

STADTRAT

Antrag des Stadtrates
vom 25. Januar 2000

Gemeindeorganisation
Totalrevision der Gemeindeordnung

V 4 C.

Der Gemeinderat

- gestützt auf § 10 Zif. 1 und § 51 Zif. 6 der Gemeindeordnung (GO) sowie aufgrund des Antrages des Stadtrates vom 25. Januar 2000 -

B E S C H L I E S S T :

1. Die totalrevidierte Gemeindeordnung wird genehmigt.
2. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt und ermächtigt, diesen Beschluss auf Beginn der Amtsdauer 2002/2006 der Gemeindebehörden in Kraft zu setzen.
3. Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum und der Genehmigung durch den Regierungsrat.
4. Mitteilung an:
 - Gemeinderat
 - Schulpflege
 - Stadträte
 - Abteilungsleiter/innen
 - Substitut

BERICHT

I AUSGANGSLAGE

1. Bedeutung einer Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Politischen Gemeinde. Sie enthält stets die grundlegenden elementaren Bestimmungen, wie eine Gemeinde organisiert ist und regelt Rechte und Pflichten aller Instanzen.

2. Aktuelle Gemeindeordnung

Mit der Einführung des Parlamentes anstelle der Gemeindeversammlung genehmigte die Stimmbürgerschaft 1974 eine neue Gemeindeordnung. Im Jahre 1978 wurde die kommunale Verfassung erstmals und 1989 letztmals geändert. Vor zehn Jahren sind u.a. die Finanzkompetenzen von Legislative und Exekutive erhöht, die Grundlagen für eine parlamentarische Untersuchungskommission geschaffen und die Mitgliederzahl der Schulpflege von 19 auf 15 reduziert worden.

3. Weshalb eine Revision?

Im Vergleich zu revidierten Gemeindeordnungen anderer Städte (Dietikon, Illnau-Effretikon und Schlieren) ist diejenige der Stadt Opfikon noch relativ neu. Zu Beginn des Revisionsprozesses wurde denn auch festgestellt, dass zwar kein eigentlicher Leidensdruck besteht, eine Revision aber dennoch an die Hand genommen werden soll. Ein erster Anlauf im Frühjahr 1996 wurde aufgrund der unsicheren Grundlagen zum New Public Management (NPM) vorzeitig ausgesetzt.

Eine aus Gemeinde-, Stadtrat und Verwaltung zusammen gesetzte Arbeitsgruppe hat sich Ende März 1999 in einem Grundsatzentscheid für eine Totalrevision ausgesprochen. Danach legte sie eine gemeinsame Marschrichtung (siehe "Kernaussagen", Zif. III/2.) fest.

II DER WEG ZUM REVISIONSENTWURF

1. Projektorganisation und Terminplan

Gemeinde- und Stadtrat haben angesichts der Komplexität der Vorlage erkannt, dass die Tragfähigkeit des Geschäftes auch massgeblich vom frühzeitigen Miteinbezug der gemeinderätlichen Fraktionen abhängt. Das gewählte Vorgehen wurde z.B. in den Städten Dietikon und Schlieren mit Erfolg angewandt und vom Kanton ausdrücklich als sinnvoll erachtet.

1.1 Kerngruppe des Stadtrates, Spezialkommission des Gemeinderates

Die Kerngruppe setzt sich aus folgenden zehn Personen zusammen:

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| • Jürg Leuenberger (Vorsitz) | 4 Stadträte |
| • Florian Caprez | |
| • Walter Epli | |
| • Werner Brühlmann | |
| • Werner Erni | 2 Gemeinderäte |
| • Daniel Trachsler | |
| • Markus Mendelin | 1 Schulpflegemitglied |
| • Hans Rudolf Thalmann | 1 externer Rechtsberater |
| • Hansruedi Bauer | Stadtschreiber |
| • Andreas Schlagmüller (Protokoll) | Substitut |

