



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Gemeinderecht

lic. iur. Corinne Schärer
Juristische/r Sekretär/in mbA

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 27
corinne.schaerer@j.zh.ch

Unsere Referenz: 2020-3159/CS

Per E-Mail an: pascal.kuster@thalwil.ch
Politische Gemeinde Thalwil
Herr P. Kuster
Alte Landstrasse 112
8800 Thalwil

Zürich, 2. Februar 2021

TOTALREVIDIERTE GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE THALWIL / VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrter Herr Kuster

Mit Online-Formular haben Sie uns am 29. Oktober 2020 den Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend unter Einbezug der Stellungnahme des Volksschulamtes Stellung.

VORBEMERKUNGEN

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

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 6 Urnenwahlen

Ziff. 5, 7-9 sehen vor, dass die Mitglieder der Gesellschafts-, Sicherheits-, Sozial- und Umweltkommission an der Urne gewählt werden, wobei diese Kommissionen dem Gemeinderat unterstellt werden sollen (Art. 44 Abs. 1 GO). Diese Regelung ist genehmigungsfähig. Zu beachten ist, dass der Gemeinderat der unterstellten Kommission übergeordnet ist und deren Mitgliederzahl, Aufgaben sowie die Entscheidungs- und Finanzbefugnisse regelt (Art. 44 Abs. 2 GO, § 50 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [GG]). Wir weisen darauf hin, dass sich aus dieser hierarchischen Ordnung der Behörden einerseits und der Wahl ihrer Mitglieder durch die Stimmberechtigten an der Urne andererseits, Spannungsverhältnisse ergeben könnten.



Art. 7 Erneuerungswahlen / Art. 8 Ersatzwahlen

Unter der Überschrift «Erneuerungswahlen» führt Art. 7 GO aus, dass Erneuerungs- und Ersatzwahlen mit leeren Wahlzetteln durchgeführt werden. Demgegenüber sieht Art. 8 GO unter der Überschrift «Ersatzwahlen» vor, dass Ersatzwahlen in Stiller Wahl stattfinden. Das Wahlverfahren für Ersatzwahlen ist somit widersprüchlich geregelt.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist das Wahlverfahren für Ersatzwahlen in der GO eindeutig zu regeln.

Art. 8 Ersatzwahlen

Die Bestimmung sieht vor, dass falls die Voraussetzungen für die Stille Wahl nicht erfüllt sind, Ersatzwahlen mit leeren Wahlzetteln durchgeführt werden und in diesem Fall den Wahlunterlagen ein Beiblatt beigelegt wird, auf dem die Personen aufgeführt sind, die innerhalb der vom Gemeinderat veröffentlichten Frist zur Wahl vorgeschlagen wurden. Werden Wahlen mit leeren Wahlzetteln durchgeführt, weil die Voraussetzungen für die Stille Wahl nicht erfüllt sind, so sind auf dem Beiblatt die nach Ablauf der zweiten Frist definitiv vorgeschlagenen aufzuführen (§ 31 Abs. 1 Verordnung über die Politischen Rechte). Der letzte Teilsatz von Art. 8 GO widerspricht damit § 31 Abs. 1 Verordnung über die Politischen Rechte.

Der letzte Teilsatz von Art. 8 GO ist nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist der letzte Teilsatz von Art. 8 GO in Einklang mit § 31 Abs. 1 Verordnung über die Politischen Rechte zu bringen oder ersatzlos zu streichen.

