



Thalwil, 1. Juli 2020

## **Vernehmlassung Totalrevision Gemeindeordnung und Behördenentschädigungs-Verordnung**

- **Erläuterung der zentralen Revisionspunkten**

### **A Ausgangslage**

Alle Zürcher Gemeinden müssen bis Ende 2021 ihre Gemeindeordnung (GO) anpassen. Grund dafür ist das neue kantonale Gemeindegesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Die GO ist die Verfassung der Gemeinde und regelt die grundsätzlichen Aufgaben und Kompetenzen der Behörden, Verwaltung und Bevölkerung.

Die Zielsetzung der Totalrevision ist eine zukunftsorientierte, bevölkerungsnah und miliztaugliche Organisation. Diese soll die verantwortlichen Behörden und Kommissionen sowie die Verwaltung in die Lage versetzen, die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll zu erfüllen. Die Behördentätigkeit soll attraktiv gestaltet sein und die Kommissionsstruktur eine breite Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichen.

Gleichzeitig mit der Revision der GO hat sich der Gemeinderat auch mit der Revision der Behördenentschädigungs-Verordnung (BeVO) beschäftigt. Diese Verordnung hängt eng mit der GO zusammen, weshalb sie im gleichen Schritt totalrevidiert wird.

### **B Bisherige Projektschritte**

- Start des Revisionsprozesses mit einer Mitwirkungsveranstaltung (24. Oktober 2019)
- Urnenabstimmung zur Grundsatzfrage Parlaments- oder Versammlungsgemeinde (28. Juni 2020, Ergebnis: 72,78 % pro Gemeindeversammlung)

### **C Kernthemen der GO-Revision**

Der Entwurf der Totalrevision GO richtet sich nach der vom Kanton Zürich vorgelegten Mustergemeindeordnung für Versammlungsgemeinden. Die Struktur gegenüber der heutigen GO verändert sich. Die Synopse stellt die neue und die bisherige GO gegenüber und kommentiert die Veränderungen, die oft auf Anpassungen von übergeordnetem Recht, meist Gemeindegesetz, basieren. Um die Leserlichkeit der Synopse der GO beizubehalten, wurde darauf verzichtet, alle Kommentare der Mustergemeindeordnung zu übernehmen (siehe Mustergemeindeordnung).

Die grössten Anpassungen und Kernthemen der Revision werden im Folgenden begründet und dargestellt. Alle vorgesehenen Anpassungen sind der Synopse zu entnehmen.

## Parlament oder Gemeindeversammlung

Mit der Totalrevision der GO stellte sich für Thalwil zum wiederholten Mal die Frage, ob die Organisation als Parlaments- statt als Versammlungsgemeinde besser geeignet ist. Der Gemeinderat hat diese grundlegende Frage einer Urnenabstimmung unterstellt. Das Ergebnis ist deutlich: 72,78 Prozent der Thalwiler Stimmbevölkerung sprachen sich für die direkt-demokratische Gemeindeversammlung statt einer repräsentativen Parlamentsorganisation als Legislative der Gemeinde aus. Entsprechend wurde ein Revisionsentwurf der GO erarbeitet und hiermit in die Vernehmlassung geschickt.

## Kommissionsstruktur

Heute werden in der GO zwischen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen und beratenden Kommissionen unterschieden. Neu wird zwischen eigenständigen und unterstellten Kommissionen unterschieden. Der Gemeinderat, die Schulpflege und eine Rechnungsprüfungs- oder Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission sind von Gesetzes wegen einzusetzen. Über weitere Kommissionen können die Gemeinden entscheiden.

Der Unterschied zwischen den eigenständigen und den unterstellten Kommissionen besteht im Wesentlichen im direkten Antragsrecht eigenständiger Kommissionen an die Stimmberechtigten.

