



Protokollauszug vom

20.11.2019

Stadtkanzlei:

Totalrevision Gemeindeordnung: Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse und Auftrag zur Vorprüfung beim Gemeindeamt des Kantons Zürich

IDG-Status: öffentlich

SR.19.198-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Stellungnahmen und der Ergebnisbericht zur Vernehmlassung «Revision der Gemeindeordnung» werden zur Kenntnis genommen.
2. Die Anpassungen des Vorentwurfs und der Synopse werden gemäss Beilage genehmigt.
3. Der Entwurf wird dem kantonalen Gemeindeamt zur Vorprüfung unterbreitet. Das Begleitschreiben an das Gemeindeamt wird genehmigt.
4. Das Schreiben an die Ratsleitung betreffend Einsetzung einer Spezialkommission wird genehmigt.
5. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, den Ergebnisbericht auf der städtischen Website aufzuschalten sowie den Entwurf mitsamt Synopse und Begleitschreiben dem Gemeindeamt und das Schreiben betr. Einsetzung einer Spezialkommission der Ratsleitung zuzustellen.
6. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.
7. Mitteilung (inkl. Schreiben Gemeindeamt des Kantons Zürich und RL GGR, mit Beilage Nr. 1 (Ergebnisbericht), Beilage Nr. 2 (Entwurf; Variante 1 und 2), Beilage Nr. 3 (Synopse Variante 1 und 2)) an: alle Departemente; Finanzamt; Gemeindeamt des Kantons Zürich (elektronisch durch RK)); Ratsleitung GGR (nur Schreiben RL GGR).

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', written in a cursive style.

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Per 1. Januar 2018 trat das neue kantonale Gemeindegesetz (GG) zusammen mit der Gemeindeverordnung in Kraft. Das Gemeindegesetz legt den rechtlichen Rahmen für die Gemeinden fest und regelt namentlich die Organisation und die Zuständigkeiten der Behörden sowie die Grundzüge des Finanzhaushalts der Gemeinden. Es beinhaltet sowohl direkt anwendbare Bestimmungen als auch Bestimmungen, die zuerst ins kommunale Recht überführt werden müssen resp. können. Die Neuerungen des Gemeindegesetzes haben somit Auswirkungen auf die Rechtserlasse und namentlich die Gemeindeordnung (GO) der Stadt Winterthur. Für die Anpassung ihrer Gemeindeordnung haben die Gemeinden vier Jahre Zeit.

2. Vernehmlassungsverfahren

Der Stadtrat hat am 27. März 2019 die Vernehmlassung zur neuen Gemeindeordnung eröffnet. Er lud 9 Parteien, 13 Organisationen im Schulbereich, 2 Arbeitnehmervertretungen, 2 Dachverbände der Wirtschaft und 8 weitere Organisationen und interessierte Kreise zur Teilnahme an der Vernehmlassung und zur Einreichung einer Stellungnahme bis 28. Juni 2019 ein.

Von den Eingeladenen äusserten sich die Folgenden materiell zum Vorentwurf:

- Acht politische Parteien (AL, CVP, EVP, FDP, glp, Grüne, SP, SVP);
- Zwölf Organisationen aus dem Schulbereich (ZSP, KSP Stadt-Töss, KSP Veltheim-Wülflingen, KSP Oberwinterthur, Schulleitungskonferenz Winterthur, Volksschulkonvent Winterthur, Kreiskonvent Winterthur Stadt-Töss, MSW Mechatronik Schule Winterthur [Kommission und Schulleitung], Profil. Berufsvorbereitung Winterthur [Kommission], Zürcher Lehrerinnen- und Lehrerverband, IG Elternräte);
- Ein Arbeitnehmervertreter (VPOD Sektion Zürich Lehrberufe);
- Ein Dachverband der Wirtschaft (Handelskammer und Arbeitgebervereinigung Winterthur [HAW]);
- Fünf weitere Organisationen (Betreibungsbeamte, Finanzkontrolle, Ombudsperson, Friedensrichteramt, Ratsleitung GGR).

