



Uster, 8. Juni 2021
Nr. 91/2021
Registratur: V4.04.70
Zuteilung: KÖS

Seite 1/10

WEISUNG 91/2021 DES STADTRATES: GEMEINDEORDNUNG (GO), TOTALREVISION

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. Artikelnummer der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Die Gemeindeordnung 2022 wird genehmigt.**
- 2. Die Vorlage wird der Urnenabstimmung unterstellt.**
- 3. Das Postulat 609/2017 (Klare Verhältnisse in der Einheitsgemeinde, Änderung der Gemeindeordnung) wird abgeschrieben.**
- 4. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.**

Referentin des Stadtrates: Stadtpräsidentin Barbara Thalmann



A. Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 ist das neue Gemeindegesetz (GG) und die neue Gemeindeverordnung (VGG) in Kraft getreten. Die Revision des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 wurde insbesondere aufgrund der neuen Kantonsverfassung (KV, in Kraft seit 1. Januar 2006) notwendig. Diese regelt das Gemeinwesen ausführlich im 7. Kapitel (Gemeinden). Zum Teil entsprechen die neuen Verfassungsbestimmungen denjenigen des Gemeindegesetzes von 1926. Die Verfassung brachte aber auch gewichtige Neuerungen mit sich wie beispielsweise die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums und der obligatorischen Urnenabstimmung bei Änderungen der Gemeindeordnung. Das Gemeindegesetz von 1926 enthielt aber auch veraltete Bestimmungen, die den Gemeinden zu wenig Gestaltungsspielraum liessen und damit den Anforderungen an zeitgemässe Organisationsvorgaben nicht mehr gerecht wurden. So fehlte bei Versammlungsgemeinden zum Beispiel die Möglichkeit der Entscheidelegation an die Verwaltung. Der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit war nur rudimentär geregelt und bezüglich der privatrechtlichen Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben bestanden keine ausdrücklichen Vorgaben. Die Umsetzung all dieser, primär durch die Kantonsverfassung vorgegebenen Rahmenbedingungen führte zu einem Gemeindegesetz, in dessen Rahmen die Gemeinden unter Beachtung bestimmter zwingender Mindestanforderungen ihre Organisation flexibel gestalten können. Sie können zum Beispiel das Kommissionswesen nach den konkreten Bedürfnissen der Gemeinde ausgestalten und die Verwaltung bei der selbständigen Erledigung von Aufgaben miteinbeziehen. Ausserdem entscheiden die Gemeinden selber, ob sie die Aufgaben mit Hilfe von dezentralen Organisationen oder anderen Gemeinden erfüllen wollen und bei öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern legen sie deren Organisation fest. Mit anderen Worten: neben zwingenden Bestimmungen enthält das neue Gemeindegesetz auch verschiedene Bestimmungen, die den Gemeinden einen recht grossen Handlungs- und Entscheidungsspielraum einräumen. Es enthält Optionen und die Gemeinde kann sich im Rahmen der Gemeindeordnung für die eine oder andere Variante entscheiden.

Die Stadt Uster muss, wie alle anderen Gemeinden auch, ihre Gemeindeordnung auf der Basis des neuen Gemeindegesetzes anpassen. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat für Parlamentsgemeinden eine Mustergemeindeordnung erarbeitet (MuGO). Diese berücksichtigt die Vorgaben des Gemeindegesetzes und enthält beispielhafte Bestimmungen für eine zeitgemässe Gemeindeordnung. Die Mustergemeindeordnung gibt sodann die Strukturen vor, die die durch den Stadtrat und die vorberatende Kommission Öffentliche Dienste und Sicherheit als zweckmässig erachtet werden und die für den vorliegenden Entwurf übernommen wurden. Der Aufbau des Entwurfs entspricht im Wesentlichen demjenigen der Gemeindeordnung 2007, ist aber frei von Redundanzen und Wiederholungen.

