

Gemeinde Wallisellen

**Gemeindeorganisation mit
Gemeindeversammlung
oder
Gemeindeorganisation mit Parlament**

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
2.	Gegenüberstellung Versammlungs- und Parlamentsgemeinde.....	3
2.1.	Merkmale der Versammlungsgemeinde	5
2.2.	Merkmale der Parlamentsgemeinde	5
2.3.	Gegenüberstellung der Gemeindeorganisationen	6
2.4.	Unterscheidung RPK und GRPK	7
3.	Änderungen bei der Einführung einer Parlamentsgemeinde	8
3.1.	Beteiligung der Stimmberechtigten	8
3.2.	Kompetenzen des Parlaments.....	8
3.3.	Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten.....	9
3.4.	Rechte des Gemeindevorstands	9
3.5.	Kontrollmöglichkeiten	10
3.6.	Kosten / Finanzielle Belastung	10
3.7.	Konsequenzen bei der Einführung eines Parlaments.....	10
4.	Weitere Neuerungen aufgrund des neuen Gemeindegesetzes	11
4.1.	Einführung HRM2	11
4.2.	Anlagen und Ausgaben	11
4.3.	Verschiebung der Kompetenzen der Stimmberechtigten zugunsten der Urne	12
4.4.	Organisationskompetenz des Gemeindevorstands wird gestärkt	12
4.5.	Eigenständige und unterstellte Kommissionen	12
4.6.	Abgrenzung wichtiger Rechtssätze	13
4.7.	Kompetenzdelegation an Gemeindeangestellte	13
4.8.	Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission	13
5.	Fazit	14

1. Ausgangslage

Im Sommer 2016 wurden beim Gemeinderat bzw. bei der Schulpflege Wallisellen zwei Initiativen eingereicht. Eine Initiative verlangte die Bildung einer Einheitsgemeinde, das heisst die Vereinigung der Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde. Die zweite Initiative war die Forderung zur Einführung eines Parlaments.

Gemeinderat und Schulpflege führten mit den Initianten Gespräche, um das Vorgehen sowohl zeitlich als auch politisch abzustimmen. Die Behörden haben den Initianten in Aussicht gestellt, in Wallisellen die Einführung eines Parlaments bzw. einer Einheitsgemeinde auf Beginn der Amtsdauer 2022 - 2026 zu prüfen.

Die Einführung eines neuen Gemeindeführungsmodells sowie die Einführung der Einheitsgemeinde auf den Beginn einer Amtsdauer sind zweckmässig, weil damit ein organischer Übergang von der bisherigen in die neue Organisation gewährleistet werden kann.

Da per 1. Januar 2018 ein neues kantonales Gemeindegesetz in Kraft treten wird, müssen alle Gemeinden im Kanton Zürich ihre Gemeindeordnungen revidieren. Die zwingenden Anpassungen an das übergeordnete kantonale Recht werden im Rahmen des Projektes zur Einführung eines Parlamentes bzw. zur Bildung einer Einheitsgemeinde berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist allerdings anzufügen, dass die im Juni 2016 an der Urne gutgeheissene Totalrevision der Schulgemeindeordnung den neuen kantonalen Vorgaben bereits entspricht. Im Kapitel 4 werden die aufgrund des neuen Gemeindegesetzes notwendigen Anpassungen in der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde beschrieben.