Art. 9 Obligatorisches Referendum

Ziff. 4 sieht vor, dass die Urne für Investitionen der besonderen Unternehmen (Gasversorgung, Wasserversorgung, Energieversorgung, Abwasser usw.) von mehr als CHF 3'000'000 zuständig ist. Beim Begriff «besondere Unternehmen» handelt es sich nicht um einen gefestigten Rechtsbegriff und eine Liste mit usw. führt zu keiner abschliessenden Aufzählung. Die Zuständigkeit der Urne ergibt sich damit nicht eindeutig. Gemäss Telefongespräch mit Herrn Kuster vom 12. Januar 2021 könnte die Ergänzung «usw.» weggelassen werden, was wir aus Gründen der Rechtssicherheit dringend empfehlen. Identische Anpassungen sind auch in Art. 16 Ziff. 5 GO (Zuständigkeit Gemeindeversammlung) und Art. 28 Abs. 1 Ziff. 6 GO (Zuständigkeit Gemeinderat).

Art. 16 Finanzbefugnisse

Ziff. 12 legt die Betragslimite fest, ab welcher die Gemeindeversammlung für den Erwerb und Tausch von *Liegenschaften im Finanzvermögen* zuständig ist. Ziff. 13 regelt den Tausch von *Grundstücken im Finanzvermögen* und sieht hierfür dieselbe Betragslimite wie Ziff. 12 vor. Gemäss Art. 655 Abs. 2 Zivilgesetzbuch sind Grundstücke Liegenschaften, in das Grundbuch aufgenommene selbständige und dauernde Rechte, Bergwerke und Miteigentumsanteile an Grundstücken. Nebst anderem beinhaltet somit der Begriff «Grundstück» auch Liegenschaften. Folglich regeln Art. 16 Ziff. 12 und 13 GO teilweise dasselbe, allerdings umfasst Art. 16 Ziff. 13 GO einige Sachverhalte wie Bergwerke, die in Art. 16 Ziff. 12 GO nicht mitenthalten sind. Demgegenüber



beschränkt sich Art. 16 Ziff. 12 GO nicht auf den Tausch, sondern beinhaltet zusätzlich den Erwerb.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist der Tausch von Liegenschaften bzw. Grundstücken im Finanzvermögen in der GO eindeutig zu regeln. Entsprechende Anpassungen sind auch in Art. 28 Abs. 1 Ziff. 9, 10 GO vorzunehmen.

Art. 25 Wahl- und Anstellungsbefugnisse

Ziff. 1 Bst. d sieht vor, dass der Gemeinderat die Präsidentin bzw. den Präsidenten eigenständiger Kommissionen wählt, soweit nicht eine andere Behörde zuständig ist. Abgesehen von der Wahl des Schulpräsidiums durch die Stimmberechtigten sind die Präsidentinnen bzw. Präsidenten eigenständiger Kommissionen vom Gemeinderat aus seiner Mitte zu wählen (§ 51 Abs. 2 GG). Es ist nicht möglich, dass eine andere Behörde die Präsidentin bzw. den Präsidenten einer eigenständigen Kommission wählt.

In Art. 25 Ziff. 1 Bst. d GO ist der Ausdruck «eine andere Behörde» nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist der Ausdruck ersatzlos zu streichen.

Ziff. 1 Bst. e sieht vor, dass der Gemeinderat die Präsidentin bzw. den Präsidenten unterstellter Kommissionen aus seiner Mitte wählt. Diese Bestimmung ist genehmigungsfähig. Wir weisen darauf hin, dass Art. 25 Ziff. 1 Bst. e GO die Flexibilität des Gemeinderats bei der Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten der unterstellten Kommission einschränkt und allenfalls nicht die erwünschte Entlastung herbeiführt, die durch unterstellte Kommissionen erreicht werden kann. Sollte in Art. 25 GO davon abgesehen werden, dass der Gemeinderat die Präsidentin bzw. den Präsidenten unterstellter Kommissionen *aus seiner Mitte* wählt, ist zu beachten, dass die Präsidentin bzw. der Präsident der Grundsteuerkommission (Art. 44 Abs. 1 Bst. c GO) vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt werden muss, denn § 210 Steuergesetz bestimmt, dass die Einschätzung der Grundsteuer durch den Gemeindevorstand oder eine von ihm gewählte, unter dem Vorsitz eines seiner Mitglieder amtierenden Kommission erfolgen muss. Das heisst, dass die unterstellte Grundsteuerkommission von einem Mitglied des Gemeinderats präsiert werden muss. Die Präsidentinnen und Präsidenten der weiteren unterstellten Kommissionen können demgegenüber frei bestimmt werden.

