

GR

Geschäft Nr. 174 / 2004

Stadt Dübendorf

A N T R A G

des Stadtrates
vom 16. Dezember 2004

Nr. 140

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Gemeindeordnung
Totalrevision 2006

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 9. November 2000, gestützt auf Art. 5, Abs. 1 Ziffer 1 und Art. 29 Ziffer 1.2 der Gemeindeordnung vom 20. Mai 1973, letztmals revidiert am 10. Juni 2001,

b e s c h l i e s s t :

1. Die vorliegende, einen integrierenden Bestandteil dieses Beschlusses bildende, total revidierte Gemeindeordnung, wird genehmigt.
 2. Dieser Beschluss ist der Gemeindeurnenabstimmung zu unterbreiten.
 3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug
-

WEISUNG

A) Allgemeines

1. Veranlassung

Die geltende Gemeindeordnung trat im Jahre 1974 in Kraft und hat im Rahmen von insgesamt sieben Teilrevisionen verschiedene Änderungen erfahren. Wesentlichste Neuerungen waren 1974 die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament sowie die Zusammenführung der politischen mit der Primarschulgemeinde. Die letzte Teilrevision der Gemeindeordnung im Jahre 2001 stand im Zeichen eines flächendeckenden NPM-Versuches (New Public Management) sowie einer Reduktion der Mitgliederzahl des Stadtrates von vormals neun auf acht Mitglieder. Bereits damals erklärte Absicht war, mit dem Entscheid über die allenfalls definitive Einführung von NPM ab 2006 eine Totalrevision der Gemeindeordnung und eine weitere Reduktion der Mitgliederzahl des Stadtrates zu lancieren.

Am 5. April 2004 wurde die definitive Einführung von NPM auf Antrag des Stadtrates vom Gemeinderat abgelehnt und der Abbruch des Versuches per Ende 2004 beschlossen. Vor diesem Hintergrund erwies sich eine Totalrevision, wie sie dem Umfange nach NPM bedingt hätte, als nicht mehr notwendig. Dennoch wird die vorliegende Revision als Totalrevision bezeichnet, weil mit ihr, der besseren Lesbarkeit und Uebersicht wegen, eine neue Nummerierung der Artikel eingeführt wird. Diese Erkenntnis beschied das Gemeindeamt im Rahmen der erweiterten Vorprüfung der Revisionsvorlage. Die vorliegende Revision wurde auch dazu benützt, erkannte notwendige Änderungen struktureller oder rechtlicher Art umzusetzen. Insbesondere berücksichtigt sind auch die Auswirkungen des neuen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), welches am 1. Januar 2005 das bisherige Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) ablöst.

2. Die Kommission Teilrevision Gemeindeordnung

Vorbemerkung: Obwohl es sich bei der Vorlage - wie oben erklärt - rechtlich um eine Totalrevision handelt wird der ursprüngliche Kommissionsname „Kommission Teilrevision Gemeindeordnung“ in dieser Weisung verwendet.

Für die Erarbeitung eines entsprechenden Revisionsentwurfes setzte der Stadtrat eine breit abgestützte Kommission ein. Dieser Kommission gehören 14 Mitglieder an: 4 Exekutivmitglieder (Stadtrat / Primarschulpflege), 6 Gemeinderäte und 4 leitende Mitarbeiter der Stadtverwaltung

Exekutive

- Heinz Jauch, Stadtpräsident (Vorsitz)
- Martin Bäumle, Finanzvorstand
- Lothar Ziörjen, Hochbauvorstand
- Edith Jöhr, Präsidentin Primarschulpflege

Stadtverwaltung

- Christian Lanzendörfer, Stadtschreiber (Projektleiter)
- Christoph Rüegg, Leiter Sozialabteilung
- Emil Stutz, Leiter Gesundheitsabteilung
- Christof Bögli (ab Okt. 04), Schulsekretär Primarschulpflege

Legislative / Gemeinderat

- Kurt Berliat (CVP)
- Daniel Brühwiler (GEU)
- Rudolf Herter (FDP)
- Theo Johner (DP/EVP/Freie)
- Michael Marugg (SP)
- Orlando Wyss (SVP)

Die Kommission Teilrevision Gemeindeordnung erfüllte ihren Auftrag, den Entwurf der teilrevidierten Gemeindeordnung in der vorliegenden Form auszuarbeiten, an insgesamt acht

Sitzungen seit Januar 2004. Der vorliegende Entwurf und der Kommentar wurden am 22. November 2004 an den Stadtrat verabschiedet.

