde" zwingend vor, obwohl dieser im Rahmen der früheren Revisionen der GO vom Regierungsrat genehmigt wurde.

B. Politische Rechte der Stimmberechtigten

- Art. 4 – Art. 9 In diesen Bestimmungen sind die Wahlbefugnisse der Stimmberechtigten, die Bestimmungen für das Wahlbüro sowie das Wahlverfahren für Erneuerungs- und Ersatzwahlen geregelt. Da neu nur noch die Schulpflege den Status einer eigenständigen Kommission (früher: Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen) besitzt, ist auch nur diese neben dem Parlament und dem Stadtrat durch die Urne zu wählen. Die Mitglieder der unterstellten Kommissionen sollen inskünftig (wie heute schon für Baukommission und Grundsteuerkommission geltend) durch den Stadtrat ernannt werden. Die Bestimmungen über das Wahlverfahren wurden dem Gesetz über die politischen Rechte angepasst.
- Art. 7 Die Formulierung für die der obligatorischen Urnenabstimmung unterliegenden Geschäfte entspricht der MUGO. Die finanziellen Befugnisse wurden im Sinne einer Stärkung des Parlamentes zu dessen Gunsten erhöht, so dass an der Urne inskünftig nur noch über einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 3 Mio. und jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 300'000 für einen bestimmten Zweck abgestimmt werden soll. Ebenso wurde die Limite für jährlich wiederkehrende Defizitgarantien auf Fr. 500'000 erhöht.
- Art. 8 Auch die Formulierung für das fakultative Referendum wurde der MUGO entsprechend übernommen. Auf eine Aufzählung der dem fakultativen Referendum entzogenen Geschäfte muss verzichtet werden, weil diese im Gemeindegesetz (§ 10 Abs. 2) abschliessend aufgezählt sind.
- Art. 9 Das Initiativrecht musste aufgrund der neuen Kantonsverfassung (KV) und gestützt auf das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) angepasst werden. Auch hier wurde der Vorschlag der MUGO bei unveränderter Unterschriftenzahl übernommen.

C. Gemeinderat

- Art. 10 – Art. 18: Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und Aufgabe des Gemeinderats (Parlament), dessen Wahlbefugnisse, seine allgemeinen Befugnisse wie auch die Rechtsetzungsbefugnisse sind materiell mehr oder weniger unverändert und wurden lediglich bezüglich Formulierung der MUGO angepasst. Neu ist in Art. 14 die für alle Behörden gesetzlich vorgeschriebene Offenlegungspflicht der Interessenbindungen verankert. Der Gemeinderat kann die Einzelheiten dazu selbst in seiner Organisationsverordnung festlegen, wodurch sich diese auch von der Offenlegungspflicht des Stadtrats und der Schulpflege unterscheiden können. Auf Antrag der GOKO wurde in Art. 10 der Begriff der "Oberaufsicht" eingeführt. Diese Oberaufsicht bezieht sich jedoch ebenfalls auf die politische Kontrolle der Behörden und der Verwaltung der Stadt, da die Oberaufsicht im rechtlichen Sinn nach wie vor beim Bezirksrat bzw. bei entsprechenden Gerichten oder Direktionen der kantonalen Verwaltung liegt.
- Art. 16 Die Bestimmung über die Finanzkompetenzen wurde in Ihrer Systematik unverändert gelassen, d.h. dass nach Befugnissen unterschieden wird, welche dem fakultativen Referendum unterstehen und solchen, für die der Gemeinderat abschliessend zuständig ist. Die Befugnisse wurden entsprechend den in Art. 6 f. vorgenommenen Änderungen angepasst. Neu ist auch die Kompetenz zur Bewilligung von Nachtragskrediten sowie die Einführung eines Globalbudgets für einen oder mehrere Verwaltungsbereiche dem Gemeinderat übertragen worden.
- Art. 17 Zu den bisherigen parlamentarischen Instrumenten (Motion, Postulat, Interpellation und schriftliche Anfrage) schreibt das Gemeindegesetz in § 34 neu auch das Instrument der parlamentarischen Initiative vor.
- Alt Art. 22 - 25: Alt Art. 22 bis Art. 25 (Ratsleitung, GRPK, PUK, Spezialkommissionen) wurden ersatzlos gestrichen, da die organisatorische Regelung dieser Kommissionen einzig dem Gemeinderat vorbehalten ist (Organisationserlass unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) und keiner weiteren Grundlage mehr in der Gemeindeordnung bedarf.
- Art. 18 Neu ermächtigt das Gemeindegesetz (§ 37) die Gemeinden, ein Kinder- und Jugendparlament zu schaffen, falls Sie dafür eine entsprechende Grundlage in der