Zudem liessen sich fünf Personen und Einrichtungen vernehmen (U.A., Universität Bern / Institut für Politikwissenschaft, Migrationsbeirat, Präsidien der Kreisschulpflegen, Pensionskasse der Stadt Winterthur). Der Personalverband Stadt Winterthur verzichtete auf eine materielle Stellungnahme.

3. Vernehmlassungsergebnisse

Die Totalrevision der Gemeindeordnung ist grundsätzlich unbestritten und der Vorentwurf wurde als gute Diskussionsgrundlage betrachtet. Nicht überraschend ist der Umstand, dass sich die politischen Haltungen bei einzelnen Themenbereichen oder Einzelfragen teilweise erheblich unterscheiden. Dies zeigt sich namentlich bei der Behördenreorganisation im Schulbereich. Der Reformbedarf wird von der grossen Mehrheit der Teilnehmer anerkannt. Die Lösungsvorschläge variieren aber stark. Ebenfalls besteht bei einer grossen Zahl von Teilnehmern der Konsens, dass die Finanzkompetenzen überarbeitet werden sollen. Umstritten waren aber die einzelnen Kompetenzlimiten der verschiedenen Organe und Behörden. Angesichts einer solchen umfassenden Revision der Verfassung der Stadt Winterthur waren die unterschiedlichen Auffassungen aber zu erwarten.

Die einzelnen Vernehmlassungsstellungen sind im Ergebnisbericht zusammengefasst, weshalb für ein detailliertes Studium auf diesen verwiesen wird (Beilage 1).

4. Wichtigste Anpassungen aufgrund der Vernehmlassung / Verzicht auf Anpassungen

Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungen, welche aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse vorgenommen wurden, sowie ein nicht berücksichtigtes Anliegen aufgeführt. Die weiteren Anpassungen sind der beigelegten Synopse zu entnehmen.

Verzichtet wurde auf die Aufnahme einer Präambel sowie von Ziel- und Grundsatznormen. Die Gemeindeordnung soll dem bisherigen Grundsatz treu bleiben und nur Organisations- und Zuständigkeitsfragen regeln. Auf materiell-rechtliche Regelungen wie namentlich Ziel- und Grundsatznormen soll daher weiterhin verzichtet werden.

Die Unvereinbarkeitsbestimmungen des Stadtrates wurden aufgrund der diversen Stellungnahmen verschärft. Neu soll ein Mandat der eidgenössischen Räte mit einem Stadtratsmandat nicht mehr vereinbar sein. Sofern ein Stadratsmitglied in den National- oder Ständerat gewählt wird, darf er längstens während einer Übergangsfrist von 6 Monaten das Stadtratsamt ausüben. Weiterhin zulässig und vereinbar mit einem stadträtlichen Mandat ist dasjenige eines Kantonsrates; es dürfen aber höchstens zwei Stadträtinnen oder Stadträte gleichzeitig dem Kantonsparlament angehören.

Der Jugendvorstoss stiess auf breite Unterstützung, wobei ein gewisser Klärungsbedarf hinsichtlich den Teilnahme- und Gültigkeitsvoraussetzungen bestand. Neu sollen deshalb 50 Jugendliche mit Wohnsitz in Winterthur im Rahmen einer (physischen) Versammlung einen Jugendvorstoss

einreichen dürfen. Damit wird ein möglichst niederschwelliges Mitspracheinstrument von Jugendlichen geschaffen, welches mit der Erhöhung des Quorums den Bedenken der Vernehmlassungsteilnehmer aber Rechnung trägt.

Neben dem Jugendvorstoss soll auch ein analoger Ausländervorstoss dem Gemeindeamt zur Vorprüfung unterbreitet werden. Dieser unterscheidet sich namentlich im höheren Quorum (100 statt 50). Ob die Einführung rechtlich möglich ist, wird abschliessend durch das Gemeindeamt beurteilt werden müssen.