3. Das Vernehmlassungsverfahren

3.1 Die Vernehmlassungsteilnehmer

Der Entwurf der revidierten Gemeindeordnung wurde vom Stadtrat mit Beschluss vom 29. Juli 2004 in die Vernehmlassung geschickt. Innert Frist bis 1. Oktober 2004 gingen dazu insgesamt 16 Stellungnahmen, vier von Behörden / Kommissionen, neun von Ortsparteien und drei von natürlichen Personen ein. Soweit neben grundsätzlicher Zustimmung von den Vernehmlassungsteilnehmern konkrete Anliegen eingebracht wurden, wurden diese nach Möglichkeit berücksichtigt. Zu allen Anträgen wurde formell entschieden und die Vernehmlassungsteilnehmer wurden gleichzeitig mit der Verabschiedung der vorliegenden Weisung über die entsprechenden Entscheide orientiert.

3.2 Die Vorprüfung durch das Gemeindeamt

Ein besonderer Stellenwert kam der Vorprüfung durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Gemeinderecht, zu. Das Gemeindeamt stellte fest, dass bei der Revisionsarbeit die Änderungen und Gestaltungsmöglichkeiten des neuen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) nicht berücksichtigt wurden, das am 1. Januar 2005 in Kraft tritt. Die teilweise zwingenden, teilweise im Ermessen des Souveräns liegenden Änderungen im Bereich der Wahlen wurden in der Folge noch in die Revision aufgenommen. Auf die Durchführung einer zweiten Vernehmlassungsrunde wurde aber verzichtet.

3.3 Verzicht auf Kompetenzdelegation bezüglich Bürgerrecht

Eine Wende im Rahmen des Vernehmlassungsprozesses erfuhr schliesslich die ursprünglich vorgesehene Kompetenzdelegation aller Einbürgerungen an den Stadtrat. Dem klaren Volkssentscheid vom 26. September 2004 zur erleichterten Einbürgerung von Ausländern auch in Dübendorf (Ablehnung) wurde mit dem Verzicht auf diese Kompetenzdelegation Rechnung getragen. Das heisst, es bleibt bezüglich des Bürgerrechtes bei der bisherigen Regelung.

B) Die Revisionspunkte der Gemeindeordnung

4. Vorbemerkungen

Die bei dieser Revision beantragten Änderungen sind in Ziff. 5 und 6 dieses Kommentares erläutert. Eine Zusammenfassung aller Änderungen findet sich am Schluss dieses Kommentares unter Ziff. 7.

Um die Uebersicht und Lesbarkeit der revidierten Gemeindeordnung zu verbessern, wurde die bisherige Enumeration in eine neue überführt. Dieser Vorgang machte es im Urteil des Gemeindeamtes notwendig, die vorliegende Revision als Totalrevision zu bezeichnen. Der entsprechende Überführungsprozess ist im Anhang dargestellt, der einen integrierenden Bestandteil der totalrevidierten Gemeindeordnung bildet. Was mit dieser Revision wie geändert und in die neue Struktur überführt wurde, lässt sich in diesem Anhang leicht und transparent nachvollziehen. In dieser Weisung wird auf die bisherige Enumeration Bezug genommen.

5. Die wesentlichen Änderungen

Wie unter Ziff. 3.2 erwähnt wurden auf Hinweis des Gemeindeamtes die Änderungen, die das neue Gesetz über die politischen Rechte (GPR) mit sich bringt, in der Revision berücksichtigt. Diese Änderungen betreffen namentlich die Wahlen und das Initiativrecht.

Eine entscheidende Rolle bei den Beratungen spielten sodann die Behördenstrukturen, allen voran die Frage nach der Zahl der Stadtratsmitglieder und die Integration des Präsidenten der Primarschulpflege. Sodann ist die Bildung der Sozialbehörde eine wesentliche Neuerung, die Auflösung der bisherigen Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen und deren Umwandlung in beratende Kommissionen (Jugendkommission, Sicherheitskommission) mit Ausnahme der Pensionskassenkommission. Die Aufgaben der Kommission für Gesundheitswesen und Umweltschutz werden neu direkt vom Stadtrat bzw. den zuständigen Ressortvorständen wahrgenommen, und die Wahl des Stadtmann- und Betriebsbeamten erfolgt neu durch den Stadtrat. Die bisherige Unterscheidung von Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (D III) und Spezialverwaltungsbehörden (D IV) ist gesetzestermnologisch nicht korrekt, weil das Selbe. Sie werden deshalb neu und entsprechend der Terminologie des Gemeindegesetzes als Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen bezeichnet, d.h. die Titel D III und D IV werden zusammengeführt. Schliesslich wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Exekutivbehörden (Stadtrat, Primarschulpflege, Sozialbehörde) in ihren Geschäftsreglementen die Erfüllung von Aufgaben an Mitarbeitende der Stadtverwaltung mit eigener Verantwortung übertragen können.