Die vom Gemeinderat am 2. November 1998 eingesetzte *Spezialkommission* umfasst folgende sechs Personen:

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| • Werner Erni, FDP (Vorsitz) | Delegierter in die Kerngruppe |
| • Luzia Höchli, SP | |
| • Ernst Schmid, CVP | |
| • Barbara Staeger, EVP/GV | |
| • Daniel Trachsler, NIO | Delegierter in die Kerngruppe |
| • Leo Wehrli, SVP | |

Der vorliegende Revisionsentwurf ist das Ergebnis von zehn Sitzungen der Kerngruppe und 12 Sitzungen der gemeinderätlichen Spezialkommission. Als externer Rechtsberater stand der Kerngruppe H.R. Thalmann, Autor des "Kommentars zum Zürcher Gemeindegesetz", zur Seite.

In einer ersten Phase legte die Kerngruppe die groben Ziele fest (siehe "Kernaussagen", Ziffer III/2.), um die Revision in eine gemeinsame Richtung zu lenken.

1.2 Terminplan

Die Vorlage muss vom Gemeinderat vor den Sommerferien 2000 verabschiedet werden, wenn die Urnenabstimmung am 26. November 2000 stattfinden soll. Im Zusammenhang mit den Vorbereitungen der Neuwahlen für die Amtsperiode 2002/2006 und der Budgetierungsphase 2002 könnte die Volksabstimmung spätestens auf Februar/März 2001 festgesetzt werden.

2. Kantonale Vorprüfung

Der Entwurf wurde von der Abteilung Gemeinderecht der Direktion der Justiz und des Innern geprüft. Gemäss Vorprüfungsbericht vom 30. November 1999 gibt der Entwurf aus rechtlicher Sicht nur in wenigen Punkten Anlass zu Bemerkungen. Diese sind in die vorliegende Revisionsfassung eingeflossen.

III DIE BAUSTEINE

1. Revisionsphilosophie

Die Vorlage steht im Kontext dreier Stufen:

a) Einbindung in die übergeordnete Gesetzgebung (Stufe 1)

Die Gemeindeordnung ist in die verbindliche kantonale Gesetzgebung einbezogen. Deren Bestimmungen sind daher im Grundsatz nicht zu wiederholen, zumal sie sich fortlaufend ändern.

b) Entschlackung, Vereinfachung (Stufe 2)

Eine moderne Verfassung enthält stets lediglich die grundlegenden, elementaren Bestimmungen. Auf übergeordnetes Recht ist zu verweisen, Detailbestimmungen sind in den Geschäftsordnungen zu regeln. Diese Philosophie widerspiegelt sich auch in allen drei neuen Gemeindeordnungen der Städte Dietikon, Illnau-Effretikon und Schlieren. Im Gegenzug werden die Anwendbarkeit und Lesbarkeit verbessert, indem die Gemeindeordnung neu mit einem Anhang (siehe Ziffer IV/1.) ergänzt wird.

c) Stärkere Trennung normative/strategische/operative Ebene (Stufe 3)

Eine Hauptabsicht der Revision besteht darin, eine einfachere und effizientere Organisation und Struktur von Behörden und Verwaltung zu erwirken. Um dem häufig zitierten Vergleich mit der Privatwirtschaft Stand halten zu können (effizient, flexibel und schnell reagieren), müssen Legislative und Exekutive die entsprechenden Finanz-, Detail- und Organisationskompetenzen (Geschäftsordnungen) zugesprochen werden.

Unter der verstärkten Trennung bzw. der Flexibilität sind z.B. zu verstehen:

- Reduktion Mitgliederzahl Gemeinderat und Stadtrat
- Flexibilität bei Wahl der ständigen gemeinderätlichen Kommissionen
- Kreditlimiten-Erhöhung aller Stufen
- keine explizite Definition der Verwaltungsabteilungen
- Kommissionen: Abschaffung/Reduktion, Wahldelegation nach unten, Umwandlung in stadträtlichen Ausschuss

2. Kernaussagen

Gleich zu Beginn der Revisionsarbeiten war man sich einig, dass in den wesentlichsten Fragen der Revision eine gemeinsame Marschrichtung gefunden werden muss, damit das Ziel eines mehrheits- und tragfähigen Werkes erreicht werden kann.