Die in die Vernehmlassung gegebenen Finanz- und Anlagekompetenzen sollen grundsätzlich beibehalten werden, da diesbezüglich sehr unterschiedliche Stellungnahmen eintrafen und ein abschliessender Vorentscheid deshalb nicht möglich ist. Zudem darf erwartet werden, dass im Rahmen der parlamentarischen Debatte diverse und unterschiedliche Anträge gestellt werden. Trotzdem wurde in den folgenden Fällen eine Anpassung vorgenommen:

- Die Betragsgrenze der Ausgabenbremse wurde von ursprünglich 5 000 000 Franken für einmalige und 500 000 Franken für wiederkehrende Ausgaben auf 3 000 000 Franken resp. 300 000 Franken reduziert.
- Auf die Einführung einer unbeschränkten Ausgabenkompetenz des Stadtrates für Informatikausgaben wurde verzichtet.

Der mittelfristige Ausgleich soll nicht mehr in der Gemeindeordnung, sondern neu in der Finanzhaushaltsverordnung verankert werden, da der Kantonsrat § 92 GG per 1. Juni 2019 geändert und die Vorgabe zum mittelfristigen Ausgleich der Rechnung, welche mit dem neuen GG neu eingeführt wurde, wieder aufgehoben hat. Die Gemeinden können den mittelfristigen Ausgleich dennoch vorschreiben, wobei eine Verankerung auf Gesetzesstufe ausreichend ist. In Anbetracht dessen, dass die Regelung in der Stadt Winterthur erst kürzlich eingeführt wurde, soll die Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich beibehalten werden. Um jedoch auf allfällige künftige Gesetzesanpassungen schneller reagieren zu können, sollen die Bestimmungen neu in der gemeinderätlichen Finanzhaushaltsverordnung verankert werden.

Neben dem Gemeindegesetz ist für die Reorganisation der Schulbehörden auch die anstehende Revision des Volksschulgesetzes und des Lehrpersonengesetzes von massgeblicher Bedeutung. Die kantonsrätliche Kommission für Bildung und Kultur (KBiK) hat mittlerweile das entsprechende Geschäft zu Handen des Kantonsrates verabschiedet. Der Volksschulgesetzentwurf bietet für die Gemeinden die Möglichkeit eine sogenannte «Leitung Bildung» einzuführen. Diese muss aber zwingend in der Gemeindeordnung vorgesehen werden (§ 43 Abs. 1 E-VSG). Die in die Vernehmlassung gegebene Variante 2 sah eine solche zusätzliche Organisationsstufe vor,

weshalb die Variante 2 nur ein wenig modifiziert werden muss, um den Vorgaben des Volksschulgesetzesentwurfs zu entsprechen. Deshalb und aufgrund des breiten Spektrums an Stellungnahmen wird an beiden in die Vernehmlassung gegebenen Varianten festgehalten. Daher wird dem Gemeindeamt sowohl die Variante 1 als auch die Variante 2 zur Begutachtung vorgelegt. Im Übrigen wird bei beiden Varianten neu die Anzahl der nebenamtlichen Mitglieder der Schulpflege von vier auf sechs erhöht. Zudem soll die Schulpflege über ein direktes Antragsrecht an das Parlament verfügen.

5. Vorprüfung des Gemeindeamts Zürich (GAZ)

Die Gemeindeordnung muss vom Regierungsrat genehmigt werden, damit sie in Kraft treten kann (§ 4 Abs. 1 Gemeindegesetz und Art. 89 Abs. 3 Kantonsverfassung). Das Gemeindeamt bietet aufgrund dessen eine Vorprüfung in einem früheren Verfahrensstadium an. Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden. Die Dauer der Prüfung wird vom GAZ mit zwei bis drei Monaten veranschlagt. Kontaktperson für das GAZ ist der Rechtskonsulent des Stadtrates.