Diese Änderungen seien an dieser Stelle erläutert. Betreffend weitere (v.a. auch redaktionelle) Änderungen wird auf die Zusammenfassung unter Ziff. 8 dieses Kommentars sowie die Spalte Bemerkungen in der Synopse verwiesen.

5.1 Wahlen (Art. 3)

Der bisherige Art. 3 GO regelt das Wahlverfahren, wobei für Erneuerungswahlen die Wahl mit gedruckten Wahlzetteln möglich war. Das neue Gesetz über die politischen Rechte (GPR) sieht verschiedene Möglichkeiten vor, die allerdings explizit in den Gemeindeordnungen zu regeln sind. Diese Möglichkeiten, namentlich jene mit gedruckten Wahlzetteln, komplizieren das Wahlverfahren (verschiedenste vollständige oder nur teilweise vollständige Wahllisten in Kombination mit leeren Wahlzetteln wären die Konsequenz), weshalb sich Kommission und Stadtrat im Prinzip für die Beibehaltung der bisherigen Regelung entschieden.

- Abs. 1, Erneuerungswahlen werden mit leeren Wahlzetteln durchgeführt. Wahlen mit gedruckten Wahlzetteln sind nicht mehr möglich, kamen bisher aber auch kaum vor. Dieser unwesentliche Nachteil ist zugunsten der Einfachheit des Verfahrens mit leeren Wahlzetteln in Kauf zu nehmen.
- Abs. 2: Bei Ersatzwahlen ist hingegen die stille Wahl ausdrücklich vorgesehen, wenn die Voraussetzungen des GPR erfüllt sind (Abs. 2). Gegebenenfalls erklärt die wahlleitende Behörde (Stadtrat) den oder die Vorgeschlagenen als gewählt, wenn gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen werden, als Stellen zu besetzen sind. Kommt eine stille Wahl nicht zustande, wird ein Wahlgang mit einem leeren Wahlzettel durchgeführt.
- Abs. 3: Wohnsitzpflicht: Nach § 23 GPR sind neu mit Ausnahme von Gemeinderat, Stadtrat und Primarschulpflege auch Personen in Behörden und Kommissionen wählbar, die ihren politischen Wohnsitz nicht in Dübendorf haben. Will man diese Öffnung nicht, ist dies ebenfalls in der Gemeindeordnung zu verankern. Diesem Zweck dient der neue Abs. 3, d.h. es sollen nur Personen in Behörden und Kommissionen gewählt werden können, die ihr Stimmrecht auch in der Stadt Dübendorf ausüben.

5.2 Initiativrecht (Art. 10 und 11)

- Art. 10 Abs. 2, Unzulässigkeit: Das GPR bringt auch Änderungen des Gemeindegesetzes (GG) mit sich. Im Gegensatz zum bisher geltenden § 96 Abs. 2 GG sieht der neue § 96 GG inskünftig kein Verfahren auf Unzulässigerklärung von Initiativen mehr vor. Art. 10 Abs. 2 GO widerspräche somit dem kantonalen Recht und ist deshalb zu streichen.
- Art. 11, Verfahren: Nach bisher geltendem Recht wird unterschieden, ob der Gegenstand der Initiative dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Das GPR bringt einen Systemwechsel, indem diese Unterscheidung fallen gelassen wird. Da Art. 11 GO noch auf dieser Unterscheidung beruht, musste er überarbeitet werden. für die kommunale Ebene gilt künftig das Initiativrecht, wie es im GPR für die kantonale Ebene festgelegt wird. Dies führt im kommunalen Initiativrecht insbesondere zu folgenden Änderungen:
 - Volksinitiativen, die einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstand betreffen, führen zwingend zur Volksabstimmung, wenn sie vom Gemeinderat abgelehnt werden (ausformulierte Initiativen) oder wenn der Gemeinderat ihnen keine Folge leistet (Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung); bisher musste gegen den ablehnenden GGR-Entscheid das Referendum ergriffen werden.
 - Einzelinitiativen bedürfen der vorläufigen Unterstützung durch eine in der GO festzulegenden Mindestzahl von Mitgliedern des Gemeinderates, um weiterbearbeitet zu werden. Lehnt sie der Gemeinderat nach der materiellen Beratung ab, sind sie erledigt. Heisst er sie nach der materiellen Beratung gut oder leistet er ihnen Folge, findet eine Volksabstimmung nur statt, wenn der Gegenstand der Initiative dem obligatorischen Referendum untersteht oder wenn der Gemeinderat einen Gegenvorschlag beschliesst. Nach bisher geltendem Recht führten Einzelinitiativen über Gegenstände des obligatorischen Referendums stets dann zur Volksabstimmung, wenn sie von der in der GO festgelegten Zahl von Parlamentsmitgliedern unterstützt wurden.
 - Schliesslich sieht das neue GPR vor, dass der Rückzug von Initiativen möglich ist, bis der Stadtrat die Volksabstimmung angeordnet hat.