Ziff. 3 Bst. c sieht vor, dass der Gemeinderat den Gemeindeammann und die Betriebsbeamtin bzw. den Betriebsbeamten anstellt. Mit dem Gemeindegesetz vom 20. April 2015 entfällt der Begriff Gemeindeammann als Bezeichnung für eine gemeindeeigene Stelle. Wie bisher schreibt das kantonale Recht vor, dass die Aufgaben des Gemeindeammanns von der Betriebsbeamtin oder dem Betriebsbeamten erfüllt werden (§ 147a Gesetz über die Gerichts- und die Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess). Im Weiteren gehört die politische Gemeinde Thalwil dem Betriebskreis Kilchberg, Rüslikon, Thalwil an (Regierungsratsbeschluss vom 27. Mai 2009; RRB Nr. 863/2009). Die Organisation ihres Betriebsamtes werden durch die Gemeinden des Betriebskreises geregelt (RRB Nr. 463/2009). Daher erübrigen sich organisatorische Bestimmungen über das Betriebswesen in der Gemeindeordnung.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung sind Art. 25 Ziff. 3 Bst. c GO und Art. 52 GO ersatzlos zu streichen (vgl. RRB Nr. 281/2010).



Art. 26 Rechtsetzungsbefugnisse

Ziff. 2 sieht unter anderem vor, dass der Gemeinderat die Entscheidungsbefugnisse von beratenden Kommissionen regelt. Beratende Kommissionen beschränken sich darauf, den Gemeinderat zu beraten (§ 46 GG). Ihnen stehen typischerweise keine Entscheidungsbefugnisse zu. Über solche verfügen ausschliesslich unterstellte und eigenständige Kommissionen.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 26 Ziff. 2 GO so zu präzisieren, dass daraus hervorgeht, dass beratenden Kommissionen keine Entscheidungsbefugnisse zukommen (vgl. Art. 26 MuGO).

Art. 27 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse

Wir empfehlen, Art. 27 Abs. 1 GO sprachlich zu überprüfen.

Abs. 2 sieht vor, dass in ausserordentlichen und besonderen Lagen der Gemeinderat ermächtigt ist, die unter Art. 10 GO festgelegten Geschäfte dem Souverän direkt zur Urnenabstimmung vorzulegen. Mit Telefon vom 15. Januar 2021 teilte uns Herr Kuster mit, dass es die Intention dieser Bestimmung ist, den Gemeinderat zu ermächtigen, in ausserordentlichen und besonderen Lagen Geschäfte der Gemeindeversammlung an die Urne zu bringen, soweit dies das übergeordnete Recht nicht verbietet. Aus Art. 86 Abs. 2 Kantonsverfassung (KV) ergibt sich, dass die Stimmberechtigten über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen und über Geschäfte, die in Verfassung, Gesetz oder Gemeindeordnung besonders bezeichnet sind an der Urne abstimmen. D.h. auf kommunaler Ebene ist auf Stufe Gemeindeordnung zu definieren, welche Geschäfte den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden (vgl. § 10 Abs. 1 GG). Gestützt auf die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz nimmt die Gemeindeordnung damit eine verbindliche Regelung der Zuständigkeiten der Organe vor und grenzt ihre Kompetenzen gegeneinander ab (Art. 89 Abs. 1 KV, § 4 Abs. 1 GG). Eine Blankoermächtigung wonach der Gemeinderat in ausserordentlichen und besonderen Lagen entscheidet, ob ein Geschäft der Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung zugeführt werden soll, ist daher nicht genehmigungsfähig. Damit könnte der Gemeinderat die in der Gemeindeordnung verbindlich geregelte Zuständigkeitsordnung nach Belieben verändern.