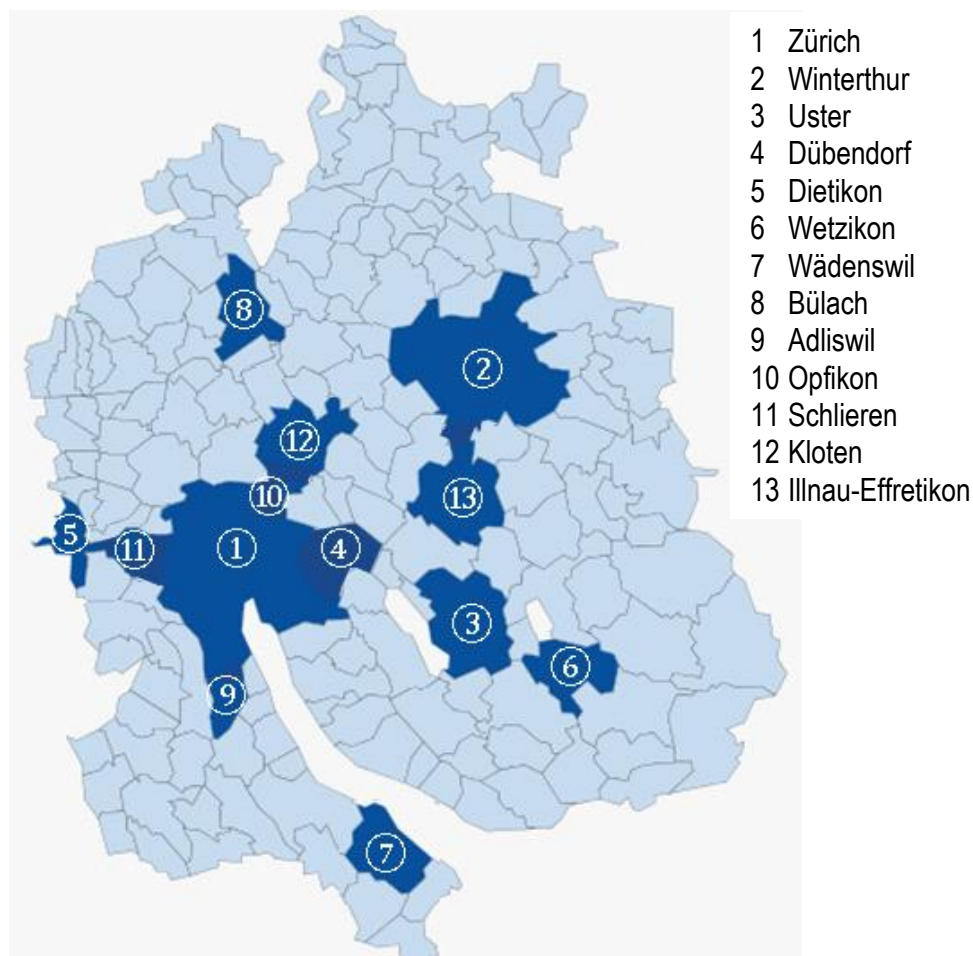
2. Gegenüberstellung Versammlungs- und Parlamentsgemeinde

Die Politische Gemeinde ist die wichtigste Gemeindeart im Kanton Zürich. Sie erfüllt alle örtlichen Aufgaben, die nicht dem Bund, dem Kanton oder einer anderen Gemeindeart vorbehalten sind (Art. 83 KV). Als andere Gemeindearten gelten beispielsweise Schulgemeinden oder Kirchgemeinden. Politische Gemeinden können sich als Versammlungsgemeinde oder als Parlamentsgemeinde organisieren (§ 3 Abs. 2 GG). Schulgemeinden hingegen können sich nur als Versammlungsgemeinden organisieren.

Das Kantonsgebiet ist lückenlos in Politische Gemeinden gegliedert (§ 3 Abs. 1 GG). Bestehen auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde keine Schulgemeinden, ist die Politische Gemeinde auch für die Volksschule sowie die weiteren Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung zuständig. In diesem Fall wird die Politische Gemeinde auch als Einheitsgemeinde bezeichnet.

Am 1. Januar 2016 sind im Kanton Zürich 13 von 168 Politischen Gemeinden als Parlamentsgemeinden organisiert. Die bevölkerungsmässig grössten Landstädte sind Uster mit rund 34'000 Einwohnern und Dübendorf sowie Dietikon mit knapp 27'000 Einwohnern (Zahlen 2015). 2014 wurde in Wetzikon (bei der Initiativeeingabe im 2012 mit 22'600 Einwohnern) die Parlamentsgemeinde eingeführt. Zuvor fanden seit 1974 keine Einführungen von Parlamentsorganisationen statt.

Der Kanton umfasst insgesamt 29 Städte und Gemeinden mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. 16 dieser 29 Gemeinden sind nicht als Parlamentsgemeinden organisiert. Nach wie vor sind auch grössere Gemeinden wie z.B. Horgen (mit rund 20'000 Einwohnern per Ende 2015), Volketswil (18'500 Einwohner), Regensdorf und Thalwil (beide rund 18'000 Einwohner) als Versammlungsgemeinden organisiert. Sowohl in Horgen wie auch in Regensdorf wurde über die Einführung einer Parlamentsgemeinde diskutiert, der Entscheid kam bisher nie vors Stimmvolk.



2.1. Merkmale der Versammlungsgemeinde

In der als Versammlungsgemeinde organisierten Politischen Gemeinde nehmen die Stimmberechtigten ihre **demokratischen Mitwirkungsrechte** grundsätzlich in der Gemeindeversammlung und für einzelne besondere Aufgaben an der Urne wahr (§ 14 bzw. 10 GG).