In mehreren Sitzungen erarbeiteten die beiden Projektgruppen die nachfolgenden fünf Kernaussagen, die im April 1999 zur öffentlichen Stellungnahme in den amtlichen Publikationsorganen publiziert wurden:

Nr.	Kernaussage	Erläuterungen
1	Die Mitgliederzahl des Gemeinderates wird von 36 auf 30 verkleinert.	Nach Meinung aller Parteien sollte man das Parlament nicht auflösen. Hingegen soll der Betrieb durch die Reduktion der Mitglieder gestrafft werden.
2	– Der Stadtrat besteht aus sieben Mitgliedern. Der Schulpräsident ist ein Stadtrat, der als Schulpräsident vom Volk gewählt wird. – Es werden keine Voll- oder Teilämter geschaffen. Die Entschädigung erfolgt nach Aufwand.	Eine kleinere Exekutive soll den Betrieb und die Führung vereinfachen. Mit der Integration des Schulpräsidenten werden die bedeutenden Anliegen der Schule direkt im Stadtrat vertreten. Die Entschädigung der Exekutive soll dem effektiven Aufwand angepasst werden.
3	– Die Finanzkompetenzen aller Stufen werden wesentlich erhöht. – Die Kompetenz von Kommissionswahlen wird nach unten delegiert, soweit dies gesetzlich zulässig ist.	Entscheidungsspielraum und Verantwortung werden stufengerecht angepasst. Management und Führung werden vereinfacht und gestärkt. Wo möglich sollen Urnenwahlen (Bsp. Wahl Kommissionen) an den Gemeinderat und Stadtrat delegiert werden.
4	Die Zahl der Kommissionen wird reduziert. Einzelne sind abzuschaffen bzw. zusammenzulegen.	Durch die Reorganisation werden die Entscheidungswege einfacher, schneller und transparenter (Bsp. Abschaffung Gesundheitskommission).
5	Die Möglichkeiten von Reorganisationen sind in der Verfassung ausdrücklich zu verankern.	Damit wird eine höhere Flexibilität in der Organisation und Struktur gewährleistet. Neue Projekte sollen im Grundsatz ermöglicht werden ohne Abänderung der Gemeindeordnung (Bsp. Globalbudgets, Outsourcing, Kostenrechnung, Qualitätsmanagement usw.).

Die von drei Einzelpersonen sowie dem Gemeindeverein und der Schulpflege eingegangenen Stellungnahmen widersprechen sich erwartungsgemäss diametral. Dies trifft vor allem bei den Kernaussagen zum Gemeinderat (keine Reduktion, auf 25 reduzieren) und zum Stadtrat (bei 9 belassen/auf 7 reduzieren, Integration Schulpräsident unbedingt/auf keinen Fall) zu. Die grössten Streitfragen stellen die Reduktion des Stadtrates auf sieben Mitglieder bzw. die Integration des Schulpräsidenten dar.

IV DIE WICHTIGSTEN ÄNDERUNGEN IM EINZELNEN

1. Generelles

Die entschlackte und vereinfachte Gemeindeordnung enthält nur noch 73 Artikel (alte GO 126 §). Im Gegenzug ist die Anwendbarkeit und Lesbarkeit verbessert worden, indem die Gemeindeordnung neu mit einem Anhang ergänzt wird. Dieser enthält nebst der bestehenden Finanzkompetenzenübersicht ein Verzeichnis der wichtigsten kantonalen Erlasse sowie ein umfassendes Schlagwortverzeichnis gemeinderechtlich bedeutender Begriffe. Im Übrigen ist nun auch die volle sprachliche Gleichbehandlung in der kommunalen Verfassung vollzogen.

