



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Gemeinderecht

Dr. iur. et lic. phil. Evren Somer
Juristischer Sekretär mbA

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 30
evren.somer@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2020-1748/SO

Per E-Mail an: brigit.frick@faellanden.ch
Politische Gemeinde Fällanden
Frau
Brigit Frick
Schwerzenbachstrasse 10
8117 Fällanden

Zürich, 26. Januar 2021

TOTALREVIDIERTE GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE FÄLLANDEN / VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrte Frau Frick

Mit Online-Formular haben Sie uns am 2. September 2020 den Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Nach der ersten Durchsicht und telefonischer Abklärung haben wir Ihnen am 4. Dezember 2020 unseren provisorischen Vorprüfungsbericht zwecks Überarbeitung des ersten Entwurfs der Gemeindeordnung zugesendet. Daraufhin haben Sie uns per Mail am 20. Januar 2021 den überarbeiteten Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung zur offiziellen Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend unter Einbezug der Stellungnahme des Volksschulamtes vom 28. September 2020 Stellung.

VORBEMERKUNGEN

Soweit wir Vorschläge für die Formulierung von Bestimmungen der Gemeindeordnung unterbreiten, werden wir jeweils auf die entsprechenden Formulierungen der Mustergemeindeordnung "Politische Gemeinde" vom Mai 2020 (dritte überarbeitete Fassung) (MuGO) verweisen. Diese kann unter diesem [Link](#) bzw. [zh.ch](https://www.zh.ch) > Politik & Staat > Gemeinden > Gemeindeorganisation heruntergeladen werden.

Nach der Übernahme der nötigen Anpassungen, empfehlen wir Ihnen, die GO im Hinblick auf Betitelung, Struktur, Nummerierung, Verweise, Sprache, Grammatik und Interpunktion nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 27 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse (Gemeinderat)

Abs. 2 Ziff. 4: Gemäss Telefongespräch mit Frau Brigit Frick vom 26. Januar 2021 soll der Gemeinderat bzw. die Schulpflege jeweils umfassend für die Stellenschaffung zuständig sein. Dementsprechend wird der Gemeindeversammlung in der GO keine Stellenschaffungskompetenz zugewiesen. Dies ist zulässig und genehmigungsfähig. In diesem Fall ist für eine vorbehaltslose Genehmigung die Bestimmung in Art. 27 Abs. 2 Ziff. 4 GO wie folgt zu formulieren:

«die Schaffung oder Reduktion von Stellen, soweit nicht eine andere Gemeindebehörde zuständig ist und damit nicht neue Aufgaben begründet werden, für die neue Ausgaben zu bewilligen sind,»

Aus dem Legalitätsprinzip ergibt sich, dass diese Kompetenz nicht so ausgelegt werden darf, dass der Gemeinderat mit der Schaffung einer neuen Stelle in der Gemeinde eine neue Aufgabe einführt. Die Zuständigkeit für die Übernahme einer neuen Aufgabe richtet sich nach den Finanzkompetenzen der entsprechenden Organe. Siehe dazu Art. 16 Ziff. 5 MuGO Kommentar und Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 MuGO Kommentar.

Art. 34 Rechtsetzungsbefugnisse (Schulpflege)

Ziff. 4 legt fest, dass die Schulpflege für den Erlass von Reglementen für die Benützung der Schulanlagen und -infrastruktur zuständig ist. Aus dieser Bestimmung geht nicht klar hervor, ob darunter auch Gebühren fallen. Da gestützt auf Art. 26 Ziff. 6 GO auch der Gemeinderat für deren Regelung zuständig erklärt werden kann, empfiehlt es sich zwecks Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten diese Bestimmung i.S.v. Art. 34 Ziff. 5 MuGO zu konkretisieren. Soll die Schulpflege auch für die Details (Tarife) der Gebührenerhebung zuständig sein, empfehlen wir, den Wortlaut von Ziff. 4 wie folgt zu ergänzen:

«Reglemente und Gebührentarife für die Benützung der Schulanlagen und -infrastruktur,»

Soll der Gemeinderat für den Erlass von Benützungsvorschriften und Gebühren zuständig sein, kann eine zusätzliche Ziffer in Art. 26 GO aufgenommen und beispielsweise wie folgt formuliert werden:

«Benützungsvorschriften und Gebühren für Schulanlagen, wobei die schulischen Interessen zu berücksichtigen sind.»

Sofern der Gemeinderat dafür zuständig erklärt wird, ist Art. 34 Ziff. 4 GO ersatzlos zu streichen.