Art. 27 Abs. 2 GO ist nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 27 Abs. 2 GO ersatzlos zu streichen.

Abs. 3 Ziff. 4 sieht vor, dass der Gemeinderat für die Schaffung von Stellen zuständig ist, die für die Erfüllung bestehender Aufgaben notwendig sind, sowie für die Schaffung neuer Stellen gemäss seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Aufgaben. Wir begrüssen, dass die Schaffung von Stellen nicht in die alleinige Zuständigkeit des Gemeinderats gelegt wird, da die Personalkosten einen wesentlichen Teil des Aufwands der Gemeinde ausmachen. Bei solch wichtigen Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf den Aufwand der Gemeinde haben, sollten die Stimmberechtigten mit einbezogen werden. Wird in der GO eine Sachkompetenz geregelt, muss die entsprechende Regelung lückenlos erfolgen. In der Gemeindeordnung ist jedoch nicht geregelt, welches Organ bzw. welche Organe für die Schaffung neuer Stellen zuständig ist, falls die Ausgabenbefugnisse des Gemeinderats überschritten werden. Hierfür kann die Gemeindeversammlung (Art. 16 Ziff. 5 MuGO) und oder die Urne für zuständig erklärt werden.



Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist die Kompetenz Stellen zu schaffen in der Gemeindeordnung abschliessend und lückenlos zu regeln. Gemäss telefonischer Auskunft von Herrn Kuster vom 12. Januar 2021 soll der Gemeinderat im grösst möglichen Umfang für die Schaffung von Stellen zuständig sein. Für diesen Fall ist Art. 27 Abs. 3 Ziff. 4 GO wie folgt zu formulieren: «die Schaffung von Stellen, soweit nicht eine andere Gemeindebehörde zuständig ist und damit nicht neue Aufgaben begründet werden, für die neue Ausgaben zu bewilligen sind.» (vgl. Kommentar zu Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 MuGO).

Art. 28 Finanzbefugnisse

Zu Abs. 1 Ziff. 9 und 10 vgl. unsere Ausführungen zu Art. 16 Ziff. 12 und 13 GO.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist der Tausch von Liegenschaften bzw. Grundstücken im Finanzvermögen in der GO eindeutig zu regeln. Art. 28 Abs. 1 Ziff. 9 bzw. 10 GO sind dabei mit Art. 16 Ziff. 12 bzw. 13 GO abzustimmen.

Abs. 1 Ziff. 13 Es ist zulässig und üblich, dass der Gemeinderat die Tarife für die Benutzung von Gemeindeliegenschaften festlegt. Diese Regelungskompetenz findet sich jedoch üblicherweise unter den Rechtsetzungsbefugnissen (Art. 26 GO). Die Grundlagen für die Erhebung dieser Gebühren, muss sich ausserdem aus der Gebührenverordnung (Art. 13 Ziff. 7 GO) ergeben.

Zusätzliche Ziffer: Abs. 1 Ziff. 4 regelt die Befugnis des Gemeinderats zur Bewilligung neuer Ausgaben *ausserhalb* Budget. Demgegenüber wird die Befugnis des Gemeinderats zur Bewilligung neuer Ausgaben innerhalb Budget in der GO nicht ausdrücklich geregelt. Im System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens sind nicht budgetierte Ausgaben die Ausnahme. Es wäre daher widersinnig und unpraktikabel, wenn der Gemeinderat neue Ausgaben ausserhalb Budget nicht jedoch neue Ausgaben innerhalb Budget bewilligen könnte. Anlässlich der Genehmigung der Gemeindeordnung würde daher wohl ein entsprechender Auslegungsvorbehalt angebracht.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 28 Abs. 1 GO in einer zusätzlichen Ziffer die Befugnis des Gemeinderats für die Bewilligung neuer Ausgaben innerhalb Budget zu regeln (vgl. Art. 28 Abs. 2 Ziff. 3 MuGO).