Die (thematisch) gegliederten Abschnitte sind:

- I. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6)
- II. Die Stimmberechtigten (Art. 7-18)
- III. Der Gemeinderat (Art. 19-24)
- IV. Die Behörden (Art. 25-56)
- V. Weitere Stellen (Art. 57-61)
- VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 62-64)

Der Stadtrat hat den Entwurf für eine neue Gemeindeordnung im Jahr 2019 beraten, die vorberatende Kommission Öffentliche Dienste und Sicherheit im Jahr 2020. Ein Differenzbereinigungsverfahren hat nicht stattgefunden. Die Vorprüfung durch das Gemeindeamt des Kanton Zürich hat zwischen Februar und Mai 2022 stattgefunden. Sie hat auch die abweichenden Anträge der



vorberatenden Kommission erfasst. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Bestimmungen liessen sich Stadtrat und vorberatende Kommission von folgenden Überlegungen leiten:

Die bisherige Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Behörden, insbesondere somit auch die zwischen Stadt- und Gemeinderat, soll bis auf wenige Ausnahmen beibehalten werden.

Die Finanzkompetenzen sollen erhöht werden, sind diese doch seit 2001 unverändert.

Die Primarschulpflege und die Sozialbehörde sollen als eigenständige Kommissionen ausgestaltet werden.

Die Mitgliederzahl der einzelnen Behörden soll bis auf diejenige der Primarschulpflege beibehalten werden. Die vorberatende Kommission empfiehlt eine Reduktion der Anzahl Schulpflegemitglieder auf 7, der Stadtrat auf 9 Mitglieder. Die Primarschulpflege empfiehlt die Beibehaltung der Anzahl Mitglieder (13).

Die Formulierungsvorschläge der Mustergemeindeordnung sollen wenn möglich übernommen werden. Falls dies aufgrund der usterspezifischen Terminologie (z.B. NPM) nicht möglich ist, sollen die Bestimmungen der MuGO entsprechend modifiziert werden.

Bestehende Redundanzen und Wiederholungen in der Gemeindeordnung 2007 sollen ausgeräumt werden (z.B. repetitive und deshalb unnötige Verweise auf NPM in der GO 2007).

Alle Bestimmungen über die Organisation des Gemeinderates sind zu streichen, sind diese doch neu in einem eigenständigen Gemeindeerlass des Gemeinderates zu regeln.

Das Resultat der Verabschiedung von Stadtrat und vorberatender Kommission mitsamt Begründung ist in der Beilage ersichtlich. Von der stadträtlichen Version abweichende Anträge der Kommission sind mit blau markiert. Abgebildet sind deren Mehrheitsentscheide. Ergänzungen/Korrekturen des Gemeindeamtes sind mit rot vermerkt. Diese sind nicht verhandelbar. Eine Ausnahme besteht dort, wo ein Antrag des Stadtrates formuliert ist.

Nachfolgend wird zu den einzelnen Abschnitten ein Überblick gegeben. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen sind aus der Beilage ersichtlich. Damit die Beilage übersichtlich bleibt, wird auf die Kommentierung von aus der MuGO übernommenen Bestimmungen in der Regel verzichtet.

B. Die einzelnen Abschnitte

I. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-6)

Der Regelungsbereich dieses Abschnitts ist der gleiche wie derjenige des heutigen Abschnitts A «Gemeinde und Organisation». Es geht um die Gewährleistung des Bestandes der politischen Gemeinde, die Beschreibung des Aufgabengebiets sowie die Definition der Organe.

Artikel 6 (Energie Uster AG) wurde im Rahmen der Vorprüfung durch das Gemeindeamt mit Ergänzungen versehen. Die Ausgliederung eines Aufgabenbereichs in eine Anstalt oder AG mit hoheitlichen Befugnissen (z.B. Ausgliederung der Wasser- oder Stromversorgung) muss gemäss Art. 98 Abs. 3 KV in der Gemeindeordnung verankert werden. An eine Ausgliederung mit hoheitlichen Befugnissen gelten höchste Anforderungen, was im Erfordernis, die Ausgliederung in der Gemeindeordnung zu verankern, zum Ausdruck kommt. Grundsätzlich bestünde gemäss Gemeindeamt auch die Möglichkeit, einen Teil der Ausgliederungsbestimmungen in einem ergänzenden, ebenfalls der



Urne unterstehenden Gemeindeerlass, zu regeln. Das Gemeindeamt hält fest:

Die AG, die in der Stadt Uster die Strom-, Wasser- und Gasversorgung wahrnimmt, ist bereits in der Gemeindeordnung verankert. Wenn als ergänzende Rechtsgrundlage kein Urnenerlass ergehen soll, müssen in Art. 6 GO zusätzliche Regelungsgegenstände aufgenommen werden. Damit Art. 6 GO den Anforderungen an Art. 98 Abs. 4 KV und an § 68 GG genügen würde, müsste er ergänzt werden.