Die vereinfachte Gemeindeordnung bedeutet keinen Demokratieabbau. Zum einen verlangen die Grundsätze der Effizienzsteigerung (z.B. Landgeschäfte) eine gewisse Verlagerung der Kompetenzen und eine verstärkte Trennung zwischen normativen Bereichen (Urnenabstimmung) sowie strategischen (Parlament) und operativen (Exekutive, Verwaltung). Zum anderen bleibt das Quorum für das fakultative Referendum unangetastet und das Parlament wird aufgewertet (Grundsatzartikel zu Befugnissen [Bestimmung politische Ausrichtung], Leitbild, Einführung neuer Formen des Verwaltungsmanagements etc.).

2. Allgemeine Bestimmungen

An der Organisationsform der Gemeinde mit Grossem Gemeinderat wird festgehalten. Darin sind sich alle Beteiligten einig. Vorstösse in anderen Gemeinden zur Abschaffung des Parlamentes (z.B. Illnau-Effretikon) bzw. Einführung (z.B. Wetzikon) sind regelmässig gescheitert.

3. Die Gemeinde

3.1 Stadtratswahlen

Die Möglichkeiten des ausserordentlichen Wahlverfahrens (gedruckte Wahlzettel, Stille Wahl) wird nun auch für die Stadtratswahlen geschaffen.

3.2 Obligatorisches Referendum, Finanzkompetenzen im Allgemeinen

Die Umschreibung des Ausgabenbegriffes ist vereinfacht und die Beträge sind in der Regel um den Faktor 3.0 erhöht worden. Das Gemeinwesen ist ebenso darauf angewiesen, flexibel und rasch handeln zu können, weshalb den drei Instanzen (Volk, Parlament, Exekutive) auch die entsprechenden finanziellen Entscheidungsspielräume zuzugestehen sind. Ebenfalls in diesem Zusammenhang steht der Wegfall der obligatorischen Urnenabstimmung bei Landgeschäften, wie dies auch in den neuen Gemeindeordnungen der Städte Dietikon, Illnau-Effretikon und Schlieren der Fall ist.

Die neue Ziffer 4 (Beteiligung an Unternehmen Dritter) berücksichtigt die am 26. April 1999 nicht überwiesene GPK-Motion.

3.3 *Initiativrecht*

Im Sinne der Revisionsphilosophie [siehe III/1. a) und b)] wird der gesamte Abschnitt auf zwei Artikel gekürzt. Die Bestimmungen zu Initiativen sind im Gemeinde- und Initiativgesetz (Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes) umfassend geregelt.

4. **Der Gemeinderat**

Mit der Reduktion der *Mitgliederzahl* um sechs auf 30 Personen verspricht sich der Stadtrat einen strafferen Ratsbetrieb.

Das übergeordnete Recht schreibt keine explizite Einsetzung einer *Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission* vor. Die gewählte Formulierung erhöht die parlamentarische Flexibilität. So wäre beispielsweise auch eine gemeinsame GRPK (analog Kloten) denkbar.

Mit dem neuen *Grundsatzartikel zu den Befugnissen* wird die Bedeutung des Gemeinderates gestärkt. Das Parlament als Volksvertretung gibt die politische Richtung der Stadt vor. Neu ist deshalb auch nicht mehr der Stadtrat, sondern der Gemeinderat, auf Antrag des Stadtrates, für die Zielsetzungen der Stadt (Leitbild) zuständig.

Mit dem neuen Einleitungssatz zu den *finanziellen Befugnissen* wird die Bedeutung des Parlamentes in der Finanzpolitik ebenfalls untermauert. Der Gemeinderat ist in strategischer Hinsicht Steuerungs- und Kontrollorgan.