Abs. 2 sieht vor, dass der Gemeinderat Befugnisse an Ausschüsse, einzelne Mitglieder des Gemeinderates oder Gemeindeangestellte delegieren kann. Mit einer Delegation dürfen im konkreten Fall nicht die Finanzbefugnisse der Behörde ausgehöhlt werden. Eine uneingeschränkte, vollumfängliche Delegation der in Abs. 1 erwähnten Finanzbefugnisse wäre demnach nicht zulässig. Die Delegation muss massvolle und stufengerechte erfolgen und ist in einem kommunalen Delegationserlass zu konkretisieren. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass in Abs. 2 die unterstellten Kommissionen (Art. 44 GO) nicht erwähnt werden. In der Folge könnte der Gemeinderat unterstellten Kommissionen keine Finanzbefugnisse übertragen. Dies ist genehmigungsfähig, aber allenfalls nicht zweckmässig.

Wir empfehlen, in Art. 28 Abs. 2 GO zu präzisieren, dass der Gemeinderat seine Finanzbefugnisse nicht vollumfänglich übertragen und damit aushöhlen darf (vgl. Art. 28 Abs. 2 MuGO) und allenfalls die Aufzählung mit den unterstellten Kommissionen zu ergänzen.



Abs. 3 sieht vor, dass der Gemeinderat über einen im Budget einzustellenden freien Kredit von CHF 100'000 verfügt. Gemäss § 113 GG ermächtigt der Budgetkredit den Gemeindevorstand, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. D.h. die im Budget eingestellten Kredite unterliegen der Zweckbindung. Art. 28 Abs. 3 GO widerspricht § 113 GG, da der darin vorgesehene Kredit dem Gemeinderat zur freien Verfügung, also ohne Zweckbindung zustehen soll.

Art. 28 Abs. 3 GO ist nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 28 Abs. 3 GO ersatzlos zu streichen.

Art. 33 Wahl- und Anstellungsverhältnisse

Wir empfehlen, in Art. 33 Ziff. 1 Bst. d GO eindeutig zu bestimmen, wie viele Mitglieder der Liegenschaftenkommission die Schulpflege wählen kann.

Ziff. 2 Bst. b sieht vor, dass die Schulpflege die Delegierten der Gemeinde in Zweckverbänden und privaten Institutionen wählt, soweit es um schulische Belange geht. Diese Bestimmung steht im Widerspruch zu § 40 Bst. d Gesetz über die Politischen Rechte, wonach der Gemeindevorstand die Vertretungen der Gemeinde in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts wählt, sofern das Organisationsrecht solcher Organisationen keine abweichende Regelung vorsieht. Das heisst, die Wahl der Delegierten in solche Organisationen durch die Schulpflege müsste im Organisationsrecht (z.B. Zweckverbandsstatuten) vorgesehen werden.

Art. 33 Ziff. 2 Bst. b GO ist nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 33 Ziff. 2 Bst. b GO ersatzlos zu streichen.

Zusätzliche Ziffer: In Art. 33 GO wird die Leitung Schulverwaltung nicht erwähnt. Gerade in Bezug auf die Anstellung der Leitung der Schulverwaltung entstehen in Einheitsgemeinden immer wieder Streitigkeiten und Unklarheiten. Die Leitung Schulverwaltung kann von der Schulpflege oder vom Gemeinderat unter Zustimmung der Schulpflege angestellt werden. Die alleinige Einsetzung der Schulverwaltung durch den Gemeinderat wäre jedoch nicht zulässig und daher nicht genehmigungsfähig. Es sollte der Schulpflege nicht eine Schreiberin bzw. ein Schreiber vorgesetzt und gegen deren Willen eingesetzt werden (Vittorio Jenni, Kommentar zum Züricher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 52 Rz 11). Die Schulpflege muss zumindest der Einsetzung der Schulverwaltung durch den Gemeinderat zustimmen oder dessen Einsetzung selbst vornehmen.