Die Gemeindeversammlung beschliesst über Geschäfte, die ihr das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist. Sie übt zudem die **politische Kontrolle** über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben aus (§ 15 GG).

Die Gemeindeversammlung hat eine **grosse Tradition** und ist **Ausdruck der direkten Demokratie**. Die Stimmberechtigten der Gemeinde kommen am gleichen Ort zusammen und beschliessen über Geschäfte von grosser politischer Tragweite. Oft werden Gemeindeversammlungen jedoch nur von wenigen Stimmberechtigten besucht, sodass einige wenige Stimmberechtigte über Angelegenheiten entscheiden, die sich auf alle Stimmberechtigten auswirken. Dies kann aus demokratischer Sicht in grossen und kleinen Gemeinden problematisch sein.

Aus diesem Grund entscheiden die Stimmberechtigten über wichtige Geschäfte, die eine möglichst grosse Stimmbeteiligung erfordern, nicht an der Gemeindeversammlung, sondern an der **Urne** (vgl. § 10 Abs. 1 GG) ab. Hierzu gehören der Erlass oder die Änderung der Gemeindeordnung (Art. 89 Abs. 2 KV) oder der Beschluss über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen (Art. 86 Abs. 2 lit. a KV).

2.2. Merkmale der Parlamentsgemeinde

Die Politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein **Gemeindeparlament einrichten** (Art. 87 Abs. 2 KV). Die Gemeindeversammlung wird durch das Parlament als neues Organ zwischen der Gesamtheit der Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand ersetzt (im neuen Gemeindegesetz werden Exekutivorgane wie z.B. Stadtrat, Gemeinderat oder Schulpflege als Gemeindevorstand bezeichnet). Alle Gemeinden können ungeachtet ihrer Grösse ein Gemeindeparlament einführen. Das vom Kantonsrat am 20. April 2015 verabschiedete Gemeindegesetz sah vor, dass auf dem Gebiet von Parlamentsgemeinden keine Schulgemeinden bestehen dürfen, Parlamentsgemeinden also als Einheitsgemeinden organisiert sein müssen. Gegen diese Bestimmung haben einige Schulgemeinden beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht. Die Beschwerde ist mit Entscheid vom 3. April 2017 gutgeheissen worden (BGE 2C_756/2015). Damit ist nicht nur der Bestand der heutigen Schulgemeinden in Parlamentsgemeinden gewährleistet, vielmehr ist es auch in Zukunft möglich, dass Politische Gemeinden als Parlamentsgemeinden organisiert sein können und daneben eigenständige Schulgemeinden bestehen.

In der Parlamentsgemeinde übernimmt das Gemeindeparlament die Rolle der Legislative anstelle der Gemeindeversammlung. An die Stelle der direkten Versammlungsdemokratie tritt die **repräsentative Demokratie**. Von den Stimmberechtigten

rechtigten gewählte Volks-Vertreterinnen und -Vertreter beschliessen über die Geschäfte der Gemeinde und üben die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben aus (§ 30 GG).

Die Stimmberechtigten behalten verschiedene direkt-demokratische **Mitwirkungsrechte**. Wie in der Versammlungsgemeinde können sie über bestimmte Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist, an der Urne abstimmen (vgl. § 10 Abs. 3 GG).

Unter dem Gemeindegesetz 1926 wird das Gemeindeparlament als **“Grosser Gemeinderat“** bezeichnet (vgl. § 88 ff. GG 1926). Diese Bezeichnung fällt mit dem neuen Gemeindegesetz weg. Künftig wird durchgehend der Begriff “Gemeindeparlament“ verwendet. Das neue Gemeindegesetz räumt den Gemeinden jedoch die Möglichkeit ein, in ihrer Gemeindeordnung eine andere Bezeichnung für das Gemeindeparlament zu wählen (§ 5 Abs. 2 GG). Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Begriff “Grosser Gemeinderat“ auch in Zukunft geläufig bleiben wird.

Die **Verhandlungen des Parlaments sind öffentlich**, das heisst, alle interessierten Personen können die Debatten des Parlaments mitverfolgen. Über die Organisation des Parlaments sowie über die Rechte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, erlässt das Parlament einen **Organisationserlass** (Geschäftsordnung). Bei der Ausgestaltung des Organisationserlasses ist das Parlament in weiten Teilen frei. Das Gemeindegesetz schreibt in § 31 lediglich vor, was minimal zu regeln ist. Jedes Parlamentsmitglied kann Motionen, Postulate, parlamentarische Initiativen, Interpellationen, Anfragen und weitere im Organisationserlass des Parlaments vorgesehene Vorstösse einreichen (§ 34 GG).