5. **Der Stadtrat**

Eine der zentralen Änderungen ist die Reduktion des Stadtrates um zwei auf sieben Mitglieder und die darin enthaltene Integration des Schulpräsidenten. Nach Ansicht des Stadtrates ist die "Informationsträger-Funktion" des stadträtlichen Vertreters in der Schulpflege unbefriedigend. Bei der Diskussion wichtiger Schulgeschäfte hat der Schulvertreter im Stadtrat einen schweren Stand gegen die anderen Mitglieder. Dem stadträtlichen Vertreter fehlt das Hintergrundwissen. Anliegen im Gesamtinteresse der Stadt fliessen durch diese Konstellation relativ schlecht in die Schulpflege ein. Der Stadtrat verspricht sich mit der Integration des Schulpräsidenten, dass die berechtigten Schulanliegen mit dem nötigen Gewicht vertreten und kommuniziert werden - notabene für den Aufgabenbereich mit dem grössten Personalbestand bzw. Steueraufwand der Stadt. Die schulspezifischen Belange verbleiben selbstverständlich im Hoheitsbereich der Schulpflege.

Dem zweifelsfrei entstehenden Problem der Arbeitsbelastung (Halbamt) und somit auch der Rekrutierung ist einerseits dadurch zu begegnen, dass die Sonderstellung des Schulpräsidenten bei der Ressortzuteilung berücksichtigt wird (kein weiteres Ressort). Andererseits sind aber auch mehr Aufgaben an die Schulpfleger/innen bzw. an das Sekretariat zu delegieren (evtl. Stellenaufstockung).

Die Schulpflege und Lehrerschaft haben sich in ihrer Stellungnahme vom 23. April 1999 vehement für eine Beibehaltung der bisherigen Stellung des Schulpräsidenten ausgesprochen. Es wird im Wesentlichen mit der hohen zeitlichen Belastung von Präsident und Mitgliedern sowie den daraus resultierenden Rekrutierungsschwierigkeiten argumentiert. Im Weiteren werden das veränderte Umfeld (steigende Schülerzahlen, Fremdsprachenanteil etc.), die primäre Funktion des Schulpräsidenten als Ansprechpartner der Eltern bei Schulproblemen und die Gefahr der Verpolitisierung der Funktion (Gewaltentrennung) angeführt.

Im Detail wird auf das Protokoll über die Aussprache der Kerngruppe mit der Gesamtschulpflege vom 2. September 1999 und die im letzten Abschnitt erwähnte Stellungnahme vom 23. April 1999 verwiesen.

6. Die Verwaltungsabteilungen

Unsere Zeit verlangt ein flexibles und anpassungsfähiges Verwaltungsmanagement. Deshalb ist es nicht sinnvoll, die Verwaltungsabteilungen in der Gemeindeverfassung zu verankern. Überdies ist der Stadtrat ohnehin berechtigt, die Verwaltungsorganisation jederzeit den aktuellen Bedürfnissen anzupassen, wie dies auch in den vergangenen Jahren mehrfach der Fall war.

Auch die neuen Gemeindeordnungen der Städte Dietikon und Illnau-Effretikon enthalten lediglich eine Grundaussage zu den Haupt-Aufgabenbereichen. Die Detailorganisation ist in nachgeordneten Geschäfts- oder Organisationsreglementen geregelt. Dies ist auch in Opfikon schon heute so (Geschäftsordnung Stadtrat).

Aus heutiger Sicht stellt sich der Stadtrat die folgende Ressort- (Bezeichnungen sind noch provisorisch) und Verwaltungsorganisation vor, die zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend in die zu überarbeitende Geschäftsordnung einzufließen hat:

Ressort Präsidiales	• Vorsitz/Zuteilung der Geschäfte • Vertretung nach aussen • Aufsicht über Stadtverwaltung • Stadtkanzlei • Personalwesen • Organisation/Organisationsentwicklung	• Informatik • Information • Abstimmungen/Wahlen • Kultur • Stadtbibliothek • Ziviles Gemeindeführungsorgan (ZGO)
Ressort Finanzen und Liegenschaften	• Rechnung/Voranschlag/Finanzplanung • Wertschriften • Stadtkasse • Steuern • Versicherungen • Besoldungen • An- und Verkauf von Liegenschaften	• Beiträge an Institutionen • öffentliche Bauten • Liegenschaftenverwaltung inkl. Schul- und Sportanlagen • Land- und Forstwirtschaft/Jagd