Wir empfehlen dringend, entweder in Art. 33 Ziff. 3 oder in Art. 25 GO die Anstellung der Schulverwaltung in einer der oben aufgezeigten Möglichkeiten zu regeln. Soll die Schulpflege hierfür zuständig sein, kann die Formulierung von Art. 33 Ziff. 3 MuGO übernommen werden. Soll der Gemeinderat hierfür zuständig sein, kann eine zusätzliche Ziffer in Art. 25 GO aufgenommen und beispielsweise wie folgt formuliert werden " unter Zustimmung der Schulpflege die Leiterin bzw. den Leiter der Schulverwaltung ein."

Zusätzliche Ziffer: Die Leiterin bzw. der Leiter Bildung wird grundsätzlich von der Schulpflege angestellt. Das Volksschulamt

empfehlt, in einer zusätzlichen in Art. 33 Ziff. 3 GO in einem zusätzlichen Buchstaben die Anstellung der Leitung Bildung zu erwähnen.



Art. 34 Rechtsetzungsbefugnisse

Zusätzliche Ziffer: Es fehlt eine Regelung für den Erlass von Gebühren für Schulanlagen. Für solche Regelungen könnte grundsätzlich auch der Gemeinderat zuständig erklärt werden. In diesem Fall verpflichtet § 42 VSG ihn dazu, beim Erlass solcher Bestimmungen die schulischen Interessen zu berücksichtigen.

Wir empfehlen, um Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, die Zuständigkeit für Gebühren in Schulanlagen in der Gemeindeordnung zu regeln. Soll die Schulpflege hierfür zuständig sein, kann die Formulierung von Art. 34 Ziff. 5 MuGO übernommen werden. Soll der Gemeinderat zuständig sein, kann eine zusätzliche Ziffer in Art. 26 GO aufgenommen und beispielsweise wie folgt formuliert werden "Gebühren für Schulanlagen, wobei die schulischen Interessen zu berücksichtigen sind."

Art. 35 Allgemeine Verwaltungsbefugnisse

Zu Ziff. 6 vgl. unsere Ausführungen zu Art. 27 Abs. 3 Ziff. 4 GO analog.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist die Kompetenz Stellen zu schaffen in der Gemeindeordnung abschliessend und lückenlos zu regeln. Gemäss telefonischer Auskunft von Herrn Kuster vom 12. Januar 2021 soll die Schulpflege (analog zum Gemeinderat) im grösst möglichen Umfang für die Schaffung von Stellen zuständig sein. Für diesen Fall ist Art. 35 Ziff. 6 GO wie folgt zu formulieren: «die Schaffung von Stellen für die unter Art. 33 GO bezeichneten Anstellungskompetenzen, soweit nicht der Kanton zuständig ist und damit nicht neue Aufgaben begründet werden, für die neue Ausgaben zu bewilligen sind.»

Art. 36 Finanzbefugnisse

Abs. 2 Ziff. 4 sieht die Zuständigkeit der Schulpflege für die Verwaltung der separaten Schulfonds und die Verwendung der Mittel derselben vor. Die Bildung von Fonds ist nur erlaubt, falls das übergeordnete Recht dies vorsieht (§ 87 Abs. 1 Bst. b GG). Das übergeordnete Recht sieht nur einige wenige Fonds vor (vgl. August Mächler in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 87 N 7). Im Schulbereich sind keine Fonds vorgesehen, somit sind solche nicht zulässig. In der Alltagssprache wird teilweise auch für Schenkungen und letztwillige Zuwendungen gemäss § 91 Abs. 1 Bst. b GG (Sonderrechnungen) der Ausdruck "Fonds" verwendet. Schenkungen und letztwillige Zuwendungen können allenfalls konkretisierungsbedürftige Zweckbestimmungen aufweisen, die von der Schulpflege in einem Erlass näher definiert werden dürfen.