Die Gemeindeordnung bestimmt die **Anzahl Mitglieder** im Gemeindeparlament. Die Parlamentsmitglieder werden von den Stimmberechtigten an der Urne nach dem Verhältniswahlverfahren (Proporz) auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Bülach ist mit 28 Parlamentsmitgliedern das kleinste und die Stadt Zürich mit 125 Mitgliedern das grösste Parlament. Die meisten Parlamentsgemeinden zählen 36 Mitglieder.

Die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Parlamentsmitglieder wird schliesslich durch die **Ausstandspflicht** gesichert. Erscheint ein Parlamentsmitglied bei einem Geschäft als voreingenommen, darf es bei diesem Geschäft nicht mitwirken (§ 32 GG).

2.3. Gegenüberstellung der Gemeindeorganisationen

Die in der nachfolgenden Übersicht aufgeführten Vorteile der Organisation von Parlaments- resp. Versammlungsgemeinden wurden anlässlich eines Erfahrungsaustauschs mit Christian Müller (ehemaliges Mitglied des Grossen Gemeinderates von Opfikon und heutiger Stimmbürger von Wallisellen) erarbeitet. In dieser Übersicht sind die Chancen und Risiken der jeweiligen Organisationsform aufgeführt, jedoch ohne Vollständigkeitsanspruch. Die einzelnen Punkte werden nicht gewichtet und die Anzahl Punkte ergeben keine Aussage über die optimale Organisationsform.

Für wen	Vorteile Gemeindeparlament	Vorteile Gemeindeversammlung
Behörden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berechenbarkeit des Entscheidungsprozesses ▪ Politische Stabilität ▪ Dialog und Möglichkeiten, das Handeln zu erklären bzw. zu „rechtfertigen“ ▪ Verbesserungen von Entscheidungsprozessen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effizientere Gemeindeform / kürzere Entscheidungswege in der Führung ▪ Geringerer Zeitaufwand für Exekutive ▪ Stärkung Rolle und Verantwortung der Exekutive ▪ Steigerung Attraktivität Behörde (direkter Einfluss auf Entscheidungen) ▪ Vertrauen in Behörde ▪ Vorgaben zeitliche Durchführung der Geschäfte
Parteien/politisch organisierte Stimmbürger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nachwuchsförderung ▪ Stärkung Parteipolitisierung ▪ Mitbestimmung politische Richtung (durch Proporzwahl) ▪ Einflussnahme durch Parlamentstätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten / direkte Ausübung der demokratischen Rechte ▪ Änderung von Anträgen der Exekutive möglich ▪ Möglichkeit Meinungs austausch ▪ Trennung von Parteivorstand/Partei und demokratischer Mitwirkung
Bevölkerung/Vereine	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung Gewaltenteilungsprinzip / starker Partner zu Exekutive und Verwaltung ▪ Repräsentative Vertretung der Stimmberechtigten ▪ Parlamentarier als „Redner“ und Vertreter der Themen (Professionalität) ▪ Verstärkte Kontrolle von Exekutive und Verwaltung (Professionalität) ▪ Bevölkerung nimmt politische Themen vermehrt wahr (mehr Medienpräsenz) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostengünstigere Gemeindeform ▪ Informationen aus erster Hand ▪ Nähe zu Behörden ▪ Verständliche Organisationsform ▪ Unmittelbare Möglichkeit zur Beteiligung und Meinungsäußerung ▪ Mobilisierung für einzelne Sachthemen möglich

2.4. Unterscheidung RPK und GRPK

Jede Gemeinde muss eine **Rechnungsprüfungskommission** bestellen. Diese prüft sämtliche Geschäfte, die finanzielle Auswirkungen haben. Hierzu gehören beispielsweise das Budget und die Jahresrechnung, aber auch alle Geschäfte, die den Stimmberechtigten an der Urne und in der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Parlament vorgelegt werden. Die Rechnungsprüfungskommission muss sich darauf beschränken, zu den beantragten Geschäften Stellung zu nehmen. Sie prüft die rechnerische Richtigkeit sowie die finanzielle Angemessenheit der Vorlage. Sie kann den Stimmberechtigten aus eigenem Antrieb keine

Geschäfte vorlegen oder die politische Angemessenheit eines Geschäfts beurteilen. Das Gemeindegesetz schreibt vor, dass die Rechnungsprüfungskommission aus mindestens 5 Mitgliedern bestehen muss.