Gemeindeordnung vorsehen. Der Stadtrat hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und hierfür die nötige Grundlage in der neuen Gemeindeordnung vorgesehen. Ob tatsächlich ein solches Kinder- und Jugendparlament gebildet wird, hängt in erster Linie von den Jugendlichen selbst ab, ob sie von ihrem Recht Gebrauch machen wollen und eine entsprechende Organisation aufbauen wollen. Die formellen Anforderungen an ein Kinder- und Jugendparlament sind gering, d.h. es gibt keine Vorschriften bezüglich Grösse und Zusammensetzung, "Wahlverfahren", Sitzungshäufigkeit etc.

D. Verwaltungsbehörden

- Art. 19 - 22 Neu wurden hier für alle Verwaltungsbehörden gleichermassen geltende allgemeine Regelungen festgehalten. So wurde auch hier die entsprechende Regelung der Offenlegungspflicht für Interessenbindungen, die Befugnis, jederzeit Sachverständige und beratende Kommissionen beiziehen zu können sowie die Befugnis, bestimmte Geschäfte oder Geschäftsbereiche an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse der Behörde zu übertragen, geregelt. Die Formulierungen entsprechen der MUGO.
- Art. 23 – Art. 25 Hier werden die Aufgaben, Zusammensetzung und Organisation des Stadtrats geregelt. Am augenfälligsten ist der Wegfall der Vorschrift zur Ressortbildung in der Gemeindeordnung. Neu ist diese Kompetenz durch das Gemeindegesetz (§ 48 Abs. 2) dem Stadtrat übertragen und kann nicht mehr durch die Gemeindeordnung vorbestimmt bzw. eingeschränkt werden. Daher wird Art. 24 (alt Art. 28) wesentlich anders formuliert und alt Art. 29 muss vollständig gestrichen werden.
- Art. 26 - 32 Diese Bestimmungen erfahren materiell nur geringfügige Änderungen hingegen werden ihre Formulierung und innere Gliederung der Vorlage der MUGO angepasst.
- Art. 33 – Art. 42 In diesen Bestimmungen wird das Schulwesen, die Zuständigkeit, Zusammensetzung und Wahl der Schulpflege, deren Stellung als eigenständige Kommission und deren Recht, Ausschüsse zu bilden, geregelt. Neu soll die Schulpflege aus 6 statt bisher 10 (zuzüglich dem vom Stadtrat abgeordneten Präsidium) bestehen. Diese Reduktion der Behörde ist durch die starke Verschiebung von Aufgaben (v.a. Führungs- und Organisationsaufgaben) zu den Schulleitungen hin begründet.
- Art. 38 Art. 38 regelt neu auch die Befugnis zur Aufgabenübertragung an die Verwaltung, wie dies auch den übrigen Behörden zusteht und ohne diese eine effektive Bewältigung des Aufgabenpensums im Schulwesen gar nicht zu bewältigen wäre.
- Art. 40 Die finanziellen Befugnisse der Schulpflege bleiben materiell weitgehend unverändert. Einzig die Befugnis zur Schaffung neuer städtischer Betriebe und Schulen ohne gesetzliche Verpflichtung wird neu und entsprechend seiner Budgetkompetenz dem Stadtrat übertragen.
- Art. 42 Diese Bestimmung regelt neu und gestützt auf das übergeordnete Recht (Gemeindegesetz und Volksschulrecht) die Vertretung von Schulleitungen und Lehrerschaft an den Sitzungen der Schulpflege sowie deren Befugnis, das Teilnahmerecht für bestimmte Geschäfte ausschliessen zu können.
- Art. 44 – Art. 46 In diesen Bestimmungen sind keine wesentlichen materiellen Änderungen eingeflossen, die Formulierungen wurden der MUGO angepasst. Der Stadtrat kann für diese Kommission Bestand und Aufgaben festlegen und diese auch selbst wählen.
- Art. 46 Die Bürgerrechtskommission ist neu eine dem Stadtrat unterstellte (Fach-)Kommission. Die Zuständigkeit für Einbürgerungen liegt neu wieder beim Stadtrat. Er kann dieser Kommission, deren Bestand und deren Aufgaben er festlegt und die er auch selbst wählt, eigene Zuständigkeiten für einen beschränkten Bereich übertragen.
- Art. 47 Mit der Schaffung einer Energiekommission als unterstellte Kommission hat der Stadtrat den Willen der überparteilichen Energiekommission und auch der GOKO umgesetzt. Mit dieser Bestimmung wird der grossen Bedeutung des Themas "Energiepolitik" für die kommenden Jahrzehnte Rechnung getragen und die gemachten guten Erfahrungen mit einer solchen Kommission in der Gemeindeordnung verankert.
- Art. 48 – Art. 49 Diese Bestimmungen regeln organisatorische Bestimmungen für die vorgenannten Kommissionen und entsprechen damit den gesetzlichen Vorgaben des Gemeindegesetzes.