Der heutige Art. 5 Abs. 1 Gemeindeordnung ist betreffend der Frage, welche Leistungen die Energie Uster AG auch ausserhalb Gemeindegebiet anbieten kann, nicht präzise. Der modifizierte Art. 6 Abs. 1 Entwurf nun differenziert diesbezüglich zwischen den Pflichtleistungen und den «Kann»-Aufgaben. In Absatz 3 sodann wird eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Weiterübertragung eines Teils der Aufgaben auf Tochterunternehmen geschaffen. Anzumerken ist, dass betreffend des Inhalts von Art. 6 Abs. 1 und 3 Entwurf noch Differenzen zwischen dem Stadtrat und dem Gemeindeamt bestehen. Diese konnten aufgrund der sehr kurzfristig entstandenen Differenzen vor der Überweisung dieser Vorlage nicht mehr ausgeräumt werden. Dies wird aber nachgeholt. Die im Entwurf abgebildeten Art. 6 Abs. 1 und 3 entsprechen dem Antrag des Stadtrates.

In Bezug auf die Formulierung von Art. 6 Abs. 2, 4 und 5 Entwurf hingegen besteht Einigkeit zwischen Stadtrat und Gemeindeamt.

Unterschiedliche Meinungen zwischen Stadtrat und vorberatender Kommission bestehen in Bezug auf die Höhe der in der Gemeindeordnung festzulegenden Höhe der Beteiligung sowie die Verpflichtung zur Vorlage des Vergütungsberichts:

Gemäss Gemeindeamt ist sowohl die heutige 51%-Beteiligung wie auch eine solche von 100% möglich. Auch wenn das künftige Wassergesetz des Kantons Zürich vorsieht, dass privatrechtliche Träger der öffentlichen Wasserversorgung vollständig in öffentlicher Hand bleiben müssen, gilt es gemäss Stadtrat zu berücksichtigen, dass die Energie AG auch die Elektrizitätsversorgung sicherstellt, für welche die Auflage der Beteiligung von 100% aber nicht gilt. Eine Aufspaltung des Bereichs Strom/Gas/Wärme von demjenigen des Wassers steht zur Zeit nicht zur Diskussion. Das kantonale Wassergesetz gilt auch ohne Grundlage in der Gemeindeordnung. Der Stadtrat ist sodann der Ansicht, dass die grundsätzliche Diskussion über die Höhe der Beteiligung an der Energie AG nicht im Rahmen der vor allen Dingen wegen veränderter kantonalrechtlicher Grundlagen notwendigen Revision der Gemeindeordnung geführt werden soll. Die aktuell in der Gemeindeordnung festgehaltene Höhe der Beteiligung von 51% soll somit beibehalten werden. Die vorberatende Kommission beantragt eine Beteiligung von 100%.

Die vorberatende Kommission beantragt sodann, dass der Stadtrat dem Gemeinderat neben der Eigentümerstrategie (und dem Geschäftsbericht) auch den Vergütungsbericht vorlegt. Gemäss Gemeindeamt wäre auch ein solcher Zusatz möglich. Nach Ansicht des Stadtrates widerspricht eine solche Regelung aber der mit der Ausgliederung verbundenen Organisationsautonomie der Energie AG. Ob die Entschädigungen von VR und GL überhaupt offenzulegen sind und in welcher Form, ist eine Frage der Vereinbarung des Aktionariats mit der Energie AG und soll nicht in der Gemeindeordnung vorgeschrieben werden. Zumal diesbezüglich auch eine Einigung erzielt werden konnte: Beginnend mit dem Geschäftsbericht 2020 wird die Energie Uster AG die an Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ausgerichtete Entschädigung offenlegen.

II. Die Stimmberechtigten (Art. 7-18)

Der Regelungsbereich ist der gleiche wie derjenige des heutigen Abschnittes B «Volksrechte». Es geht um das Wahlverfahren bei Erneuerungs- und Ersatzwahlen, die Regelung des Initiativ- und Referendumsrechts, die besonderen Abstimmungsgegenstände und den Jugendvorstoss.