Ziff. 6 sieht vor, dass die Schulpflege für den Erlass und die Änderung von weiteren Verordnungen und Reglementen zuständig ist. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) ist um eine Vereinheitlichung der Begriffsverwendung bemüht. Dementsprechend wird im Leitfaden zum Aufbau einer systematischen Rechtsammlung (S. 4) festgehalten, dass alle Erlasse der Legislative und alle Erlasse der Exekutive einheitlich bezeichnet werden sollen. Vor dem Hintergrund der in den Zürcher Gemeinden weit verbreiteten Praxis und auf Anregung des VZGV wird für die Bezeich-

nung der Erlasse der Exekutive einheitlich die Verwendung des Begriffs «Reglement» und der Erlasse der Legislative die Verwendung des Begriffs «Verordnung» empfohlen. Zwecks Einhaltung dieser Unterscheidung und aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit empfehlen wir, den Ausdruck «Verordnungen und» in Ziff. 6 ersatzlos zu streichen.

Art. 35 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse (Schulpflege)

Ziff. 7: Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Ziff. 7 wie folgt zu formulieren, wobei für die Begründung auf die Ausführungen zu Art. 27 Abs. 2 Ziff. 4 GO verwiesen wird:

«die Schaffung oder Reduktion von Stellen für gemeindeeigene Lehrpersonen und der übrigen Stellen im Schulbereich, soweit nicht der Kanton zuständig ist und damit nicht neue Aufgaben begründet werden, für die neue Ausgaben zu bewilligen sind,»

Ziff. 12: Gemäss Ziff. 12 ist die Schulpflege für die Schulraumbewirtschaftung und den betrieblichen Unterhalt der Schulhäuser zuständig. Diese Bestimmung kann aber keine Sachkompetenz in dem Sinne sein, dass die Schulpflege unter Umgehung des Finanzreferendums den betrieblichen Unterhalt der Schule sicherstellen darf. Aus diesem Grund empfehlen wir, Ziff. 12 wie folgt zu präzisieren:

«im Rahmen ihrer Finanzbefugnisse die Schulraumbewirtschaftung und den betrieblichen Unterhalt der Schulhäuser.»

Art. 38 Leitung Bildung

Abs. 2 und Abs. 3: Wir empfehlen, Abs. 2 und Abs. 3 zu streichen und diese Bestimmungen stattdessen im Organisationsstatut festzulegen. Für die Verankerung der Aufgaben und Kompetenzen der Leitung Bildung im Organisationsstatut spricht zunächst die Bestimmung in § 43 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 31. August 2004 (VSG, LS 412.100) die festhält, dass die der Leitung Bildung zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen im Organisationsstatut festzulegen sind (vgl. auch Art. 31 Abs. 1 MuGO Kommentar, Art. 34 Ziff. 1 und 3 MuGO Kommentar, Art. 38 Abs. 2 MuGO Kommentar). Die Regelung dieser Normen im Organisationsstatut ist zudem aus praktischen Gründen zu bevorzugen. So können allfällige Änderungen der entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen im Organisationsstatut durch die Schulpflege flexibler vorgenommen werden; wohingegen bei einer Beibehaltung von Ziff. 2 in der GO diesbezügliche Anpassungen viel aufwändiger sind und zwingend der Urnenabstimmung unterliegen (Art. 89 Abs. 2 KV).

Abs. 2: Das Volksschulamt weist betreffend Abs. 2 darauf hin, dass es unklar sei, welche «schulnotwendigen Mitarbeitenden» dem Verantwortungsbereich der Leitung Bildung nebst den aufgezählten Einheiten noch unterstehen würden. Grundsätzlich sei in einer Schuleinheit der Schulleiter für die Mitarbeitenden seiner Schule zuständig und es dürfen keine Aufgaben der Schulleitung an die Leitung Bildung delegiert werden.

Sofern Abs. 2 in der GO gelassen wird, sollte aus Gründen der Rechtssicherheit der Passus «die schulnotwendigen Mitarbeitenden» in Abs. 2 präzisiert werden.

Art. 44 Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte (Sozialbehörde)

Im **zweiten Satz** von Art. 44 GO wird festgehalten, dass ein Erlass Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse im Rahmen des Gemeinderechts und des Sozialrechts regelt. Mit «Gemeinderecht» ist wohl das Gemeindegesetz und die dazugehörige Verordnung gemeint. Unter Gemeinderecht könnte allerdings auch das Recht der Gemeinde verstanden werden, was nicht genehmigungsfähig wäre. Ausserdem zählt das Gemeinderecht in diesem Kontext auch zum übergeordneten Recht.