Diesen übergeordneten Bestimmungen des Initiativrechtes trägt die Änderung von Art. 11 Rechnung.

5.3 Mitglieder Stadtrat (Art. 34) und Präsident Primarschulpflege (Art. 67)

Kommission und Stadtrat empfehlen die Reduktion der Mitgliederzahl des Stadtrates von derzeit 8 auf neu 7 Mitglieder. Gleichzeitig soll der Präsident / die Präsidentin der Primarschulpflege von Amtes wegen Mitglied des Stadtrates werden.

Eine Reduktion auf 7 Mitglieder stand bereits bei der Teilrevision 2001 zur Diskussion, nachdem die Städtischen Werke aus der Stadtverwaltung ausgegliedert worden waren. Angesichts des damals geplanten flächendeckenden NPM-Versuches und des damit verbundenen Aufwandes auch für die Behördenmitglieder beschränkte man sich kompromissweise auf die Reduktion auf 8 Mitglieder. Durch den Abbruch des NPM-Versuches kehrt der Stadtrat ab 2005 zu den vor 2002 bzw. 1998 geltenden Strukturen zurück. Diese - auch unter NPM - in Aussicht genommene Reduktion der Mitgliederzahl ist konsequent und heute realistisch. Eine weitere Folge der Reduktion der Mitgliederzahl ist, dass die stadträtlichen Ressorts neu definiert werden mussten (Art. 41). Dabei wurden die Aufgaben des bisherigen Ressorts Gesundheitswesen und Umweltschutz im Wesentlichen dem Ressort Tiefbau, neu Tiefbau und Entsorgung, zugewiesen. Die neu definierten Ressorts lassen - wie bisher - die Verschiebung einzelner Aufgaben oder Geschäftsfelder in andere Ressorts zu (vgl. Grafik am Schluss).

Ebenso stand 2001 bereits die Integration des Präsidiums der Primarschulpflege zur Debatte, für welche die Zeit aufgrund der grossen anstehenden Veränderungen im Schulbe-

reich als (noch) nicht günstig, weil zu unsicher beurteilt wurde. Es ist unbestritten, dass die Integration des Präsidiums der Schulpflege in den Stadtrat zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen Schulpflege und Stadtrat führen wird. Gleichzeitig wurde in Art. 4 der Gemeindeordnung verankert, dass die Ämter des Präsidenten des Stadtrates und des Präsidenten der Primarschulpflege unvereinbar sind. Ein solches Doppelmandat wäre von einer Person nicht zu bewältigen.

Heute strebt die Primarschulpflege das Modell der "geleiteten Schulen" an, welches professionelle Schulleitungen vorsieht. Damit verbunden ist gleichzeitig eine Reduktion der Mitgliederzahl der Schulpflege von heute 15 auf neu 9 Mitglieder (inkl. Präsidium).

Abgelehnte Variante

- Voll- und / oder teilamtliche Stadtratsmitglieder: Voll- und / oder Teilämter für einzelne oder alle Mitglieder des Stadtrates (bei gleichzeitiger weiterer Reduktion der Mitgliederzahl) wurden diskutiert, aber verworfen. Das berufliche Risiko bei einer allfälligen Abwahl im Amt wiegt hoch und müsste sozialverträglich abgesichert werden. Ausserdem würden die bestehenden Verwaltungsstrukturen tangiert, die Revision müsste umfassender ausfallen und das Milizprinzip, das sich im Urteil von Kommission und Stadtrat nach wie vor gut bewährt, würde aufgebrochen. Lediglich die Stadt Dietikon - als mit Dübendorf vergleichbares Gemeinwesen im Kanton Zürich - hat je einen vollamtlichen Stadtpräsidenten und einen Schulpräsidenten.

5.4 Delegation von Kompetenzen an die Stadtverwaltung (Art. 0037 und 0054 [Behelfs-Nr.]

Erfahrungsgemäss besteht in grösseren Gemeinden, so auch in Dübendorf das Bedürfnis, einzelne hoheitliche Befugnisse an die Verwaltung zu delegieren. Es ist Parlamentsgemeinden daher gestattet, einzelne Verwaltungsbefugnisse an Angestellte mit eigener Verantwortlichkeit zu übertragen. Diese Möglichkeit muss jedoch in der Gemeindeordnung ausdrücklich vorgesehen sein. Diesen Zweck erfüllen die beiden Art. 0037 (Stadtrat) und 0054 (Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen, d.h. Sozialbehörde und Primarschulpflege) zur Delegationskompetenz. Die Einzelheiten der Kompetenzregelungen sind in den Geschäftsreglementen der betroffenen Behörden zu regeln.