Im Zusammenhang mit der für das Zustandekommen einer Volksinitiative und eines Volksreferendums erforderlichen Unterschriftenzahl ist der Stadtrat zum Schluss gekommen, dass die entsprechenden Zahlen moderat zu erhöhen sind. So sollen für das Zustandekommen einer Volksinitiative neu in Art. 13 Abs. 1 800, für das Zustandekommen eines Volksreferendums neu in Art. 15 Abs. 1 600 Unterschriften erforderlich sein. Grund für die beantragte Erhöhung ist insbesondere, dass die entsprechenden Zahlen seit dem Jahr 2001 unverändert sind. Die vorberatende Kommission beantragt Beibehaltung der bisherigen Zahlen, also 600 Unterschriften für die Volksinitiative und 400 für das Volksreferendum. Als Vergleichswerte: die Stadt Winterthur mit rund 110000 Einwohner/innen sieht in ihrer revidierten Gemeindeordnung 1200 Unterschriften für die Volksinitiative und 700 für das Volksreferendum vor. Die Stadt Wetzikon mit rund 25000 Einwohner/innen 500 bzw. 300 Unterschriften.

Im Zusammenhang mit dem in diesem Abschnitt ebenfalls zu regelnden Obligatorischen Referendum stellt sich auch die Frage der Höhe der Finanzkompetenzen. Die aktuellen Finanzkompetenzen der Stadt stammen aus dem Jahr 2001. Uster ist seit diesem Zeitpunkt stark gewachsen. Entsprechend höher vom Betrag her sind die heute durch die Organe zu bewilligenden Kredite. Um eine den heutigen Verhältnissen entsprechende zweckmässige Kompetenzordnung zu schaffen, sind die Finanzkompetenzen zu erhöhen. Dabei sind die Betragsgrenzen so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden können (Art. 86 Abs. 2 lit. a KV, § 107 Abs. 3 GG). Als Richtwerte dienen die Einwohnerzahl und die Höhe des Budgets. Stadtrat und vorberatende Kommission beantragen übereinstimmend, den für das obligatorische Referendum vorgesehenen Betrag für einmalige Ausgaben von 2.5 Millionen Franken auf 4 Millionen Franken zu erhöhen. Der Betrag für wiederkehrende Ausgaben von 500000 Franken hingegen soll belassen werden. Ebenfalls einig sind sich Stadtrat und vorberatende Kommission, dass die Kompetenz von Stadtrat und Primarschulpflege für wiederkehrende Ausgaben innerhalb des Budgets von heute 50000 Franken auf neu 100000 Franken zu erhöhen ist (Art. 35 Abs. 2 Ziffer 3, Art. 44 Abs. 2 Ziff. 3 Entwurf). Bezüglich der weiteren Finanzkompetenzen stellen Stadtrat und vorberatende Kommission unterschiedliche Anträge. Die vom stadträtlichen Antrag abweichenden Anträge der vorberatenden Kommission sind jeweils in blauer Farbe gehalten. Generell soll sodann über alle Behörden hinweg eine von der Struktur her einheitliche Darstellung der Finanzkompetenzen erreicht werden. So hat der Stadtrat nach heutiger Gemeindeordnung zum Beispiel keine Kompetenzen zur Bewilligung von wiederkehrenden Ausgaben ausserhalb Budget, dies im Gegensatz zur Primarschulpflege und Sozialbehörde.

III. Der Gemeinderat (Art. 19-24)

Ein grosser Teil der Bestimmungen des Abschnittes C «Gemeinderat» in der heutigen Gemeindeordnung betrifft dessen Organisation. Da der Gemeinderat inskünftig seine Organisation in einem eigenen Erlass regeln muss, wurden sämtliche diesbezüglichen Bestimmungen aus dem Entwurf entfernt. Unter Übernahme der Struktur der MuGO wird bei der Kompetenzregelung des Gemeinderates die generelle Einteilung in Wahlbefugnisse, Rechtssetzungsbefugnisse, Allgemeine Verwaltungsbefugnisse und Finanzbefugnisse vorgenommen. Diese Struktur findet sich auch bei allen Behörden. Zusätzlich aufgenommen werden beim Gemeinderat gemäss MuGO noch die sogenannten Planungsbefugnisse. Die Zuständigkeiten des Gemeinderats basieren auf der bisherigen Gemeindeordnung, werden aber teilweise präziser formuliert und auch bereinigt. Sodann wurden aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zusätzliche Kompetenzen in den Entwurf aufgenommen.