Versammlungsgemeinden können in der Gemeindeordnung nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes (01.01.2018) freiwillig vorsehen, dass sie eine Geschäftsprüfung vornehmen. Sie müssen jedoch die Rechnungsprüfungskommission mit dieser Aufgabe betrauen (siehe Ziffer 4.8 hinten).

In Parlamentsgemeinden muss zusätzlich zur Rechnungsprüfung eine Geschäftsprüfung durchgeführt werden (§ 60 Abs. 1 GG). Die **Geschäftsprüfungskommission** prüft den jährlichen Geschäftsbericht (§ 61 GG). Sie prüft aber auch während des Jahres die Geschäftsführung des Gemeindevorstands und, sofern die Parlamentsgemeinden als Einheitsgemeinde organisiert ist, auch die Geschäftsführung der Schulpflege und weiterer eigenständiger Kommissionen. Sie wird von sich aus tätig und soll Missstände in der Geschäftsführung aufdecken, wobei sie sich nicht in die Geschäftsführung einmischen darf. In Parlamentsgemeinden legt der Organisationserlass des Parlaments die genaue Anzahl Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission fest. Die Mitglieder des Parlaments wählen die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission aus ihrer Mitte.

3. Änderungen bei der Einführung einer Parlamentsgemeinde

3.1. Beteiligung der Stimmberechtigten

Die Willensbildung der Stimmberechtigten erfolgt in einer Parlamentsgemeinde nicht mehr an der Gemeindeversammlung, sondern ausschliesslich an der Urne. Viele Kompetenzen, die der Gemeindeversammlung und damit den Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden direkt zustehen, werden in der Parlamentsorganisation dem Parlament übertragen.

Erfahrungen zeigen, dass sich die Parlamentarier sehr mit der Stadt und den politischen Themen identifizieren. Die hohe Identifikation und das Interesse am politischen Geschehen sollen dazu beitragen, die Stadt bzw. Gemeinde gezielt und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Die Tätigkeit als Parlamentsmitglied bietet dem politischen Nachwuchs die Möglichkeit, sich einzubringen und sich zu präsentieren.

3.2. Kompetenzen des Parlaments

Das Parlament entscheidet abschliessend über das Budget, den Steuerfuss und die Jahresrechnung, genehmigt den Geschäftsbericht sowie die Bauabrechnungen und erlässt bzw. ändert Verordnungen gemäss Festlegung in der Gemeindeordnung. Gegen diese Beschlüsse des Parlaments ist, wie in der Organisation mit Gemeindeversammlung, das fakultative Referendum und damit eine Abstimmung durch die Stimmberechtigten an der Urne ausgeschlossen. Gegen weitere, in der Kompetenz des Parlamentes liegende Entscheide, ist das fakultative Referendum mit einem in der Gemeindeordnung festgelegten Quorum möglich (siehe nachfolgend 3.3).

Das Gemeindegesetz 2015 sieht vor, dass die Parlamentarier in Gemeindeparlamenten die fünf Rechte der Einreichung einer Motion, Postulat, Parlamentarische Initiative, Interpellation und Anfrage besitzen. Mit diesen Rechten können sie sich in den Gesetzgebungsprozess einbringen, Aufträge erteilen und ihre Aufsichtsfunktion besser erfüllen.

3.3. Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten

Das Initiativrecht bleibt grundsätzlich erhalten, wobei das Verfahren über das Parlament abgewickelt wird.

Beim obligatorischen Referendum haben die Stimmberechtigten zwingend an der Urne über die Geschäfte zu entscheiden. Welche Gegenstände dem obligatorischen Referendum unterstehen, ergibt sich aus dem kantonalen Recht und der Gemeindeordnung (§ 157 Abs. 1 GPR).

Beim fakultativen Referendum kann auf Verlangen der Stimmberechtigten eine Urnenabstimmung provoziert werden. Die Abstimmung an der Urne kann eine durch die Gemeindeordnung bestimmte Zahl von Stimmberechtigten innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Parlamentsbeschlusses (Volksreferendum) oder ein Drittel der Mitglieder des Gemeindeparlaments innert 14 Tagen nach der Beschlussfassung (Parlamentsreferendum) verlangen (gemäss GG § 157 Abs. 3). Die für das Volksreferendum erforderliche Unterschriftenzahl darf 3 % der Stimmberechtigten und 3000 nicht überschreiten.

Bei der heutigen Organisation besitzen die Stimmberechtigten weitere direkte Mitwirkungsmöglichkeiten, in dem sie beispielsweise eine Anfrage einreichen können, die vom Gemeindevorstand an der Gemeindeversammlung beantwortet wird. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Parlament kennt dieses Anfragerecht für den einzelnen Stimmberechtigten nicht.