Sowohl eigenständige als auch unterstellte Kommissionen müssen in der GO genannt werden. Bei eigenständigen Kommissionen sind zudem zwingend die Zusammensetzung der Mitglieder, die Aufgaben und Kompetenzen der Kommission in der GO zu regeln. Für unterstellte Kommissionen muss in der GO nur noch deren Bezeichnung festgehalten werden. Die weiteren Regelungen legt der Gemeinderat in einem Erlass fest.

| Heutige Kommissionen in der GO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Kommissionen gemäss Revisionsentwurf                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinderat</li> <li>• Schulpflege</li> </ul> <p><b>Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (Regelung in GO)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheits- und Freizeitkommission (Art. 34 GO)</li> <li>• Infrastrukturkommission (Art. 36 GO)</li> <li>• Kommission für die Grundsteuern (Art. 39 GO)</li> <li>• Liegenschaftenkommission (Art. 40 GO)</li> <li>• Planungs- und Baukommission (Art. 43 GO)</li> <li>• Sicherheitskommission (Art. 46 GO)</li> <li>• Sozialkommission (Art. 49 GO)</li> <li>• Rechnungsprüfungskommission (RPK) (Art. 60 GO)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinderat (zwingend)</li> </ul> <p><b>Eigenständige Kommissionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulpflege (zwingend, Urnenwahl)</li> <li>• Rechnungsprüfungskommission (zwingend oder RGPK, Urnenwahl)</li> <li>• Hochbaukommission (Urnenwahl)</li> </ul> <p><b>Unterstellte Kommissionen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesellschaftskommission (Urnenwahl)</li> <li>• Sicherheitskommission (Urnenwahl)</li> <li>• Umweltkommission (Urnenwahl)</li> <li>• Sozialkommission (Urnenwahl)</li> <li>• Tiefbaukommission (Wahl Gemeinderat)</li> <li>• Liegenschaftenkommission (Wahl Gemeinderat)</li> <li>• Grundsteuerkommission (Wahl Gemeinderat)</li> </ul> |

Die neue Kommissionsstruktur umfasst neben dem Gemeinderat, der Schulpflege und der Rechnungsprüfungskommission acht weitere eigenständige oder unterstellte Kommissionen. Entscheidend für die Anpassungen war die Frage, wo in der heute gut funktionierenden Struktur noch effizientere Abläufe und Zuständigkeiten hergestellt werden können, ohne die breite Mitwirkung der Bevölkerung, politischer Kräfte oder Fachpersonen durch die Reduktion von Kommissionssitzen zu schmälern.

Optimierungspotential sieht der Gemeinderat insbesondere bei den Zuständigkeiten, welche sich heute zum Teil überschneiden oder eng verflochten sind (z.B. Planungs- und Baukommission mit

Infrastrukturkommission). Der Gemeinderat ist der Meinung, dass der Bereich Energie/Umwelt/Nachhaltigkeit mit der Bündelung der Thematik in einer eigenen Kommission mehr Gewicht erhalten soll. Im Gegenzug sollen die Projektkommission Energie und die Steuerungsgruppe Nachhaltigkeit aufgehoben werden, welche heute in der Organisationsverordnung (OVo) festgelegt sind.

Die nachfolgende Übersicht skizziert die vorgesehene Kommissionsstruktur. Künftig werden in der GO nur noch die eigenständigen Kommissionen im Detail (Zusammensetzung, Aufgaben, Kompetenzen) festgelegt. Die Ausgestaltung der unterstellten Kommissionen wird hier jedoch ebenfalls aufgezeigt, um die Überlegungen des Gemeinderates transparent darzulegen. Sie sind jedoch nicht Bestandteil der Vernehmlassung. Die definitive Ausgestaltung der unterstellten Kommissionen regelt der Gemeinderat zu einem späteren Zeitpunkt in einem Erlass.