Aus Gründen der Verständlichkeit empfehlen wir dringend, den Passus «im Rahmen des Gemeinderechts und des Sozialrechts» durch den Ausdruck «**im Rahmen des übergeordneten Rechts**» zu ersetzen.

Art. 47 Aufgaben (Tiefbau- und Werkkommission)

In **Art. 47** werden die Aufgaben der Tiefbau- und Werkkommission aufgezählt. Gemäss Art. 51 Abs. 1 GO bestehen in Fällanden die Baukommission sowie Liegenschaftenkommission als unterstellte Kommissionen. Es stellt sich daher die Frage, ob die Aufgaben der Tiefbau- und Werkkommission in Abgrenzung zum Aufgabenreich der beiden unterstellten Kommissionen genügend klar umschrieben sind. Wie auch § 51 Abs. 3 GG vorschreibt, sind die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der eigenständigen Kommissionen in der GO zu regeln. Werden die Aufgaben in der GO nicht genau festgelegt, widerspricht dies dem kantonalen Recht. Für eine vorbehaltslose Genehmigung ist in Art. 47 GO die Aufgaben der Tiefbau- und Werkkommission nach Art und Umfang genau festzulegen.

Art. 48 Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte (Tiefbau- und Werkkommission)

Aus Gründen der Verständlichkeit empfehlen wir dringend, den Passus «des Gemeinde- und übergeordneten Rechts» im **zweiten Satz** von Art. 48 GO durch den Ausdruck «**des übergeordneten Rechts**» zu ersetzen. Vgl. unsere Ausführungen zu Art. 44 GO (Sozialbehörde) analog.

Art. 49 Finanzbefugnisse (Tiefbau- und Werkkommission)

In **Ziff. 2** wird festgehalten, dass die Tiefbau- und Werkkommission im Rahmen ihrer Aufgaben im Fachbereich für gebundene Ausgaben in den gebührenfinanzierten Bereichen zuständig ist. Es geht aus dieser Bestimmung nicht deutlich hervor, was mit «**in den gebührenfinanzierten Bereichen**» gemeint ist. Ist darunter «in den gebührenfinanzierten Werken» zu verstehen?

Für eine vorbehaltslose Genehmigung ist in Art. 49 Ziff. 2 GO klar zu regeln, in welchen Bereichen die Tiefbau- und Werkkommission gebundene Ausgaben bewilligen darf.



Art. 62 Übergangsregelung

Abs. 1: Art. 60 GO sieht vor, dass die Gemeindeordnung auf den 1. Januar 2022 in Kraft tritt. Demgegenüber sieht Art. 62 Abs. 1 GO vor, dass die Schulgemeinde auf Amtsdauerbeginn aufgelöst wird. Das Inkrafttreten der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde bedeutet gleichzeitig den Untergang der Schulgemeinde, weshalb Art. 60 Abs. 1 GO in dieser Form nicht genehmigungsfähig ist. Es ist jedoch möglich, die Gemeindeordnung auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen und die Organe der politischen Gemeinde bzw. Schulgemeinde ihre Amtsdauern vollenden zu lassen. In diesem Fall empfehlen wir, Art. 62 GO wie folgt zu formulieren:

«¹ **Die Auflösung der Schulgemeinde erfolgt per 31. Dezember 2021.**

² **Die gewählten Behörden und Kommissionen der Amtsdauer 2018–2022 beenden die Amtsdauer in ihrer jeweiligen Zusammensetzung und mit ihren jeweiligen Aufgaben gemäss den bisherigen Gemeindeordnungen.**

³ **Der für die Amtsdauer 2018–2022 gewählte Schulpräsident der Schulgemeinde nimmt ab 1. Januar 2022 Einsitz im Gemeinderat.**

⁴ **Gemeinderat und Schulpflege regeln, je für ihren Bereich, die weiteren Einzelheiten zur Überführung des alten in das neue Recht.**

⁵ **Gemeinderat und Schulpflege regeln die Abwicklung der Budgetierung für das Jahr 2022 und der Rechnungslegung für das Jahr 2021.»**

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

Freundliche Grüsse

Evren Somer

Hinweis für das Genehmigungsverfahren 2021:

Wir bitten Sie, uns die Gemeindeordnung zur Genehmigung einzureichen, sobald das positive Resultat der Urnenabstimmung vorliegt. Die Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats kann ausnahmsweise nachgereicht werden. Sie tragen damit dazu bei, dass die Gemeindeordnung fristgerecht vom Regierungsrat genehmigt und in Kraft treten kann. Weitere Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#). Besten Dank für Ihre Unterstützung.