3.4. Rechte des Gemeindevorstands

Gemäss § 36 GG unterbreitet der Gemeindevorstand (Stadtrat) dem Parlament Geschäfte zur Beschlussfassung. Diese werden durch das Parlament den Stimmberechtigten zur Urnenabstimmung unterbreitet. Ist ein Beschluss der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet in Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll (§ 172 GG). In Versammlungsgemeinden entscheidet in der Regel der Gemeindevorstand über den Rechtsmittelweg.

Der Gemeindevorstand kann ausnahmsweise auch Vorlagen mit Varianten oder Grundsatzfragen unterbreiten. Dem Stadtrat steht bei allen Geschäften des Parlaments ein Antragsrecht oder ein Äusserungsrecht zu. In den Verhandlungen des Parlaments haben die Mitglieder des Stadtrats beratende Stimme und ein Antragsrecht. Der Gemeindevorstand kann seine Vorlagen in den vorberatenden Kommissionen des Parlaments durch ein Mitglied vertreten lassen.

3.5. Kontrollmöglichkeiten

In Parlamentsgemeinden wird die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben durch das Parlament und die Geschäftsprüfungskommission (siehe 2.4) ausgeübt. Dadurch wird die Kontrolle intensiver wahrgenommen, was für die Exekutive und die Verwaltung zusätzlichen Aufwand bedeutet. Anträge des Stadtrats ans Parlament sind oft bis ins Detail ausgefeilt und entsprechend aufwendig vorbereitet.

In Versammlungsgemeinden sind als politische Kontrollorgane die Gemeindeversammlung sowie die Rechnungsprüfungskommission eingesetzt. Darüber hinaus nehmen die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung eine Kontrollfunktion wahr.

3.6. Kosten / Finanzielle Belastung¹

Die Parlamentsorganisation ist gegenüber dem System mit Gemeindeversammlung finanziell aufwendiger. Nebst den Mehrkosten für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier bedeutet der Parlamentsbetrieb eine Mehrbelastung für die Verwaltung. Das führt gegenüber der Situation in Versammlungsgemeinden zu einem Mehrbedarf an Verwaltungsstellen.

In Wetzikon beispielsweise liegen die jährlichen Mehrkosten, samt den sich daraus ergebenden Konsequenzen, in der Grössenordnung von CHF 500'000.-- bis CHF 600'000.-- (bei einem Budget von CHF 220 Mio.). Dabei wurden im Parlamentsdienst 1,3 Stellen und in der Verwaltung zusätzliche 2 Stellen geschaffen. Diese Mehrbelastung kann nach Einschätzung der Vertreter von Gemeinde- und Stadtrat Wetzikon durch gezieltere Planungen, effizientere Kontrollen und konstanten Ansprechpartnern wettgemacht werden. In Kloten werden die Kosten für den Parlamentsbetrieb auf CHF 300'000.-- bis CHF 500'000.-- beziffert.

3.7. Konsequenzen bei der Einführung eines Parlaments¹

Die Einführung einer Parlamentsorganisation bringt in der Regel einen politischen Kulturwandel. Parlamentarierinnen und Parlamentarier können Motionen, Interpellationen usw. einreichen. Das erhöht die Zahl der vom Parlament zu behandelnden Geschäfte (Anträge des Stadtrats und Behandlung von parlamentarischen Vorstössen). In einer ersten Phase der Umsetzung einer Parlamentsgemeinde benötigt die Bearbeitung dieser Vorstösse zusätzliche Abklärungen. Damit steigt auch der Druck auf das Budget. Erfahrungen zeigen, dass vermehrte Aussprachen und fundierte Diskussionen die Qualität der Beschlüsse verbessern. In der Regel wird auch die behördliche Kommunikation in Parlamentsgemeinden professioneller und effizienter betrieben.

¹ Quelle: Unterlagen bzw. Projektarbeit Gemeindefachschule 2016/2017

4. Weitere Neuerungen aufgrund des neuen Gemeindegesetzes

Unabhängig von der Wahl der Gemeindeorganisation in Wallisellen hat das neue Gemeindegesetz neben den bereits erläuterten Themen weitere wesentliche Änderungen zur Folge.

- Die Punkte 4.1 bis 4.6 betreffen beide Organisationsformen.
- Die Punkte 4.7 und 4.8 betreffen nur die Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung.