6. Spezialkommission

Die Gemeindeordnung als Grundgesetz der Stadt Winterthur regelt eine Vielzahl verschiedener Themen, welche in die Kompetenzbereiche unterschiedlicher Kommissionen fallen. Der Stadtrat erachtet es als sinnvoll, dass die Gemeindeordnung mit einer Gesamtperspektive von einer einzigen Kommission behandelt wird und beantragt der Ratsleitung GGR daher die Einsetzung einer Spezialkommission.

7. Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.

Beilagen:

1. Ergebnisbericht
2. Entwurf
3. Synopse

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Elektronische Übermittlung
Gemeindeamt des Kantons Zürich
Wilhelmstrasse 10
8090 Zürich

20. November 2019 SR.19.198-2

Vorprüfung der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Vorprüfung der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur überlassen wir Ihnen neben dem Stadtratsantrag vom 6. November 2019, mit welchem der GO-Entwurf verabschiedet wurde folgende Dokumente: Den Entwurf, den erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage sowie eine synoptische Darstellung mitsamt den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln. Neben dem Entwurf und den entsprechenden Erläuterungen enthält die Synopse auch die geltende Regelung und die Bestimmungen der MuGO.

Bitte beachten Sie, dass wir Ihnen zwei Entwurfsvarianten zur Vorprüfung unterbreiten. Diese Varianten unterscheiden sich nur hinsichtlich der Regelungen der Schulbehörden (Ziff. 4.3 und Art. 4 und Art. 6 E-GO), ansonsten sind sie identisch. Beide Varianten sollen – vorbehältlich ihrer Prüfungsergebnisse – dem Parlament zur Beratung vorgelegt werden.

Mit Blick auf die Dauer der parlamentarischen Prozesse in der Stadt Winterthur möchten wir Sie um eine beförderliche Prüfung des Entwurfs bitten.

Gerne stehen wir Ihnen für eine mündliche Besprechung in Zürich oder für die Beantwortung offener Punkte zur Verfügung. Ihre Ansprechperson ist Herr Marcel Wendelspiess, Rechtskonsulent (marcel.wendelspiess@win.ch, Tel. 052 267 51 21).

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber-Stv.:



M. Wendelspiess

Beilagen:

- Vorentwurf
- Synopse
- Erläuternder Bericht

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Ratsleitung des
Grossen Gemeinderates
Winterthur

20. November 2019 SR.19.198-2

Totalrevision der Gemeindeordnung: Einsetzung einer Spezialkommission

Sehr geehrter Herr Präsident, Lieber Andreas

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat hat an seiner letzten Sitzung beschlossen, den Entwurf der Gemeindeordnung dem kantonalen Gemeindeamt zur Vorprüfung vorzulegen. Nach Angaben des Gemeindeamts dauert diese zwischen 2 bis 3 Monate. Nach erfolgter Prüfung und allfälligen Anpassungen soll die Weisung so rasch als möglich zu Händen des Grossen Gemeinderates verabschiedet werden; voraussichtlich im April 2020.

Die Gemeindeordnung als Grundgesetz der Stadt Winterthur regelt eine Vielzahl verschiedener Themen, welche in die Kompetenzbereiche unterschiedlicher Kommissionen fallen. So lässt sich beispielsweise das Thema «Finanzkompetenzen» der Aufsichtskommission und das Thema «Schulbehördenorganisation» der BSKK zuordnen. Der Stadtrat erachtet es als sinnvoll, dass die Gemeindeordnung mit einer Gesamtperspektive von einer einzigen Kommission

behandelt wird und beantragt Ihnen daher die Einsetzung einer Spezialkommission. Dies sollte eine speditive und fundierte Behandlung des Geschäfts gewährleisten und somit ermöglichen, dass das letztmögliche Datum für das Inkrafttreten der neuen Gemeindeordnung, nämlich der 1. Januar 2022, eingehalten werden kann.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber-Stv.:



M. Wendelspiess