Ressort Bau- und Versorgung	• Tiefbauten • Baurecht/Baubewilligungen/Bau-/Feuerpolizei • Vermessung • baulicher Zivilschutz • Orts- und Verkehrsplanung	• Natur- und Heimatschutz • Energie- und Wasserversorgung *** • Gewässerschutz
Ressort Sicherheit	• Stadtpolizei • Wirtschaftswesen • Feuerwehr	• Militär/Schiesswesen • Zivilschutz • öffentlicher Verkehr
Ressort Soziales	• Vormundschaft • Fürsorge/Sozialberatung • Sozialversicherungen • Drogenhilfe	• Asylwesen • Alterszentrum • Altersarbeit
Ressort Bevölkerungsdienste	• Einwohnerkontrolle • Zivilstandsamt • Bestattungswesen/Friedhof • Jugendarbeit • Vereinswesen	• Bad-/Sportanlagen • Abfallentsorgung • Gesundheitswesen • Umweltschutz
Ressort Schule	• Schulwesen	

*** steht im Zusammenhang mit Privatisierung zur Disposition

7. Die selbstständigen Kommissionen

Die *Feuerwehr*- sowie die *Zivilschutz*- und die *Gesundheitskommission* sind im Zuge veränderter Aufgaben und mit dem Ziel effizienterer und schnellerer Entscheidungswege aufgehoben worden. Die Entscheidungskompetenzen werden an den Ressortvorstand, einen stadträtlichen Ausschuss oder an den Gesamtstadtrat übertragen. Besteht für ein bestimmtes Sachgebiet das Bedürfnis nach einer Fachkommission, kann eine solche vom Stadtrat jederzeit als vorberatendes Organ eingesetzt werden.

Sowohl die *Bau*- als auch die *Werkkommission* sind ausschliesslich fachtechnische Kommissionen ohne politischen Spielraum, weshalb in beiden Fällen die Volkswahl aufgehoben wurde. Die Baukommission wird wie in Dietikon und Schlieren in einen stadträtlichen Ausschuss umgewandelt. Dieser bezeichnet zusätzlich zwei bis drei nicht stimmberechtigte Fachleute als ständige Berater. Die Werkkommission wird als selbstständige Verwaltungsbehörde weiter geführt, die Wahl jedoch an den Stadtrat delegiert und die Mitgliederzahl von sieben auf fünf reduziert. Im Falle der Vonselbstständigung der Städtischen Werke würde die Kommission hinfällig.

Die *Fürsorgebehörde* wird um zwei Personen auf fünf Mitglieder reduziert. Die Volkswahl bleibt, wie auch bei der Vormundschaftsbehörde, unverändert.

8. Schlussbemerkungen

Die zeitgemässe Fassung der Gemeindeordnung ist eine wichtige Voraussetzung für schlankere und straffere Strukturen in Behörden und Verwaltung. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die neue Gemeindeordnung eine zweckmässige und ausgewogene Grundlage für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in den kommenden Jahren darstellt. Sie wird den Anforderungen an eine moderne Gemeindeorganisation gerecht und erlaubt es, den laufend ändernden Anforderungen an das Gemeindewesen mit der nötigen Flexibilität zu begegnen.

9. Antrag

Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, der Vorlage zur Totalrevision der Gemeindeordnung zu Handen der Volksabstimmung zuzustimmen.

Opfikon, 25. Januar 2000
ASSRW-Gemeindeordnung

NAMENS DES STADTRATES
Der Präsident: Der Schreiber:

J. Leuenberger H.R. Bauer