Für Parlamentsgemeinden bringt das neue Gemeindegesetz mit Ausnahme der Einführung von HRM2 keine grundlegenden Neuerungen. In den Versammlungsgemeinden nimmt der Gestaltungsspielraum jedoch deutlich zu. Das bedingt jedoch, dass die Gemeinden von diesen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Das gilt beispielsweise für die Aufgaben- und Kompetenzdelegation oder die politische Kontrolle (Stichwort Einführung Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission). Bei der Abwägung der Argumente für eine Versammlungs- oder für eine Parlamentsgemeinde fallen diese Neuerungen dann ins Gewicht, wenn in Versammlungsgemeinden zum Beispiel eine Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission eingeführt würde.

4.1. Einführung HRM2

Die wesentlichste Änderung erfährt die Rechnungslegung in den Gemeinden. Das sog. HRM2 (Harmonisiertes Rechnungsmodell) wird per 1. Januar 2019 eingeführt. Das HRM2 ist eine Weiterentwicklung des heutigen Rechnungsmodells. Damit wird die Rechnungslegung auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet, ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Die Hauptelemente des neuen Rechnungsmodells sind die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang.

4.2. Anlagen und Ausgaben

Das neue Gemeindegesetz führt im Bereich der Finanzbefugnisse zu einer Vereinfachung, indem es prinzipiell nur noch zwischen Ausgaben und Anlagen unterscheidet. Der Grundsatz, dass alle wesentlichen Ausgaben eines Kredit-Beschlusses der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung bedürfen, bleibt unverändert. Als Anlage gelten jedoch neu beispielsweise die Anlage von frei verfügbaren Mitteln in Festgeldern oder Investitionen für den Kauf von Liegenschaften im Finanzvermögen (Immobilien). Ausgaben sind dagegen weiterhin Investitionen in Betriebsimmobilien (Verwaltungsvermögen wie Schulanlagen usw.) oder einmalige Ausgaben für Verbrauchsmaterial. Als Ausgaben gelten auch Zusatzkredite, deren Zuständigkeitsgrenzen bisher separat ausgewiesen wurden.

4.3. Verschiebung der Kompetenzen der Stimmberechtigten zugunsten der Urne

Die Stimmberechtigten entscheiden in Zukunft über die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder über die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben mit erheblicher politischer oder finanzieller Tragweite an der Urne (bisher Gemeindeversammlung oder Gemeinderat). Die demokratische Legitimation von solchen Entscheiden wird damit verstärkt.

4.4. Organisationskompetenz des Gemeindevorstands wird gestärkt

Das neue Gemeindegesetz gibt dem Gemeindevorstand (Gemeinderat/Stadtrat) mehr Gestaltungsspielraum für die interne Organisation. So kann die Gemeindeexekutive in eigener Kompetenz Ressorts bilden und die politischen Aufgaben unter den Mitgliedern verteilen. Eine Nennung der Ressorts in der Gemeindeordnung ist nach neuem Gesetz nicht mehr notwendig. Neben den bisherigen Möglichkeiten, Aufgaben des Gemeindevorstands an einzelne Mitglieder oder an Ausschüsse zu delegieren, können die Gemeinden eigenständigen und unterstellten Kommissionen, Ausschüssen oder Gemeindeangestellten Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen einräumen. Diese Aufgaben- und Kompetenzregelungen kann der Gemeindevorstand in einem sog. Behördenerlass in eigener Verantwortung festlegen.

4.5. Eigenständige und unterstellte Kommissionen

Eigenständige Kommissionen treten anstelle des Gemeindevorstands und übernehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben stellvertretend für den Gemeindevorstand (z.B. Schulpflege). Die übertragenen Aufgaben sind dadurch dem Einfluss des Gemeindevorstands entzogen. Steuerbar ist die Tätigkeit eigenständiger Kommissionen über die Finanzkompetenzen für nicht gebundene Ausgaben. Als gebundene Ausgaben einer eigenständigen 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 (Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben und Kompetenzen). Es kann ihnen das Recht eingeräumt werden, Anträge zuhanden der Stimmbürgerschaft zu formulieren. Anträge eigenständiger Kommissionen an die Stimmbürgerschaft müssen dem Gemeindevorstand eingereicht werden. Dieser leitet sie mit einem eigenen Antrag an die Stimmberechtigten weiter. Zwingend als eigenständige Kommission auszubilden ist die Schulpflege.

Jede Gemeinde kann unterstellte Kommissionen bilden. Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen der Gemeindevorstand überträgt. Das Bestehen einer unterstellten Kommission muss in der Gemeindeordnung erwähnt werden. Alles Weitere regelt der Gemeindevorstand in einem separaten Behördenerlass. Die Mitwirkung in unterstellten Kommissionen ist weder an eine Amtspflicht noch an eine Amtsdauer gebunden. Das ist nicht nur organisatorisch zweckmässig, es ermöglicht auch, Einwohnerinnen und Einwohner projektbezogen für die Mitwirkung in der Gemeinde zu gewinnen.

