



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindefürsorgeamt
Gemeinderecht

Marcel Enderli
Juristische/r Sekretär/in mbA

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 258 82 62
marcel.enderli@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2024-1264/ME

Per E-Mail an:

daniel.bosshard@duernten.ch
Politische Gemeinde Dürnten
Herr Daniel Bosshard
Rütistrasse 1
8635 Dürnten

Zürich, 18. Juni 2024

TEILREVISION GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE DÜRNTEN / VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrter Herr Bosshard

Mit Online-Formular haben Sie uns am 16. April 2024 die Vorlage für eine Teilrevision der Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend unter Einbezug der Stellungnahme des Volksschulamtes vom 22. Mai 2024 Stellung.

VORBEMERKUNGEN

Soweit wir Vorschläge für die Formulierung von Bestimmungen der Gemeindeordnung unterbreiten, werden wir jeweils auf die entsprechenden Formulierungen der Muster-gemeindeordnung "Politische Gemeinde" vom März 2023 "Parlamentsgemeinde" vom März 2023 (MuGO) verweisen. Diese kann unter diesem Link bzw. zh.ch > Politik & Staat > Gemeinden > Gemeindeorganisation heruntergeladen werden.

Bei einer Teilrevision sind die geänderten, aufgehobenen und neu eingefügten Bestimmungen zu kennzeichnen. Sie haben im uns vorliegenden Entwurf der Gemeindeordnung jeweils den ganzen Artikel mit einer Fussnote versehen. Gekennzeichnet werden sollte aber der spezifische Absatz / die spezifische Ziffer die tatsächlich geändert, aufgehoben oder neu eingefügt wird (z.B. Art. 9 Ziff. 2 und 2.1 und nicht der ganze Art. 9).



ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 9 Obligatorische Urnenabstimmung

Art. 9 Ziff. 2:

Bei der Urnenabstimmung sind Zusatzkredite, im Gegensatz zu Art. 16 Ziff. 4 (Gemeindeversammlung), Art. 28 Abs. 1 Ziff. 2 (Gemeinderat), Art. 36 Abs. 1 Ziff. 2 (Schulpflege) und Art. 42 Ziff. 3 (Sozialbehörde)), nur in Bezug auf neue einmalige Ausgaben, nicht hingegen betreffend neue wiederkehrende Ausgaben geregelt. Diesfalls kommt wohl § 109 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG) zur Anwendung, wonach sich die Zuständigkeit der Urne für die Bewilligung von Zusatzkrediten nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite richtet. Auch wenn die Rechtslage klar scheint, kann es – angesichts dessen, dass bei der Gemeindeversammlung, dem Gemeinderat, der Schulpflege und der Sozialbehörde eine Regelung enthalten ist – zu Missverständnissen kommen.

Wir empfehlen deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz in Art. 9 Ziff. 2 die Zusatzkredite auch in Bezug auf neue wiederkehrende Ausgaben explizit zu regeln.

Art. 9 Ziff. 2.1, Art. 16 Ziff. 4.1, Art. 28 Abs. 2 Ziff. 3.1

Die Bestimmungen sehen Betragslimiten für die Bewilligung von Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens vor. Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens dienen einem öffentlichen Zweck. Entsprechend führen Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens zu einer neuen Ausgabe. Hierfür ist grundsätzlich dasjenige Organ zuständig, das für die Bewilligung neuer Ausgaben in entsprechender Höhe zuständig ist (vgl. Art. 9 Ziff. 2, Art. 16 Ziff. 4, Art. 28 Abs. 1 Ziff. 1). Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 führte im Bereich der Finanzbefugnisse zu einer Vereinfachung. Es unterscheidet grundsätzlich nur noch zwischen Ausgaben und Anlagen und verzichtet darauf, für gewisse Spezialtatbestände wie Bürgschaften oder Darlehen Sonderregelungen vorzusehen (vgl. § 41 Abs. 3 Ziff. 4-7 Gemeindegesetz vom 22. Juni 1926). Eine Regelung für Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens wäre daher nicht notwendig und entspricht nicht der Zielrichtung des Gemeindegesetzes. Die Regelung von Spezialtatbeständen wie Bürgschaften und Darlehen bleibt auch unter dem neuen Gemeindegesetz zulässig. Die Bewilligung von Bürgschaften und Darlehen hat allerdings regelmässig nicht dieselbe politische Bedeutung wie Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens, zumal das Geld (die Ausgabe) bei Bürgschaften und Darlehen nur potenziell bzw. vorübergehend gesprochen wird. Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens sind, wie dies in letzter Zeit diverse Rechtsmittelverfahren zeigen, häufig politisch umstritten. Es stellt sich daher die Frage, ob für politisch heikle Geschäfte eigene Betragslimiten vorgesehen werden sollten und so dem Finanzreferendum entzogen werden dürfen, und nicht gerade diese Geschäfte den Betragslimiten über die Bewilligung von neuen Ausgaben folgen sollten bzw. müssten. Andernfalls würde man die öffentliche Diskussion in diesen Fällen von vornherein verunmöglichen.

Die Betragslimiten der Organe für die Bewilligung von Wohnraum des Verwaltungsvermögens (Urne ab CHF 5 Mio., Gemeindeversammlung CHF 2-5 Mio., Gemeinderat bis CHF 2 Mio.) sind im Weiteren hoch angesetzt und um ein Mehrfaches höher als die Betragslimiten der Organe für die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben (Urne heute ab CHF 1 Mio. neu ab 2 Mio., Gemeindeversammlung heute CHF 200'000 bis 1



Mio., neu CHF 300'000 bis 2 Mio., Gemeinderat heute bis CHF 200'000 neu bis CHF 300'000). Insbesondere der Gemeinderat erhält eine weitreichende Finanzkompetenz. In keiner Versammlungsgemeinde verfügt ein Gemeinderat über eine vergleichbar hohe Betragslimite für die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben. In Versammlungsgemeinden mit einer vergleichbaren Bevölkerungsdichte liegen die Finanzkompetenzen der Gemeinderäte in der Regel zwischen CHF 150'000 und 500'000. In Dürnten selbst hätte der Gemeinderat eine zehnfach höhere Betragslimite für die Bewilligung von Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens als die aktuell geltende Limite für die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben.

