

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 27. März 2019

### **268. Gemeindeordnung (Politische Gemeinde Stäfa)**

1. Gemäss Art. 89 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) regeln die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates. Er prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit (Art. 89 Abs. 3 KV). Diese Genehmigung hat konstitutive Wirkung, d. h., das Inkrafttreten der Gemeindeordnung setzt die Genehmigung des Regierungsrates voraus (vgl. § 4 Abs. 1 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Allfällige Mängel werden durch die Genehmigung nicht geheilt.

2. Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Stäfa haben anlässlich der Urnenabstimmung vom 25. November 2018 die Teilrevision der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Stäfa beschlossen. Der Gemeinderat bestimmt das Datum des Inkrafttretens der Änderungen der Gemeindeordnung. Die Änderungen verfolgen das Ziel, die Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Stäfa (GO) an das Gemeindegesetz anzupassen.

3. Die geänderten Bestimmungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

4. Anzufügen bleibt das Folgende: In den nicht von der Teilrevision erfassten Bestimmungen der Gemeindeordnung Stäfa gibt es Artikel, die dem Gemeindegesetz widersprechen oder sich in dieser Form mit dem neuen Recht kaum vereinbaren lassen. Dazu gehören insbesondere:

a) Art. 10 Ziff. 7 GO sieht die Zuständigkeit der Stimmberechtigten an der Urne für den Erlass und die Änderung von Statuten von Zweckverbänden vor, soweit nach deren jeweiligen Statuten darüber an der Urne zu entscheiden ist. Art. 15 Ziff. 6 GO sieht die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für den Beitritt zu einem Zweckverband sowie den Erlass und die Änderung von Zweckverbandsstatuten vor, soweit kein anderes Organ zuständig ist. Gemäss § 79 GG beschliessen die Stimmberechtigten an der Urne über die Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes. Die Zuständigkeit für Zweckverbandsstatuten liegt seit 1. Januar 2018 ausschliesslich bei den Stimmberechtigten an der Urne und nicht mehr, wie unter dem alten Recht noch möglich, bei der Gemeindeversammlung. Art. 10 Ziff. 7 GO und Art. 15 Ziff. 6 GO sind daher nicht mehr anwendbar.

b) Art. 11 Abs. 2 Ziff. 2 GO schliesst sämtliche Erlasse (ausgenommen Bau- und Zonenordnung) von der nachträglichen Urnenabstimmung aus. § 10 Abs. 2 lit. a–d GG führt Geschäfte auf, die von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind und somit nicht der nachträglichen Urnenabstimmung unterstellt werden können. Hierbei handelt es sich um typische Aufsichts- und Verfahrensentscheide, über die sinnvollerweise keine Urnenabstimmung durchgeführt wird (Weisung zum Gemeindegesetz, Vorlage 4974, S. 115). § 10 Abs. 2 lit. e GG sieht sodann vor, dass die Gemeinden in der Gemeindeordnung Geschäfte bezeichnen können, die von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind. Im Sinne einer Ausnahme soll die Gemeinde in der Gemeindeordnung somit einzelne Geschäfte vom fakultativen Referendum ausnehmen können. Mit dem Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird unter anderem die Stärkung der Demokratie in den Gemeinden angestrebt (Weisung zum Gemeindegesetz, Vorlage 4974, S. 74 ff.). Dem Grundsatz der Demokratie entspricht es, dass das fakultative Referendum die Regel bildet und für Ausnahmen gute Gründe bestehen sollten. Es erscheint daher fragwürdig, ob sämtliche Erlasse von der Urnenabstimmung ausgenommen werden können. Wichtige Rechtssätze in Form von Erlassen zu beschliessen, ist eine der Kernaufgaben der Gemeindeversammlung als Legislativorgan der Gemeinde (vgl. § 4 Abs. 2 GG). Sind sämtliche Erlasse – mit Ausnahme der Bau- und Zonenordnung – von der Urnenabstimmung ausgeschlossen, scheint dies kaum mit dem verfassungsrechtlich garantierten fakultativen Referendum vereinbar (Art. 86 Abs. 3 KV).

c) Art. 32 GO sieht vor, dass der Gemeinderat Geschäfte, die in seine Kompetenz fallen, der Gemeindeversammlung zum Entscheid unterbreiten kann. Die Gemeindeordnung hat die Funktion, eine verbindliche Regelung der Zuständigkeiten der Organe vorzunehmen und deren Kompetenzen gegeneinander abzugrenzen (Art. 89 Abs. 1 KV, § 4 Abs. 1 GG). Art. 32 GO könnte als Blankoermächtigung des Gemeinderates verstanden werden, wonach dieser nach Belieben in seiner Kompetenz liegende Geschäfte der Gemeindeversammlung unterbreiten und damit die in der Gemeindeordnung verbindlich geregelte Zuständigkeitsordnung verändern kann. Das Gemeindegesetz verfolgt das Ziel, die Leitungsfunktion des Gemeindevorstandes zu stärken (Weisung zum Gemeindegesetz, Vorlage 4974, S. 84). Mit Art. 32 GO könnte der Gemeinderat sich dieser Verantwortung entziehen und nach freiem Ermessen seine Geschäfte der Gemeindeversammlung unterbreiten. Eine globale, voraussetzungslose Kompetenz des Gemeinderates, seine Geschäfte der Gemeindeversammlung zu unterbreiten, scheint mit der Gewaltenteilung und der Leitungsfunktion des Gemeinderates kaum vereinbar. Art. 32 GO ist daher so zu verstehen, dass der Gemeinderat lediglich ausnahmsweise Geschäfte in seiner Kompetenz der Gemeindeversammlung zum Entscheid unterbreiten darf.

d) Im Übrigen finden sich weitere Bestimmungen in der Gemeindeordnung, die aufgrund des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 einer Präzisierung bedürften: zum Beispiel Art. 4 Abs. 3 GO, wonach sich das Initiativ- und Anfragerecht nach dem Gemeindegesetz richtet, wohingegen das kommunale Initiativrecht seit dem 1. Januar 2018 im Gesetz über die politischen Rechte (LS 161; §§ 146 ff.) geregelt ist, oder Art. 20 Abs. 2 GO, wonach Anordnungen von Behördenmitgliedern oder Ausschüssen von Behördenmitgliedern von der Gesamtbehörde überprüft werden können, wogegen gemäss § 170 Abs. 1 lit. a GG seit 1. Januar 2018 auch Erlasse der Neubeurteilung unterliegen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde Stäfa am 25. November 2018 beschlossene Änderung der Gemeindeordnung wird genehmigt.

II. Der Gemeinderat wird verpflichtet, anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung zu prüfen, inwieweit weitere Artikel in der Gemeindeordnung, die von der vorliegenden Teilrevision nicht erfasst wurden, an das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 anzupassen bzw. zu präzisieren sind.

III. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

IV. Mitteilung an den Gemeinderat Stäfa, Gemeindeverwaltung, Postfach, 8712 Stäfa (ES), den Bezirksrat Meilen, Dorfstrasse 38, Postfach, 8706 Meilen, sowie an die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**