5.5 Auflösung der Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (Art. 50 ff)

Als Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen werden noch die Sicherheitskommission, die Jugendkommission, die Kommission für Gesundheitswesen und Umweltschutz und die Pensionskassenkommission geführt. Diese Kommissionen zeichnen sich dadurch aus, dass Sie ausserhalb der bewilligten Budgets über finanzielle Kompetenzen verfügen. Kommission und Stadtrat beantragen mit Ausnahme der durch übergeordnetes Recht geregelten Pensionskassenkommission deren Aufhebung bzw. Umwandlung in beratende Kommissionen aus folgenden Gründen:

- Sicherheitskommission (Art. 55): Die Sicherheitskommission besteht aus dem Sicherheitsvorstand, sowie den leitenden Mitarbeitern der Sicherheitsabteilung, von Polizei, Feuerwehr und Zivilschutz. Deren Aufgaben können als beratende Kommission in gleicher Masse wahrgenommen werden; die Finanzkompetenzen sind von untergeordneter Bedeutung. - Die Sicherheitskommission soll als beratende Kommission nicht explizit in die Gemeindeordnung aufgenommen werden.
- Jugendkommission (neu Art. 49): Der Jugendkommission wurde bei der Teilrevision 2001 neu der Status der Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen, allerdings mit beschränkten finanziellen Kompetenzen zugestanden. Die Tätigkeit der Jugendkommission bzw. deren Exponenten ist von unbestreitbarem Wert, aber ebenso wenig abhängig von den finanziellen Kompetenzen. Die Jugendkommission soll explizit als beratende Kommission in der Gemeindeordnung verankert werden, um damit ihren Stellenwert im jugendpolitischen Umfeld zu dokumentieren.

- Kommission für Gesundheitswesen und Umweltschutz (GUK, bisher Art. 56): Die GUK bewegt sich in einem sehr heterogenen Aufgabenumfeld (Abfallwesen, Spitex, Schwimmbad, Umweltschutz, Lebensmittelkontrolle). Das heisst, deren Aufgaben sind von grossem öffentlichen Interesse, wie jüngst beispielsweise die Fluglärmdebatte oder das Abfallwesen zeigen. Für diese Aufgaben will die Bevölkerung den Stadtrat in der Verantwortung wissen. Dieser Forderung kann man gerecht werden, indem das Gesundheitswesen direkt dem Stadtrat bzw. dem dafür zuständigen Ressortvorstand unterstellt wird. Kommission und Stadtrat empfehlen deshalb die Auflösung der GUK als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen, was freilich die Bildung eines stadträtlichen Ausschusses oder einer beratenden Kommission nicht ausschliesst.
- Pensionskassenkommission (Art. 58): Die Tätigkeit der Pensionskassenkommission ist durch übergeordnetes Recht geregelt. Sie bleibt die Ausnahme.

In der Gesetzeterminologie existiert der Begriff „Spezialverwaltungsbehörde“ (D IV) nicht mehr. In der rechtlichen Beurteilung gibt es keine Unterschiede zu den „Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen“ (D III), weshalb Sozialbehörde, Primarschulpflege und Pensionskassenkommission unter diesem Titel zusammengeführt werden.

5.6 Sozialbehörde (Art. 47 / Art. 62 ff)

Kommission und Stadtrat empfehlen die Zusammenführung der bisherigen Vormundschafts- und der Fürsorgebehörde in die Sozialbehörde.

Die Vormundschaftsbehörde (Art. 47) ist bisher ein Ausschuss des Stadtrates, dem drei seiner Mitglieder angehören. Die Fürsorgebehörde (Art. 62) ihrerseits ist eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen mit vier vom Gemeinderat gewählten Mitgliedern und eigenen finanziellen Kompetenzen. Beide Behörden präsidiert der Sozialvorstand. Obwohl rechtlich und sachlich verschiedene Gebiete, sind es in beiden Bereichen häufig die gleichen Personen, die auf die Unterstützung dieser beiden Behörden angewiesen sind. In dieser Tatsache liegt der wesentlichste Grund für die empfohlene Zusammenführung, wird dadurch doch die Koordination bezüglich der Massnahmen im Bereich der Vormundschaft und der Finanzierungen im Bereich der Sozialhilfe vereinfacht. Auf der anderen Seite werden sich die Mitglieder der Sozialbehörde folgerichtig mit einer erhöhten Zahl von Geschäften zu befassen und ihr Fachwissen durch gezielte Aus- und Weiterbildungsmassnahmen auf beide Fachgebiete zu erweitern haben.