- Art. 50 – Art. 51 Die Bestimmungen für Betriebsbeamte und Friedensrichter haben ebenfalls materiell keine Änderungen erfahren.
- Art. 52 Neu besteht für die Gemeinden die Pflicht, eine finanztechnische Prüfstelle zu bezeichnen und deren Aufgaben und Pflichten zu definieren. Die Wahl der Prüfstelle erfolgt durch den Stadtrat gemeinsam mit der zuständigen Kommission des Gemeinderats durch übereinstimmende Beschlüsse.

E. Kommunikation und E-Government

- Art. 53 Die Bestimmungen mit dem Titel "E-Government" schaffen dem Stadtrat und der Verwaltung die notwendige Grundlage, Dienstleistungen elektronisch anzubieten und auch die Kommunikation mit den Einwohnerinnen und Einwohnern im Rahmen der übergeordneten Gesetze (Informations- und Datenschutzgesetz) den modernen Anforderungen anzupassen.

F: Schlussbestimmungen

- Art. 54 bis Art. 55 In den Schlussbestimmungen ist geregelt, wie der Vollzug der neuen Gemeindeordnung ausgestaltet wird. Insbesondere findet sich unter Art. 63 die Regelung für unter alter Gemeindeordnung auf Amtsdauer gewählte Behördenmitglieder.

Die synoptische Darstellung bildet integrierenden Bestandteil dieses Beschlusses (ausser der Kommentarspalte, welche als Grundlage für diesen Antrag und als Grundlage für die Abstimmungsweisung dient).

Beschluss:

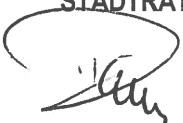
1. Die Gemeindeordnung (Revisionsvorlage im Rahmen der Umsetzung Gemeindegesetz) wird zu Handen der Urnenabstimmung an den Gemeinderat verabschiedet.
2. Der Gemeinderat wird eingeladen, den für die Bearbeitung vorgesehenen und revidierten Terminplan einzuhalten und seinen Beschluss spätestens im 3. Quartal 2019 zu fassen. Die Volksabstimmung ist für den 17. November 2019 vorgesehen.

Mitteilungen an:

- Gemeinderat Kloten, via Ratsleitung
- Verwaltungsdirektion
- Bereichsleiter

Für Rückfragen ist zuständig: Thomas Peter, Verwaltungsdirektor, 044 815 12 58

STADTRAT KLOTEN


René Huber
Präsident


Thomas Peter
Verwaltungsdirektor

Versandt: 22. Mai 2019