| <b>Vorschlag Kommissionsstruktur ab Legislatur 2022-2026</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                   |             |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|
| <b>Kommission</b>                                            | <b>Aufgaben</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Mitglieder</b> | <b>Wahl</b> |
| <b>Schulpflege</b>                                           | – Kindergarten-, Primar- und Sekundarstufe der öffentlichen Volksschule                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 5                 | Urne        |
| <b>eigenständig</b>                                          | – Musikschule<br>– Schulergänzende Betreuung<br>– Freiwilliger Schulsport                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                   |             |
| <b>Rechnungsprüfungs-kommission</b>                          | – Prüfung Finanzhaushalt und Rechnungswesen nach finanzpolitischen Gesichtspunkten, insbesondere Budget, Jahresrechnung, Verpflichtungskredite und weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite, über welche die Stimmberechtigten entscheiden.                                                                                                                                                                                                                                 | 7                 | Urne        |
| <b>eigenständig</b>                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                   |             |
| <b>Hochbaukommission</b>                                     | – Raumentwicklung (Richt- und Nutzungsplanung) und Ortsplanung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 7, davon 2 GR     | Urne        |
| <b>eigenständig</b>                                          | – Vollzug des Planungs- und Baurechts sowie der Gewässer-, Luft-, Umwelt-, Lärmschutzgesetzgebung und des baulichen Zivilschutzes im baurechtlichen Verfahren<br>– Gesamtverkehrsplanung inkl. Angebotsplanung und Fahrplanverfahren im öffentlichen Verkehr<br>– Rechtsvollzug gemäss Planungs- und Baugesetzgebung<br>– Aufsicht über die Nachführung der amtlichen Vermessung<br>– Antrag an den Gemeinderat in Belangen des Natur- und Heimatschutzes und der Denkmalpflege |                   |             |
| <b>Umweltkommission</b>                                      | – Erstellen und Koordinieren der Umweltpolitik (Umwelt, Klima, Energie, Nachhaltigkeit) und die Aufsicht über deren Vollzug                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 7, davon 2 GR     | Urne        |
| <b>unterstellt</b>                                           | – Sensibilisieren der Bevölkerung zur Umweltpolitik<br>– Neobiota                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                   |             |
| <b>Gesellschaftskommission</b>                               | – Besorgung Gesundheitswesen nach eidg. und kantonaler Gesetzgebung<br>– Prävention                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 7, davon 1 GR     | Urne        |

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                              |      |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------|
| <b>unterstellt</b>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufsicht über Friedhof-/Bestattungswesen</li> <li>– Planung und Durchführung von Märkten und der Chilbi</li> <li>– Begleitung der Umsetzung der kommunalen Kulturpolitik</li> <li>– Erlass kulturpolitischer Richtlinien mit Antrag an GR</li> <li>– Begleitung der Umsetzung der kommunalen Sportpolitik (exkl. Liegenschaftspolitik)</li> <li>– Erlass von Richtlinien zur Förderung des Sports mit Antrag an GR</li> <li>– Integrationsförderung</li> </ul> |                              |      |
| <b>Sicherheitskommission</b><br><br><b>unterstellt</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Feuerwehrwesen</li> <li>– Polizeiwesen</li> <li>– Zivilschutz</li> <li>– Seerettungsdienst</li> <li>– Gemeindeführungsorgan</li> <li>– Marktpolizei</li> <li>– Erlass und Aufhebung verwaltungsrechtlicher, strassenverkehrsrechtlicher, übertretungsstrafrechtlicher Verfügungen</li> <li>– Festsetzung von Gebühren und Entschädigungen mit Antrag an GR</li> <li>– Erlass und Aufhebung von bedeutenden Verkehrsbeschränkungen mit Antrag an GR</li> </ul>  | 5, davon 1 GR                | Urne |
| <b>Sozialkommission</b><br><br><b>unterstellt</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sozialhilfe und Zusatzleistungen</li> <li>– Notwohnungswesen</li> <li>– Asylwesen</li> <li>– Familienergänzende Kinderbetreuung</li> <li>– Familien-, Jugend- und Schulsozialarbeit</li> <li>– Altersarbeit</li> <li>– Pflegeversorgung</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             | 5, davon 1 GR                | Urne |
| <b>Liegenschaftenkommission</b><br><br><b>unterstellt</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufsicht, Vermietung und Verpachtung Gemeindeligenschaften</li> <li>– Planung, Entwicklung, Werterhaltung kommunale Liegenschaften</li> <li>– Forstwesen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 5, davon 1 GR, 1 Schulpflege | GR   |
| <b>Tiefbaukommission</b><br><br><b>unterstellt</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufsicht über öffentliche Strassen und Wege, Privatstrassen und Flurwege und deren Beleuchtung</li> <li>– Aufsicht über öffentliche Plätze und Anlagen und deren Beleuchtung</li> <li>– Aufsicht über die besonderen Unternehmungen (Gasversorgung, Wasserversorgung, Energieversorgung, Abwasser usw.)</li> <li>– Vollzug der Gesetzgebungen zu Strassen, Wasser und Gewässerschutz</li> <li>– Baukoordination</li> </ul>                                     | 7, davon 2 GR                | GR   |

|                              |                                                                                |               |    |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|----|
|                              | – Abfallwesen (Logistik und Beratung)                                          |               |    |
| <b>Grundsteuerkommission</b> | – Einschätzungsbehörde für Grundsteuern im Sinne des kantonalen Steuergesetzes | 5, davon 1 GR | GR |
| <b>unterstellt</b>           |                                                                                |               |    |