Es darf nicht vergessen werden, dass Art. 86 Abs. 2 lit. a KV die Gemeinden verpflichtet, in der GO einen Betrag für neue Ausgaben festzulegen, oberhalb dessen die Stimmberechtigten an der Urne entscheiden. Dabei ist die Betragsgrenze so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden (§ 107 Abs. 3 GG). Mit anderen Worten dürfen die Betragsgrenzen nicht so hoch angesetzt werden, dass faktisch kaum je oder nie mehr ein Geschäft an die Urne gelangt. Dies wäre eine Aushöhlung des Finanzreferendums und nicht erlaubt. Um eine mögliche Verletzung des Finanzreferendums ausschliessen zu können, bitten wir Sie, uns die Ausgabenbeschlüsse sämtlicher Organe für Investitionen in Wohnraum des Verwaltungsvermögens seit 2014 einzureichen.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der Ausdruck «Investition» in Wohnraum des Verwaltungsvermögens zu Rechtsunsicherheit und Problemen bei der Auslegung führt. Im GG wird der Ausdruck «Investition» im Zusammenhang mit Liegenschaften im *Finanzvermögen* verwendet (§ 117 Abs. 2 lit. a GG) und beinhaltet nicht den *Kauf* einer Liegenschaft. In den Art. 9 Ziff. 2.1, Art. 16 Ziff. 4.1, Art. 28 Abs. 2 Ziff. 3.1 GO werden demgegenüber Regelungen für Wohnraum des *Verwaltungsvermögens* getroffen und soll, gemäss Kommentar in der Synopse, auch der *Kauf* erfasst sein.

Fazit: Es erscheint fraglich, ob für politisch hoch umstrittene Geschäfte separate Betragslimiten in der Gemeindeordnung festgelegt werden dürfen, die von denjenigen für neue Ausgaben in der GO (erheblich) abweichen. Insbesondere die Betragslimite für den Gemeinderat erscheint im Vergleich mit anderen Versammlungsgemeinden und innerhalb der Gemeinde Dürnten selbst, enorm hoch. Unter keinen Umständen darf jedoch das Finanzreferendum verletzt werden. Wir bitten Sie daher um die Einreichung weiterer Unterlagen. Ausserdem empfehlen wir dringend, den Ausdruck «Investition» zu überdenken.

Eine (vorbehaltslose) Genehmigung der Art. 9 Ziff. 2.1, Art. 16 Ziff. 4.1, Art. 28 Abs. 2 Ziff. 3.1 GO scheinen aus den erwähnten Gründen momentan fraglich. Gerne äussern wir uns nochmals dazu, nachdem wir die von Ihnen einzureichenden Unterlagen studieren konnten.

Art. 28 Finanzbefugnisse (Gemeinderat)

Wir empfehlen mit Blick auf die Rechtssicherheit bei **Art. 28 Abs. 1 Ziff. 2** explizit festzuhalten, dass es sich um Zusatzkredite handelt, die im Budget enthalten sind. Dasselbe gilt aufgrund der Einheitlichkeit auch für den sich vorliegend nicht in Revision befindlichen **Art. 36 Abs. 1 Ziff. 2** (Finanzbefugnisse Schulpflege).

Art. 33 Wahl- und Anstellungsbefugnisse (Schulpflege)

Dieser Artikel ist genehmigungsfähig. Wir weisen Sie jedoch darauf hin, dass die bisher enthaltene explizite Erwähnung der Lehrpersonen in Art. 33 GO nicht ausschliesst,



dass die Schulpflege die Anstellung der Lehrpersonen delegieren kann. Art. 33 GO enthält nicht den Zusatz «nicht delegierbar». Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Entlassung der Lehrpersonen zwingend durch die Schulpflege erfolgen muss und nicht delegiert werden kann (§ 42 Abs. 5 lit. c VSG).

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Bei einer Teilrevision müssen die Übergangs- und Schlussbestimmungen früherer Revisionen bestehen bleiben und dürfen nicht verändert werden. Vorliegend sind deshalb Art. 54-58 der bisherigen Gemeindeordnung in ihrer bisherigen Form beizubehalten. Die Übergangs- und Schlussbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision sind im Anschluss an diese bestehenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung zu regeln.

Zur vorliegenden Teilrevision fehlt eine Bestimmung über das Inkrafttreten. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist eine zusätzliche Bestimmung zur Inkraftsetzung der Teilrevision aufzunehmen und zwischen den beiden Varianten von Art. 59 der MuGO zu wählen.

Vorliegend empfehlen wir zusammenfassend die Bestimmung über das Inkrafttreten in einem neuen Art. 59 im Anschluss an die bestehenden Art. 54-58 zu ergänzen. Formulierungsvorschlag:

«Art. 59 Inkraftsetzung der Änderung vom ...

Variante 1: Die Änderung dieser Gemeindeordnung tritt nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung und nach der Genehmigung durch den Regierungsrat am ... in Kraft.

oder

Variante 2: Der Gemeinderat bestimmt nach der Genehmigung des Regierungsrats den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung dieser Gemeindeordnung.»

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen. Gerne stehen wir für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Marcel Enderli

Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#).