IV. Die Behörden (Art. 25-56)

1. Allgemeines (Art. 25-30)



Der heutige «Allgemeine Teil» unter Abschnitt D «Gemeindebehörden» (Art. 30-34) enthält Grundsätze zur Geschäftsführung und Organisation der Behörden sowie allgemeine, für alle Behörden geltenden Kompetenzen. Weitere Bestimmungen organisatorischer Natur finden sich ausserhalb des Allgemeinen Teils in Art. 39 (Gliederung der Stadtverwaltung) und Art. 40 (Führung der Stadtverwaltung). Anlässlich der Revision der Gemeindeordnung im Jahr 2007 wurden in Artikel 31 allgemeine, für allen Behörden geltenden Kompetenzen geschaffen. Ziel war damals, die Zuständigkeiten bei den einzelnen Behörden zu reduzieren und zusammenzufassen. Die Struktur der MuGO sieht dies aber nicht vor. Entsprechende Pauschalisierungen sind denn auch heikel, kommen doch dem Stadtrat als oberster Exekutivbehörde gewisse Kompetenzen ausschliesslich zu. Auf entsprechende allgemeine Kompetenzen ist deshalb neu zu verzichten.

2. Stadtrat (Art. 31-37)

Gemäss § 48 Abs. 1 GG ist der Gemeindevorstand die oberste Behörde. Er ist zuständig für die politische Planung und Führung (§ 48 Abs. 1 GG, Art. 34 Abs. 1 Ziff. 1 Entwurf). Er ist einerseits verantwortlich für den Vollzug des übergeordneten Rechts und Beschlüsse. Er hat aber auch die planende, zukunftsgerichtete und gemeinwohlbezogene Oberleitung inne. Aus dieser übergeordneten Funktion ergeben sich bestimmte unübertragbare Aufgaben, z.B. die Antragstellung an das Parlament oder die Verantwortung für Budget und Rechnung.

3. Primarschulpflege (Art. 38- 48)

In Uster bildet die Primarschule mit der politischen Gemeinde eine Einheitsgemeinde. Gestützt auf § 54 GG ist somit zwingend eine Schulpflege zu bestellen. Dieser kommen sodann zwingend die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse einer eigenständigen Kommission zu (§ 56 Abs. 3 GG). Am 11. September 2017 wurde von der FDP- und SVP-Fraktion des Gemeinderates die Motion 609 (Klare Verhältnisse in der Einheitsgemeinde, Änderung der Gemeindeordnung) eingereicht. Diese wurde in ein Postulat umgewandelt. Stadtrat und Primarschulpflege werden beauftragt, eine Änderung der Gemeindeordnung auszuarbeiten, die folgende Zielsetzungen erfüllt:

- Strategische Ausrichtung der Primarschulpflege (Überprüfung der Organisation); vollständige Regelung ihrer Aufgaben und Kompetenzen
- Klare Kompetenzregelung im Verhältnis zum Stadtrat und Gemeinderat durch Ausschluss des direkten Antragsrechts der Primarschulpflege gemäss § 51 Abs. 4 und 5 GG für Geschäfte von besonderer Bedeutung
- Zusammenführung der Querschnittsaufgaben Finanzen, Informatik, Personal und Liegenschaften mit den entsprechenden Bereichen der Stadtverwaltung

Der Stadtrat nimmt zu den Forderungen des Postulats wie folgt Stellung:

a. Strategische Ausrichtung der Primarschulpflege (Überprüfung der Organisation); vollständige Regelung ihrer Aufgaben und Kompetenzen