4.6. Abgrenzung wichtiger Rechtssätze

Das neue Gemeindegesetz unterscheidet in Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung zwischen wichtigen und weniger wichtigen Rechtssätzen. Die wichtigen Rechtssätze werden von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung, die weniger wichtigen von den Behörden erlassen. Die wichtigen Rechtssätze werden in der Gemeindeordnung abschliessend aufgezählt. Sie werden von der Gemeindeversammlung resp. dem Gemeindeparlament beschlossen. Alle weiteren Reglemente und Verordnungen erlässt der Gemeindevorstand in eigener Kompetenz. Das entbindet den Gemeindevorstand nicht davon, den Erlass solcher Rechtssätze öffentlich bekannt zu machen. Ebenso werden die Rechtsmittel der Stimmberechtigten gegen solche Erlasse nicht beschnitten.

Die nachfolgenden zwei Punkte betreffen nur die Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung.

4.7. Kompetenzdelegation an Gemeindeangestellte

Die Verwaltung hat vor allem vorbereitende und ausführende Aufgaben und Funktionen. Sie bereitet die Geschäfte und Verfügungen für den Gemeindevorstand vor. Mit dem neuen Gemeindegesetz kann die Stellung der Verwaltung gestärkt werden, in dem der Gemeindevorstand Gemeindeangestellten Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen kann. In diesem Fall unterstützt die Verwaltung nicht nur den Gemeindevorstand resp. das Parlament und dient ihm zu, sondern kann auch selbst Entscheide treffen und muss diese verantworten. Im Zusammenhang mit den Aufgaben, Kompetenzen, Rechten und Pflichten der Schulpflege und der Schulleitungen geht das Volksschulgesetz dem Gemeindegesetz vor, unabhängig davon, ob eine Gemeinde als Parlaments- oder als Versammlungsgemeinde organisiert ist. Die Aufgaben gemäss § 42 des Volksschulgesetzes bleiben in jedem Fall weiterhin ausschliesslich in der Kompetenz der Schulpflege.

Die Delegation von Aufgaben an Gemeindeangestellte eröffnet neue Möglichkeiten zur Entlastung der Behörden, insbesondere für Aufgaben ohne politische Relevanz oder für Vollzugsaufgaben. Mit einer klareren Aufgaben- und Verantwortungszuteilung sollen die Behörden und Verwaltungsführung gestärkt und die Milizfähigkeit der Behörde erhalten werden.

4.8. Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

In Gemeinden mit einem Parlament bestehen bereits heute eine Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission. In Versammlungsgemeinden ist die Einführung einer Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission erst mit dem neuen Gemeindegesetz möglich. Zu den Aufgaben und Kompetenzen einer GRPK siehe Ziffer 2.4.. Setzt eine Versammlungsgemeinde eine GRPK ein, hat diese die gleichen Aufgaben und Kompetenzen wie jene einer Parlamentsgemeinde. Die Einführung einer GRPK verstärkt die politische Kontrolle in den Versammlungsgemeinden. Eine GRPK kann nicht nur Finanzgeschäfte prüfen, sie prüft auch während des Jahres die Geschäftsführung des Gemeindevorstands sowie der Schulpflege und damit auch die Tätigkeit der Verwaltung. Sie darf sich jedoch nicht in die Geschäftsführung einmischen.

5. Fazit

Das neue Gemeindegesetz hat diverse Änderungen zur Folge, welche einerseits unabhängig der Organisationsformen auf die Gemeinde Wallisellen zukommen und andererseits neue Möglichkeiten für die Ausgestaltung bieten.

Sowohl die Versammlungsgemeinde wie auch die Parlamentsgemeinde haben diverse Vorteile resp. Nachteile. Diese gilt es zu kennen, sorgfältig abzuwägen und individuell auf die Gemeinde Wallisellen anzuwenden. Über die Auswirkungen bei der Einführung einer Parlamentsorganisation gilt es, die Stimmbevölkerung transparent zu informieren.

Wallisellen/Meilen, im Juni 2017

Dieser Bericht wurde von der Arbeitsgruppe "Neue Gemeindeorganisation Wallisellen" erarbeitet.

Der Gemeinderat hat dem Bericht am 13. Juni 2017 zugestimmt.

Die Schulpflege hat dem Bericht am 20. Juni 2017 zugestimmt.