Handelt es sich in Art. 36 Abs. 2 Ziff. 4 GO um eigentliche Fonds, so ist die Bestimmung nicht genehmigungsfähig und für eine vorbehaltlose Genehmigung ersatzlos zu streichen. Handelt es sich in Art. 36 Abs. 2 Ziff. 4 GO um eigentliche Sonderrechnungen ist die Bestimmung in diesem Sinne zu präzisieren, indem z.B. zumindest in Klammern ein Verweis auf die Sonderrechnungen bzw. Schenkungen und letztwilligen Zuwendungen erfolgt.

Zu Abs. 2 Ziff. 5 vgl. unsere Ausführungen zu Art. 28 Abs. 3 GO.

Art. 36 Abs. 2 Ziff. 5 GO ist nicht genehmigungsfähig. Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 36 Abs. 2 Ziff. 5 GO ersatzlos zu streichen.



Art. 41 Finanzbefugnisse

Ziff. 3 regelt die Befugnis der Hochbaukommission zur Bewilligung neuer Ausgaben *ausserhalb* Budget. Demgegenüber wird die Befugnis dieser Behörde zur Bewilligung neuer Ausgaben innerhalb Budget nicht ausdrücklich geregelt. Im Weiteren vgl. unsere Stellungnahme zu Art. 28 Abs. 1 Ziff. 4 GO analog.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 41 GO in einer zusätzlichen Ziffer die Befugnis der Hochbaukommission für die Bewilligung neuer Ausgaben innerhalb Budget zu regeln (vgl. Art. 43 Ziff. 3 MuGO).

Art. 46 Aufgaben

Abs. 4 sieht vor, dass der Gemeinderat auf Antrag der Rechnungsprüfungskommission (RPK) ein Teil der Prüfungsaufgaben an private Buchprüfer übergeben kann, die über einen anerkannten Fachausweis verfügen. Gemäss Telefongespräch mit Herrn Kuster vom 12. Januar 2021 soll damit die Möglichkeit für eine Auslagerung der Aufgaben der RPK geschaffen werden, wenn diese zu viel Arbeit hat oder ihr die notwendigen Kenntnisse fehlen. Die Mitglieder der RPK werden in ihrer Funktion als Rechnungsprüfer gewählt und erhalten für diese Tätigkeit eine Entschädigung. Für ihre Tätigkeit sind sie, wenn nötig, soweit möglich durch Weiterbildungen zu befähigen. Im Grundsatz müssen die Mitglieder der RPK ihre vom Gesetz zugewiesene Aufgabe erfüllen. Gutachten und andere Abklärungen gehören nicht zum normalen und notwendigen Bedarf der RPK. Für ausserordentliche Fälle, in denen die RPK ein politisch sehr bedeutsames und/oder komplexes und fachliche anspruchsvolles und allenfalls auch stark umstrittenes Geschäft zu prüfen hat, soll es jedoch nicht ausgeschlossen sein, dass externe Buchprüfer beigezogen werden. Ein solcher Beizug muss sich jedoch auf Ausnahmen beschränken.

Wir empfehlen dringend, zu ergänzen, dass der Gemeinderat nur ausnahmsweise auf Antrag der RPK Arbeiten auf private Buchprüfer übertragen darf.

Art. 52 Gemeindeammann- und Betriebsbeamtin bzw. Gemeindeamman und Betriebsbeamter

Vgl. zu Art. 52 unsere Ausführungen zu Art. 25 Ziff. 3 Bst. c GO.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist Art. 52 GO ersatzlos zu streichen (vgl. RRB Nr. 281/2010).