Der Hauptzielsetzung des Postulats folgend, geht es bei diesem Punkt darum, die Aufgaben der Primarschulpflege auf strategische Aufgaben zu beschränken. Vereinfacht ausgedrückt soll die Primarschulpflege vom Alltagsgeschäft des Schulbetriebs entlastet werden und sich auf rein strategische Aufgaben beschränken können. Gemäss Art. 45 Entwurf kann die Primarschulpflege Ausschüssen, einzelnen Mitgliedern, Schulleitungen sowie Verwaltungsangestellten bestimmte Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen. Vorbehalten bleiben Delegationsbeschränkungen der Volksschulgesetzgebung. Ein Erlass regelt die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse. Die Primarschulpflege hat von ihrem Delegationsrecht, welches schon in der aktuellen Gemeindeordnung eine Rechtsgrundlage hat, denn auch schon Gebrauch gemacht. So wurden in der Geschäftsordnung der Primarschulpflege die Ausschüsse Personal sowie Sonderschulung gebildet, welche Aufgaben der Primarschulpflege in den Bereichen Personal bzw. Sonderschulung selbständig erfüllen und, sofern



notwendig, der Gesamtschulpflege vorbereitete Anträge zum Entscheid vorlegen. Ein weiteres praktisches Beispiel einer Kompetenzdelegation findet im Bereich Dispensationen statt, wo entsprechende Gesuche neu durch die Gesamtschulleitung entschieden werden. Am 20. April 2020 hat der Kantonsrat eine Teilrevision des VSG beschlossen. Eine der Zielsetzungen dieser Revision war die Schaffung einer kantonalrechtlichen Delegationsnorm für die Schulpflegen, Aufgaben zur selbständigen Erledigung an Verwaltungsangestellte übertragen zu können. Dabei werden neu auch die nicht delegierbaren Aufgaben ausdrücklich benannt (§ 42 Abs. 4 und 5 VSG). Im alten VSG gab es diesbezüglich noch grosse Unsicherheiten. Gestützt auf die Delegationsbestimmungen im VSG und in der Gemeindeordnung, die nun klare Regelung von delegierbaren und nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege im VSG sowie dem bewusst offen formulierten Aufgabenbeschrieb in Art. 43 Abs. 1 Entwurf, bestehen die rechtlichen Voraussetzungen für zukünftige, weitere Delegationen der Primarschulpflege. Eine Frage, welche sich spätestens mit einer Reduktion der Mitgliederzahl und dem damit zwangsläufig einhergehenden Organisationsentwicklungsprozess noch vermehrt stellen wird. Eine «vollständige Regelung der Aufgaben und Kompetenzen» entsprechend dem Postulatstext in der Gemeindeordnung selber erscheint aber nicht als sinnvoll und war denn auch in der vorberatenden Kommission kein Thema.

b. Klare Kompetenzregelung im Verhältnis zum Stadtrat und Gemeinderat durch Ausschluss des direkten Antragsrechts der Primarschulpflege gemäss § 51 Abs. 4 und 5 Gemeindegesetz für Geschäfte von besonderer Bedeutung

Gemäss Art. 40 Entwurf Gemeindeordnung steht der Primarschulpflege wie schon nach aktueller Gemeindeordnung das sogenannten direkte Antragsrecht zu. Dieses bedeutet, dass die entsprechenden Behörden den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament Geschäfte zur Beschlussfassung unterbreiten können. Dazu legen sie ihre Geschäfte dem Gemeindevorstand vor, der sie dem zuständigen Organ mit seiner Abstimmungsempfehlung unterbreitet (§ 51 Abs. 4 GG). Der Antrag selber kann aber durch den Gemeindevorstand nicht abgeändert werden. Gemäss § 51 Abs. 5 GG kann in der Gemeindeordnung das direkte Antragsrecht ausgeschlossen werden. Der Stadtrat wäre in diesem Fall nur nach «pflichtgemässen Ermessen» verpflichtet, den Antrag überhaupt dem Gemeinderat weiterzuleiten. Postulat 609 verlangt einen partiellen Ausschluss des direkten Antragsrechts für «Geschäfte von besonderer Bedeutung». Abklärungen beim Gemeindeamt haben ergeben, dass gemeindeautonome, mildere Regelungen, wie bestimmte Teilausschlüsse, grundsätzlich zulässig sind. Gemäss Auskunft des Gemeindeamtes bedeutet dies nun aber nicht, dass das Gemeindeamt solche Regelungen auch empfehlen würde, wäre eine solche doch der Rechtssicherheit eher abträglich. Als kritisch erscheint dem Gemeindeamt sodann das in Postulat 609 genannte Abgrenzungskriterium der «Geschäfte von besonderer Bedeutung». Zweckmässig würde wenn überhaupt ein eindeutig bestimmbares Abgrenzungskriterium erscheinen. Sollte man sich für einen durch das Postulat angeregten partiellen Ausschluss des direkten Antragsrechts entscheiden, so wäre zu prüfen, ob dafür z.B. «Geschäfte, die dem oblig. Referendum unterliegen», gemeint sein könnten.