5.7 Primarschulpflege (Art. 67 ff)

5.7.1 Mitgliederzahl (Art. 67)

Die Primarschulpflege strebt die Reduktion der Mitgliederzahl ihrer Behörde von derzeit 15 auf neu 9 Mitglieder (inkl. Präsidium) an. Gleichzeitig soll der Präsident der Primarschulpflege von Amtes wegen Mitglied des Stadtrates sein. Die Reduktion hat zur Folge, dass die Ressorts der Primarschulpflege neu definiert werden müssen. Die Primarschulpflege wird diese von der Revision der Gemeindeordnung unabhängige Konzeptarbeit im Schuljahr 2004 / 05 an die Hand nehmen.

5.7.2 Allgemeine Befugnisse (Art. 72, Ziff. 9, Beschaffung von Land für Schulzwecke)

Mit der in Aussicht genommenen Integration des Präsidiums der Primarschulpflege in den Stadtrat wird eine engere und effizientere Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Behörden einhergehen. Dabei bestehen in der Stadtverwaltung insbesondere gute fachliche Voraussetzungen, um Landgeschäfte professionell abzuwickeln. Die Beschaffungskompetenz von Land für Schulzwecke wird deshalb an Stadtrat und Gemeinderat delegiert, d.h. Ziff. 9 der allgemeinen Befugnisse gestrichen.

5.7.3 Geleitete Schulen / Experimentierartikel (neu Art. 80)

Mit der Reduktion der Primarschulpflege von 15 auf 9 Mitglieder müssen die Schulen professionelle Schulleitungen erhalten. Der Erfüllung dieser Bedingung dient der von 2006 bis längstens 2014 befristete Experimentierartikel. Die kantonalen gesetzlichen Grundlagen werden mit dem neuen Volksschulgesetz geschaffen, welches voraussichtlich im Herbst 2005 zur Abstimmung gelangen wird.

Mit der Einführung von geleiteten Schulen will die Primarschulpflege die professionelle Qualitätssicherung und –entwicklung gewährleisten. Professionelle Schulleitungen gelten als zentrales Element in der dringend notwendigen strukturellen und qualitativen Anpassung der Volksschulen an die gesellschaftlichen Bedürfnisse und Verhältnisse. Geleitete Schulen sind zum heutigen Zeitpunkt in den meisten Schulgemeinden des Kantons Zürich Realität und ihr Erfolg ist unbestritten.

Die vielen zusätzlichen Aufgaben und Pflichten, die den Gemeindeschulpflegern in den letzten Jahren vom Kanton überwältigt wurden, machten die Arbeit der Schulpflegen sowohl qualitativ wie quantitativ immer anspruchsvoller. Um diese Aufgaben zu bewältigen, sind die Mitglieder der Schulpflege heute gezwungen, in hohem Masse operativ tätig zu sein. Dem einzelnen Behördenmitglied wird ein enormes zeitliches Engagement abverlangt. Diese wachsende Belastung der Schulpflegen, verbunden mit der sinkenden Bereitschaft der Arbeitgeber, Mitarbeitende für Behördenaufgaben frei zu stellen, kann das Milizsystem in Frage stellen.

Die Primarschulpflege hat sich zum Ziel gesetzt, inskünftig den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die strategische Führung zu legen. Ein grosser Teil der operativen Leitung und der personellen Führung des Schulbetriebs wird neu an professionelle Schulleitungen delegiert. Die Ressorts und Verantwortlichkeiten werden neu definiert, der Aufgabenbereich und die Kompetenzen werden in einem Organisationsstatut geregelt.

5.8 Stadtammann und Betriebsbeamter (Art. 83, neu Art. 36)

Der Stadtammann und Betriebsbeamte wurde bisher mit dem Status des Einzelbeamten auf eine Amtsdauer von 4 Jahren an der Urne gewählt. Er ist fachlich und rechtlich dem Obergericht unterstellt und wird auch von dessen Organen geprüft bzw. beaufsichtigt. Der Stadtrat hat faktisch keine Einflussmöglichkeiten. Gegenwärtig sind auf Kantonsebene Diskussionen über die mittelfristige personalrechtliche Unterstellung der Gemeindeammänner und Betriebsbeamten unter den Kanton im Gange. Unbestritten ist, dass diese wichtige Funktion nicht verpolitisiert werden darf, sondern nach fachlichen und menschlichen Gesichtspunkten besetzt werden muss. Dieses Ziel kann mit der Volkswahl nicht gewährleistet werden.