Der Gemeinderat kann wie bisher in der OVo weitere beratende oder Ad-hoc-Kommissionen bestimmen.

Eine wesentliche Änderung des neuen Gemeindegesetzes besteht darin, dass in der GO lediglich die Grundzüge der Organisation der Gemeinde zu regeln sind. Die Organisation der Gemeindeverwaltung ist im Übrigen in einem Erlass des Gemeinderats zu regeln. Darin legt der Gemeinderat unter anderem die Verwaltungsabteilungen (DLZ) fest. Auch die neun Bereichsverantwortlichkeiten innerhalb des Gemeinderats werden angepasst und in einem Erlass des Gemeinderates geregelt. Sie sind wie folgt angedacht: Präsidiales (inkl. GA/BA), Liegenschaften, Bildung, Finanzen, Soziales, Gesellschaft und Sicherheit, Hochbau und Entwicklung, Tiefbau und Infrastruktur, Umwelt.

### **Wahlmodi**

Das neue Gemeindegesetz gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die Schulpräsidentin/den Schulpräsidenten durch Wahl des Gemeinderates zu bestimmen. Der Gemeinderat möchte davon keinen Gebrauch machen und schlägt vor, das Schulpräsidium weiterhin von den Stimmberechtigten direkt wählen zu lassen. Die Wahl erfolgt jedoch im Rahmen der Gemeinderatswahl statt jener der Schulpflege.

Die Mitbestimmung der Stimmberechtigten bei der Behördenwahl ist dem Gemeinderat generell ein grosses Anliegen, weshalb er die Mitglieder der meisten Kommissionen durch eine Urnenwahl bestimmen lassen möchte. Die Alternative dazu ist die Ernennung der Mitglieder durch den Gemeinderat. Durch die Urnenwahl ist eine bessere Repräsentativität gewährleistet.

## Gremiengrösse

Ein zentrales Anliegen des Gemeinderats mit der Totalrevision der GO ist der breite Einbezug der Bevölkerung durch die Kommissionsarbeit. Auf eine Reduktion von Kommissionen oder Kommissionsitzen wird deshalb grösstenteils verzichtet. Das gilt auch für den Gemeinderat, der weiterhin aus 9 Mitgliedern bestehen soll.

## Finanzkompetenzen

Bei den Finanzkompetenzen schlägt der Gemeinderat eine moderate Erhöhung seiner Finanzkompetenzen vor und bewegt sich damit in einem vergleichbaren Rahmen mit anderen Gemeinden. Auch die eigenständigen Kommissionen erhalten grösseren finanziellen Handlungsspielraum und mehr Kompetenzen für ihre Aufgabenbereiche. Die Erhöhung erlaubt eine effiziente und selbstständigere Geschäftsabwicklung.

Insgesamt soll im Bereich der Finanzkompetenzen eine einheitlichere Gliederung erfolgen. Es wird insbesondere im Bereich der Liegenschaften und Grundstücken im Finanzvermögen, wie Veräusserungen, Investitionen, Erwerb und Tausch und dinglichen Rechten eine einheitliche Finanzkompetenz festgelegt.