Die Primarschulpflege ist von Gesetzes wegen eine eigenständige Kommission. Sie ist im Bereich der Volksschule grundsätzlich dem Stadtrat gleichgeordnet. Somit soll die Primarschulpflege dem Gemeinderat auch in eigener Verantwortung Anträge einreichen und diese entsprechend vertreten können. Über etwaige Differenzen Primarschulpflege/Stadtrat hat der Gemeinderat als Legislative zu entscheiden. Stadtrat und die vorberatende Kommission beantragen deshalb in Art. 40 Entwurf wiederum die Aufnahme eines direkten Antragsrechts für die Primarschulpflege. Sollte das direkte Antragsrecht bei der Primarschulpflege eingeschränkt werden, müsste dies aus Gründen der Gleichbehandlung auch bei der Sozialbehörde vorgenommen werden.

c. Zusammenführung der Querschnittsaufgaben Finanzen, Informatik, Personal und Liegenschaften mit den entsprechenden Bereichen der Stadtverwaltung

Postulat 609 verlangt eine ausdrückliche Regelung in der Gemeindeordnung für die Zusammenführung der Querschnittsaufgaben. Gemäss § 4 Abs. 1 GG regeln die Gemeinden die Grundzüge ihrer



Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung stellt den ranghöchsten Erlass der kommunalen Normenhierarchie dar. Sie wird auch als «Verfassung der Gemeinde» bezeichnet. Nach Ansicht des Stadtrates gehören nun aber operative und rein verwaltungsinterne Regelungen wie die Nennung von Querschnittfunktionen von der Normenhierarchie her nicht in eine Gemeindeordnung. Jede nach Statuierung einer entsprechenden Regelung vorgenommene Änderung einer Querschnittaufgabe hätte eine Teilrevision zur Folge, was nicht als sinnvoll erscheint. Sollten entsprechende Querschnittaufgaben normativ festgehalten werden müssen, so hätte dies in einem Behördenerlass gemäss § 4 Abs. 3 GG zu erfolgen. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Gemeindeordnung war denn in der vorberatenden Kommission auch nie ein Thema.

Es kann aber festgehalten werden, dass in vielen Bereichen bereits eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Schulverwaltung und der Stadtverwaltung stattfindet:

Finanzen

Die Querschnittaufgabe der Rechnungsführung ist weitgehend in die Abteilung Finanzen integriert. Sodann arbeitete die Controllerin der Primarschulverwaltung eng mit der Abteilung Finanzen zusammen. Sie ist an der Schnittstelle zu den Leistungsgruppen der Primarschule für die strategische Führung, Unterstützung und Beratung der Schulpflege und die operative Leitung verantwortlich.

Informatik

Die Primarschulpflege ist für die Informatik der Schule zuständig. Analog der Heime und der Polizei bewirtschaftet sie ihr eigenes Portfolio nach ihren Ansprüchen und Bedürfnissen. Die Leistungs-motion 588 «Einheitsgemeinde auch bei der Schulinformatik» wurde abgelehnt. Im Rahmen von Projekten arbeitet aber die verantwortliche Fachperson ICT der Schule eng mit der LG Informatik der Abteilung Finanzen zusammen.

Personal

Die Primarschule hat zwei Kategorien von Angestellten: Kantonal und kommunal besoldete Lehrpersonen. Die Personaldienstleistungen für die kantonal besoldeten Lehrpersonen werden durch den Personaldienst der Schulverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt ausgeführt. Die gesamte Einsatzplanung der Lehrpersonen steht im engen Zusammenhang mit der Klassenbildung und der Ressourcenkontrolle, die ebenfalls durch das Personalwesen der Primarschulverwaltung betreut wird. Die Personaldienstleistungen für die kommunal besoldeten Lehrpersonen und die weiteren Mitarbeiter/-innen (Hort/Betreuung) werden dann aber durch den Personaldienst der Schulverwaltung mit ergänzenden Unterstützungsleistungen des HR der Stadt erbracht. Mit dieser Regelung werden die Kompetenzen der einzelnen Abteilungen und des VSA ideal genutzt.