Art. 40 des Gesetzes über die politischen Rechte lässt die Wahl des Stadtammann und Betriebsbeamten durch den Gemeinderat (Legislative) oder durch den Stadtrat ausdrücklich zu, sofern dies in der Gemeindeordnung geregelt ist. Kommission und Stadtrat empfehlen deshalb die Wahl durch den Stadtrat. Der Stadtrat bietet als im Umgang mit Personalfragen erfahrene Behörde die grösstmögliche Gewähr für eine fachlich und menschlich gute Wahl. Dessen ungeachtet unterstützt der Stadtrat die Bestrebungen nach einer Kantonalisierung der Gemeindeammann- und Betriebsämter im Kanton Zürich.

6. Der Abbruch des NPM-Versuches (Art. 88, Experimentierartikel)

Wie unter Ziff. 1 dargestellt, hat der Gemeinderat am 5. April 2004 auf Antrag des Stadtrates den Abbruch des NPM-Versuches per Ende 2004 beschlossen. Ab 2005 wird rechenschaftsmässig wieder nach dem so genannten "Neuen Rechnungsmodell" verfahren, das in der Stadt Dübendorf bis 1998 bzw. 2002 (Beginn flächendeckender Versuch) angewendet worden ist.

Art. 88, der so genannte Experimentierartikel, der die Versuchsanlage skizzierte, ist demnach ersatzlos aufzuheben.

7. Zusammenfassung aller Änderungen der Gemeindeordnung

Artikel	Änderungen / Kurzbegründung / Hinweise
A	Allgemeine Bestimmungen
B	Die Gemeinde
I	Zusammensetzung
II	Wahlen und Abstimmungen
3	Verfahren (vgl. Ziff. 5.1) Abs. 1: Wahl mit leeren Wahlzetteln, aber ohne Stille Wahl (Erneuerungswahlen) Abs. 2: Stille Wahl und Wahl mit leeren Wahlzetteln (Ersatzwahlen) Abs. 3: Wohnsitzpflicht
4	Urnenwahlen Abs. 1, Ziff 2: neu Wahl der (5) Mitglieder und des Präsidenten des Stadtrates Abs. 1, Ziff 3: Präsident Primarschulpflege von Amtes wegen Mitglied des Stadtrates Abs. 2: Unvereinbarkeit Präsident Stadtrat und Präsident Primarschulpflege
5	Obligatorisches Referendum Abs. 2: Konsultativabstimmungen sind nicht zulässig; Bevölkerungsbefragungen (Demoskopie) können hingegen durchgeführt werden.
9	Weisung Präzisierung nach neuem GPR: „drei Wochen“ statt 19 Tage (redaktionell)
III	Initiativrecht
10	Abs. 2: Unzulässigkeit: Streichung zufolge neuem GPR (vgl. Ziff. 5.2)
11	Änderungen zufolge neuem GPR (vgl. Ziff. 5.2)
IV	Wahlbüro
12	Abs. 3, Aufgaben: neu Gesetz über die politischen Rechte anstelle Wahlgesetz (redaktionell)
C	Der Gemeinderat
I	Zusammensetzung
13	Abs. 2, Wahlverfahren: neu Gesetz über die politischen Rechte anstelle Wahlgesetz (redaktionell) Abs. 3; redaktionell: Sozialbehörde anstelle Fürsorgebehörde
II	Organisation
III	Geschäftsführung
25	Antragsrecht der Vollziehungsbehörden, redaktionell: Sozialbehörde anstelle Fürsorgebehörde; Primarschulpflege anstelle Schulbehörde