Art. 53 Friedensrichterin bzw. Friedensrichter

Abs. 2 sieht vor, dass sich das Anstellungsverhältnis nach den Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Gemeindeangestellten richtet. In Art. 13 Ziff. 1 GO wird die Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Gemeindeangestellten als Personalverordnung bezeichnet.

Wir empfehlen, in der GO einheitliche Begriffe zu verwenden und in Art. 53 GO den Ausdruck «den Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Gemeindeangestellten» durch «Personalverordnung» zu ersetzen.



Schlussbemerkung

Da am vorliegenden Entwurf zur neuen Gemeindeordnung Thalwil einige Änderungen notwendig werden, weisen wir Sie gerne darauf hin, dass Sie uns den überarbeiteten Entwurf zu einer zweiten Vorprüfung einreichen dürfen. In diesem Fall, bitten wir Sie die am zweiten Entwurf vorgenommenen Änderungen erkennbar zu machen.

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

Freundliche Grüsse

lic. iur. Corinne Schärer

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 können. Weitere Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#). Besten Dank für Ihre Unterstützung.



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Gemeinderecht

lic. iur. Corinne Schärer
Juristische/r Sekretär/in mbA

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 27
corinne.schaerer@j.zh.ch

Unsere Referenz: 2020-3159/CS

Per E-Mail an: pascal.kuster@thalwil.ch
Politische Gemeinde Thalwil
Herr P. Kuster
Alte Landstrasse 112
8800 Thalwil

Zürich, 16. März 2021

TOTALREVIDIERTE GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE THALWIL / ZWEITER VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrter Herr Kuster

Mit Mail haben Sie uns am 12. März 2021 den überarbeiteten Entwurf für die totalrevidierte Gemeindeordnung (GO) der eingangs erwähnten Gemeinde zur einer zweiten Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend zu den geänderten Bestimmungen Stellung.

VORBEMERKUNGEN

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

ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 7 Erneuerungswahlen

Art. 7 Satz 2 sieht vor, dass den Wahlunterlagen ein Beiblatt beigelegt wird, auf dem die Personen aufgeführt sind, die innerhalb der vom Gemeinderat veröffentlichten Frist zur Wahl vorgeschlagen wurden. Bei Wahlen mit leeren Wahlzetteln findet kein Vorverfahren statt. Kandidatinnen und Kandidaten müssen daher auch keine Wahlvorschläge einreichen. § 31 Abs. 2 Verordnung über die Politischen Rechte sieht bei Wahlen mit leeren Wahlzetteln daher vor, dass die wahlleitende Behörde eine Frist von mindestens sieben Tagen ansetzt, innert der sich Personen melden können, die auf dem Beiblatt aufgeführt sein möchten. Die Personen, die auf dem Beiblatt aufgeführt sein möchten, müssen entsprechend keine Wahlvorschläge einreichen, sondern können gegenüber



der zuständigen Stelle ohne weiteres verlangen, dass sie auf dem Beiblatt aufgeführt werden. Art. 7 Satz 2 GO steht somit im Widerspruch zu § 31 Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte.

Für eine vorbehaltlose Genehmigung ist in Art. 7 Satz 2 GO die Formulierung «auf dem die Personen aufgeführt sind, die innerhalb der vom Gemeinderat veröffentlichten Frist zur Wahl vorgeschlagen wurden» ersatzlos zu streichen oder in Übereinstimmung mit § 31 Abs. 2 Verordnung über die Politischen Rechte zu bringen, dabei könnte z.B. wie folgt formuliert werden: «auf dem die Personen aufgeführt sind, die sich innerhalb der vom Gemeinderat veröffentlichten Frist melden».

Art. 8 Ersatzwahlen

Im ersten Satz von Art. 8 GO ist der Ausdruck «durch» (zweites Wort) zu viel.

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

Freundliche Grüsse

lic. iur. Corinne Schärer

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 können. Weitere Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#). Besten Dank für Ihre Unterstützung.