Liegenschaften

Hier führt die LG Schulliegenschaften der Abteilung Finanzen die Verwaltung der Liegenschaften der Primarschule. Daneben hat die Schulverwaltung aber auch eine Fachverantwortliche Liegenschaften insbesondere für die Koordination des Nutzerbedarfs, die Kosten/Leistungen der Bewirtschafter und Themen im Bereich Sicherheit. Es findet ein regelmässiger Austausch mit der LG Schulliegenschaften statt.

Gesamthaft betrachtet ist der Stadtrat somit der Ansicht, dass die Forderungen von Postulat 609/2017 mit dem vorliegenden Entwurf für eine Revision der Gemeindeordnung erfüllt sind, weshalb dieses abgeschrieben werden kann.

4. Sozialbehörde (Art. 49-56)

Wie die Primarschulpflege ist auch die Sozialbehörde heute schon eine Kommission mit selbständi-



gen Verwaltungsbefugnissen. Sie soll auch in der neuen Gemeindeordnung wiederum als eigenständige Kommission ausgestaltet sein. Die lediglich drei Bestimmungen in der heutigen Gemeindeordnung sind um weitere Regelungen zu erweitern, so dass die Normenstruktur die gleiche wie bei den übrigen Behörden ist.

V. Weitere Stellen (Art. 57-61)

Hier werden die Finanztechnische Prüfstelle (Revisionsfirma), das Wahlbüro und das Friedensrichteramts geregelt. Neu bestimmen Stadtrat und RPK die finanztechnische Prüfstelle.

VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 62-64)

Dem Gemeindeamt ist wichtig, dass die Primarschulpflege bis zum Ende der Legislatur 2018-2022 aus 13 Mitgliedern besteht, für die neue Legislatur aber mit der neuen Anzahl Mitglieder gewählt wird. Zum Inkrafttreten vgl. nachfolgend Abschnitt C.

C. Terminplanung

Das Gemeindeamt weist darauf hin, dass die notwendigen Anpassungen der Gemeindeordnung bis zum 1. Januar 2022 (Inkraftsetzung) erfolgen müssten. Dies würde bedingen, dass die Genehmigung der von den Stimmbürgern angenommenen Gemeindeordnung durch den Regierungsrat bis zu diesem Zeitpunkt zu erfolgen hat. Das Gemeindeamt weist nun daraufhin, dass das Genehmigungsverfahren des Regierungsrates bis zu drei Monaten dauern kann, was als Abstimmungstermin den 26. September 2021 voraussetzen würde. Dieses Datum ist nun aber nicht realistisch. Für die Urnenabstimmung ist somit der 28. November 2021 vorzusehen. Damit könnte die neue Gemeindeordnung auf den 1. März 2022 in Kraft gesetzt werden, was eine Verzögerung von zwei Monaten zu den kantonalrechtlichen Vorgaben bedeuten würde. Diese verzögerte Inkraftsetzung hätte zur Folge, dass z.B. die neuen Finanzkompetenzen erst ab dem 1. März 2022 gelten würden. Die aufgrund der Kantonsverfassung unmittelbar anwendbaren Bestimmungen (z.B. nur noch eingegrenzte Anzahl von Referenden mit neuen Fristen) gelten aber bereits heute und ohne Grundlage in der Gemeindeordnung. Mit der verzögerten Inkraftsetzung entsteht somit kein Vakuum. Damit aber die Urnenabstimmung vom 28. November 2021 möglich ist, muss der Gemeinderat die Vorlage an seiner **Sitzung vom 6. September 2021** zu Händen der Urnenabstimmung verabschieden.



D. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. Artikelnummer der Gemeindeordnung vom 25. November 2007, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Die Gemeindeordnung 2022 wird genehmigt.**
- 2. Die Vorlage wird der Urnenabstimmung unterstellt.**
- 3. Das Postulat 609/2017 (Klare Verhältnisse in der Einheitsgemeinde, Änderung der Gemeindeordnung) wird abgeschrieben.**
- 4. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.**

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber

Beilage

Entwurf Gemeindeordnung Uster 2022