IV	Befugnisse
28	Abs. 2, Ziff 5: Vereinigung Vormundschafts- und Fürsorgebehörde zur Sozialbehörde Abs. 2, Ziff 6: Streichung, Auflösung der Kommission für Gesundheitswesen und Umweltschutz Abs. 2, Ziff. 6 (neu): Wahl Mitglieder Jugendkommission durch Gemeinderat
D	Die Behörden
I	Allgemeines
II	Stadtrat
1.	Gesamtbehörde
34	Zusammensetzung: neu Stadtpräsident und 6 weitere Mitglieder
36	Wahlbefugnisse, Abs. 2 Ziff. 2.1: Wahl Stadtammann und Betriebsbeamter durch Stadtrat
37	Ziff. 1.5, Feuerwehrverordnung: gestrichen, abgelöst durch übergeordnetes Recht
0037	Delegationskompetenz des Stadtrates an Angestellte der Stadtverwaltung (vgl. Ziff. 5.4)
2.	Bürgerliche Abteilung
3.	Ressorts und Ausschüsse
41	Streichung Ressort Gesundheitswesen und Umweltschutz. Neu Ziff. 4 Tiefbau und Entsorgung, Ziff. 7 Bildung
47	Vormundschaftsbehörde: Streichung, Vereinigung mit Fürsorgebehörde zur Sozialbehörde
4.	Beratende Kommissionen (anstelle Konsultativkommissionen)
48	beratende Kommissionen anstelle Konsultativkommissionen (redaktionell)
49	Streichung; Amtsdauer nicht von Bedeutung, Wahl Jugendkommission durch Gemeinderat
III	Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (Spezialverwaltungsbehörden)
50-52	Streichung: Allgemeines, Geschäftsreglement und Kompetenzen bei den einzelnen Behörden definiert
53	Abs. 1 und 2: neu Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen
0054	Delegationskompetenz der Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen an Angestellte der Stadtverwaltung (vgl. Ziff. 5.4)
55	Sicherheitskommission: aufgehoben
56	Kommission für Gesundheitswesen und Umweltschutz: aufgehoben
57	Jugendkommission: gestrichen, neu Konsultativkommission, Wahl durch Gemeinderat (Art. 28)
58	Pensionskassenkommission: neu Art. 80a und 81
IV	Spezialverwaltungsbehörden: Zusammenführung mit Ko mit selbst. Verwaltungsbefugnissen (Titel entfällt)
1.	Sozialbehörde (anstelle bisher Fürsorgebehörde)
64	Erweiterung um Aufgaben im Vormundschaftsbereich
65/66	Sozialbehörde anstelle Fürsorgebehörde
2.	Primarschulpflege
67	Abs. 1: Reduktion auf 9 Mitglieder Abs. 2: Präsident von Amtes wegen Mitglied des Stadtrates
72	Allgemeine Befugnisse, Ziff 9: Streichung Beschaffung von Land für Schulzwecke (neu Stadtrat)
80	Schulleitungen: Grundlage für Einführung der „Geleiteten Schulen“ ab 2006 (Experimentierartikel befristet auf max. 8 Jahre)
3.	Pensionskassenkommission

80a	Zusammensetzung, Wahl: entspricht bisher Art. 58; Mitgliederzahl ist fest zu bestimmen: 10
81	Aufgaben: entspricht bisher Art. 58
82	Finanzkompetenzen: im Rahmen des Voranschlages und gebundene Ausgaben
E	Die Einzelbeamten und Spezialfunktionen
I	Stadtammann und Betriebsbeamter
83	Wahl: neu Wahl durch Stadtrat (anstelle Urnenwahl)
II	Friedensrichter
III	Datenschutzbeauftragter
F	Anstellung und Besoldung
G	Schlussbestimmungen
87	Inkraftsetzung der neuen Gemeindeordnung per 1. Januar 2006, mit Ausnahme jener Änderungen die ihre Wirkung erst auf den Zeitpunkt der Erneuerungswahlen 2006 entfalten können. Verweis auf Überführung in neue Enumeration (Anhang I)
H	Verwaltungsreform
88	NPM-Projekt: aufgehoben; Abbruch des NPM-Versuches per Ende 2004

C) Schlussbetrachtungen und Empfehlung

Anlass für die Totalrevision der Gemeindeordnung gab die schon bei der Teilrevision 2001 erklärte Absicht auf weitere Reduktion der Zahl der Mitglieder des Stadtrates von 8 auf 7 sowie die Integration des Präsidiums der Schulpflege in den Stadtrat. Ein weiterer Anlass bildete der vom Gemeinderat im April 2004 beschlossene Abbruch des NPM-Versuches per Ende 2004. Im Rahmen der Revision konnten gleichzeitig Änderungen berücksichtigt werden, die die Folge des neuen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) sind, welches am 1. Januar 2005 in Kraft tritt und das bisherige Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen ablöst.

Die vorliegende Totalrevision beinhaltet den Revisionsbedarf aufgrund der artikulierten kommunalen Bedürfnisse sowie des übergeordneten Rechtes (GPR). Im Wesentlichen sind das

- Neue Bestimmungen über die Wahlen (Ziff. 5.1 der Weisung)
- Änderungen im Bereich des Initiativrechtes (5.2)
- Mitgliederzahl des Stadtrates und Integration Präsidium Schulpflege (Ziff. 5.3)
- Delegation von Kompetenzen an die Stadtverwaltung (5.4)
- Auflösung von Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen (5.5)
- Sozialbehörde (5.6)
- Primarschulpflege (5.7)
- Stadtammann- und Betriebsbeamter (5.8)
- Abbruch des NPM-Versuches (6)

Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat der vorliegenden Totalrevision der Gemeindeordnung zuzustimmen und zuhanden der Urnenabstimmung zu verabschieden.

Dübendorf, 16. Dezember 2004

STADTRAT DÜBENDORF

Der Stadtpräsident:

Heinz Jauch

Der Stadtschreiber:

Christian Lanzendörfer