## Neue Finanzkompetenzen in der Übersicht

|                                                                                            | Urnenabstimmung | Gemeindeversammlung | Gemeinderat                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------|---------------------------------------------|
| Neue einmalige Ausgaben                                                                    | > 2 Mio. Fr.    | < 2 Mio. Fr.        | < 500'000 Fr.<br>(bis 1 Mio. pro Jahr)      |
| Neue wiederkehrende Ausgaben                                                               | > 150'000 Fr.   | < 150'000 Fr.       | < 100'000 Fr.<br>(bis 250'000 Fr. pro Jahr) |
| Investitionen in Besondere Unternehmungen                                                  | > 3 Mio. Fr.    | < 3 Mio. Fr.        | < 1 Mio. Fr.                                |
| Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens und Belastungen mit dinglichen Rechten | -               | > 2 Mio. Fr.        | < 2 Mio. Fr.                                |
| Investition in Liegenschaften des Finanzvermögens                                          | -               | > 2 Mio. Fr.        | < 2 Mio. Fr.                                |
| Erwerb und Tausch von Liegenschaften des Finanzvermögens und dinglichen Rechten            | -               | > 2 Mio. Fr.        | < 2 Mio. Fr.                                |
| Tausch von Grundstücken des Finanzvermögens                                                | -               | > 2 Mio. Fr.        | < 2 Mio. Fr.                                |
| Freier Kredit                                                                              | -               | -                   | < 100'000 Fr.                               |

|                              | Schulpflege                                 | Hochbaukommission                           |
|------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Neue einmalige Ausgaben      | < 100'000 Fr.<br>(bis 200'000 Fr. pro Jahr) | < 100'000 Fr.<br>(bis 200'000 Fr. pro Jahr) |
| Neue wiederkehrende Ausgaben | < 50'000 Fr.<br>(bis 200'000 Fr. pro Jahr)  | < 50'000 Fr.<br>(bis 200'000 Fr. pro Jahr)  |
| Freier Kredit                | < 50'000 Fr.                                |                                             |

### **Fakultatives Referendum**

Der Gemeinderat schlägt vor, keine Geschäfte mehr vom fakultativen Referendum auszuschliessen. In der Gemeindeversammlung kann ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass nachträglich an der Urne über einen Beschluss abgestimmt wird. Heute sind die Personal- und die Behördenentschädigungs-Verordnung sowie Planungsgeschäfte davon ausgenommen. Das soll im Sinne eines umfassenden Referendumsrechts angepasst werden.

## **D Revision Behördenentschädigungs-Verordnung**

Im Zusammenhang mit der Totalrevision der GO wird auch die BeVO revidiert. Mit dem Ziel, die Behördentätigkeit attraktiv und miliztauglich zu gestalten, schlägt der Gemeinderat eine moderate Erhöhung der Grundentschädigung des Gemeinderates, der Rechnungsprüfungskommission und des Wahlbüros vor. Bei der Schulpflege soll die Grundentschädigung reduziert werden. Grund dafür ist insbesondere, dass die Schulpflege in den letzten Jahren von operativen Tätigkeiten entlastet wurde. Zusätzlich wird in der Verordnung festgehalten, dass der Gemeinderat die Details der Sitzungsentschädigung von Behördenmitgliedern in einem Behördenerlass regelt. Dadurch kann die Handhabung in allen Kommissionen einheitlich festgelegt werden.

## **E Ausblick**

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| 8. Juli 2020       | Info-Veranstaltung zum Vernehmlassungsstart            |
| 30. September 2020 | Ende der Vernehmlassung                                |
| Oktober 2020       | Auswertung Eingaben Vernehmlassung                     |
| Ende Oktober 2020  | Einreichen Totalrevision GO zur Vorprüfung beim Kanton |
| März 2021          | Gemeindeversammlung Totalrevision BeVO                 |
| Mai 2021           | Urnenabstimmung Totalrevision GO                       |
| Januar 2022        | Inkraftsetzung neue GO und BeVO                        |

Auf der Grundlage der neuen GO und BeVO wird die Anpassung weiterer Verordnungen und Reglemente nötig. So zum Beispiel die OVo, das Personalreglement oder diverse Erlasse für die Konstituierung der unterstellten Kommissionen. Diese liegen in der Kompetenz des Gemeinderates.

## **F Ablauf Vernehmlassung**

Gerne laden wir Sie ein, zu den vorliegenden Entwürfen der neuen GO und BeVO Stellung zu nehmen. Der Gemeinderat wird nach der Vernehmlassung seine Entwürfe erneut prüfen und gegebenenfalls anpassen.

Bitte nutzen Sie für Ihre Vernehmlassungsantwort das PDF Formular, welches unter [thalwil.ch/gorevision](http://thalwil.ch/gorevision) zur Verfügung steht.