

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

Sitzung vom 8. Dezember 2021

### **1447. Gemeindeordnung (Primarschulgemeinde Dägerlen)**

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 Primarschulgemeinde Dägerlen haben anlässlich der Urnenabstimmung vom 26. September 2021 die Totalrevision der Gemeindeordnung der Primarschulgemeinde Dägerlen (GO) beschlossen. Die Gemeindeordnung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft und enthält die notwendigen Anpassungen an das Gemeindegesetz. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gemeindeordnung wird die bis dahin geltende Gemeindeordnung der Primarschulgemeinde Dägerlen aufgehoben.

3. Folgende Bestimmungen geben zu Bemerkungen Anlass:

a) Art. 10 erster Satz GO sieht vor, dass für die Ersatzwahlen der an der Urne gemäss Art. 8 GO zu wählenden Primarschulpflege die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) über die stille Wahl gelten. Der zweite Satz von Art. 10 GO legt sodann fest, dass die Ersatzwahlen mit leeren Wahlzetteln durchgeführt werden, falls die Voraussetzungen für die Durchführung von Wahlen mit gedruckten Wahlzetteln nicht erfüllt sind. Die stille Wahl (§ 54 GPR) und die Wahl mit gedruckten Wahlzetteln (§ 55 GPR) sind zwei unterschiedliche Wahlverfahren, welche die Gemeinden in der Gemeindeordnung für Erneuerungs- oder Ersatzwahlen des Gemeindevorstands vorsehen können. Anders als bei einer Wahl mit gedruckten Wahlzetteln bedarf es bei einer stillen Wahl grundsätzlich keines Urnengangs. Die wahlleitende Behörde erklärt die vorgeschlagenen Personen ohne Durchführung eines Wahlgangs als gewählt, sofern die massgebenden Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 GPR erfüllt sind. Vor diesem Hintergrund wäre es deshalb widersprüchlich, für die Ersatzwahlen zwei unterschiedliche Wahlverfahren vorzusehen. Bis zur Bereinigung dieser Unstimmigkeit durch eine Revision der Gemeindeordnung ist Art. 10 zweiter Satz GO dahingehend auszulegen, dass mit dem Ausdruck «Durchführung von

Wahlen mit gedruckten Wahlzetteln» eine stille Wahl im Sinne von Art. 10 erster Satz GO gemeint ist. Die Gemeinde ist zu verpflichten, anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung Art. 10 zweiter Satz GO auf Art. 10 erster Satz GO so abzustimmen, dass die für die Ersatzwahlen vorgesehene stille Wahl eindeutig und widerspruchlos zum Ausdruck kommt.

b) Art. 11 Ziff. 6 GO sieht im Sinne von § 162 Abs. 1 Satz 1 GG vor, dass die Stimmberechtigten an der Urne für Gebietsänderungen von erheblicher Bedeutung zuständig sind. § 162 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass in der GO festzulegen ist, welches Organ für Gebietsänderungen von nicht erheblicher Bedeutung zuständig ist. Eine entsprechende Regelung ist in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Die Zuständigkeiten der Organe sind in der Gemeindeordnung jedoch lückenlos zu regeln. Folglich ist ohne ausdrückliche Erwähnung in der Gemeindeordnung, dem demokratisch höher legitimierten Organ, somit der Gemeindeversammlung, die Zuständigkeit für Gebietsänderungen von nicht erheblicher Bedeutung zuzuordnen. Die Gemeinde ist zu verpflichten, anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung Art. 16 GO durch eine zusätzliche Ziffer zu ergänzen, sodass eine lückenlose Zuständigkeitsregelung zwischen Stimmberechtigten an der Urne und Gemeindeversammlung für Gebietsänderungen entsteht.

c) Art. 16 Ziff. 2 GO regelt die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für die Behandlung von Anfragen und die Abstimmung über Initiativen über Gegenstände, die nicht der Urnenabstimmung unterliegen. Dabei wird für die Urnenabstimmung auf 0 GO verwiesen. Gegenstände, die der obligatorischen Urnenabstimmung unterstehen, sind in Art. 11 GO geregelt. Bei der Verweisung auf 0 GO handelt es sich um ein offensichtliches Versehen, dessen Behebung lediglich eine Änderung redaktioneller Natur erfordert (Ersetzung von «0 GO» durch «Art. 11 GO» in Art. 16 Ziff. 2 GO). Die Primarschulpflege ist zur Vornahme dieser Änderungen zu verpflichten.

d) Art. 23 Ziff. 2 GO sieht vor, dass die Primarschulpflege Bestimmungen zum Arbeitsverhältnis der kommunalen Angestellten (Personalverordnung) erlässt. Die wichtigen Rechtsnormen, auf denen die Schulgemeinde beruht und wozu auch die Bestimmungen über das Anstellungsverhältnis der Mitarbeitenden gehören, haben grundsätzlich in einem Gesetz im formellen Sinn (d. h. in einem Beschluss der Gemeindeversammlung) enthalten zu sein (§ 4 Abs. 2 GG). Die Personalverordnung muss daher als Gesetz von der Legislative beschlossen werden. Soweit eine entsprechende Regelung fehlt, gilt sinngemäss das kantonale Personalrecht (§ 53 Abs. 2 GG). Art. 23 Ziff. 2 GO muss daher so verstanden werden, dass die Primarschulpflege unter dem Vorbehalt des kantonalen Personalrechts die weniger wichtigen Bestimmungen über das Arbeits-

verhältnis der Gemeindeangestellten erlässt. Diese Regelung entspricht auch dem einleitenden Satz in Art. 23 GO, wonach die Primarschulpflege für den Erlass und die Änderung von weniger wichtigen Rechtssätzen zuständig ist.

e) Im Übrigen geben die Bestimmungen zu keinen Bemerkungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

f) Die Primarschulpflege ist verpflichtet, die Stimmberechtigten rechtzeitig, in geeigneter Form und unter Verweisung auf diesen Regierungsratsbeschluss über die nicht vorbehaltlose Genehmigung der Gemeindeordnung zu informieren (§ 7 Abs. 1 GG).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Stimmberechtigten der Primarschulgemeinde Dägerlen am 26. September 2021 beschlossene Gemeindeordnung wird im Sinne der Erwägung 3 genehmigt.

II. Die Gemeindeordnung ist, anlässlich ihrer nächsten Revision, im Sinne der Erwägungen 3a und 3b anzupassen.

III. Die Primarschulpflege wird verpflichtet, in Art. 16 Ziff. 2 GO der Gemeindeordnung die redaktionelle Änderung gemäss der Erwägung 3c vorzunehmen.

IV. 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.

V. Mitteilung an die Primarschulpflege Dägerlen, Schulweg 1, 8471 Rutschwil (Dägerlen), den Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, sowie an die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**