

# GRUNDSATZABSTIMMUNG ÜBER DIE GEMEINDEORGANISATION

Beleuchtender Bericht (Weisung) für die Urnenabstimmung vom 4. März 2018



## DIE ABSTIMMUNGSFRAGEN LAUTEN:

A. Wollen Sie der Schulpflege und dem Gemeinderat den Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen Gemeindeordnung für die Bildung einer Einheitsgemeinde als Versammlungsgemeinde erteilen (Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung)?

B. Wollen Sie der Schulpflege und dem Gemeinderat den Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen Gemeindeordnung für die Bildung einer Einheitsgemeinde als Parlamentsgemeinde erteilen (Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament)?

## STICHFRAGE

Welches der beiden Modelle soll umgesetzt werden, falls beide angenommen werden?

## ANTRAG DES GEMEINDERATS UND DER SCHULPFLEGE

Der Gemeinderat und die Schulpflege beantragen Ihnen, Variante A zuzustimmen und die Stichfrage mit Variante A zu beantworten.

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Im Sommer 2016 wurden beim Gemeinderat bzw. bei der Schulpflege Wallisellen zwei Initiativen eingereicht. Eine Initiative verlangte die Bildung einer Einheitsgemeinde, das heisst die Vereinigung der Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde. Die zweite Initiative enthielt die Forderung zur Einführung eines Gemeindeparlaments anstelle der Gemeindeversammlung. Gemeinderat und Schulpflege führten mit den Initianten Gespräche, um das Vorgehen sowohl zeitlich als auch politisch abzustimmen. Die Behörden haben den Initianten in Aussicht gestellt, in Wallisellen die Einführung eines Gemeindeparlaments bzw. die Bildung einer Einheitsgemeinde auf Beginn der Amtsdauer 2022–2026 zu prüfen. Die zeitliche und inhaltliche Koordination beider Themen ist sinnvoll, weil damit ein organischer Übergang von der bisherigen in eine neue Gemeindeorganisation gewährleistet werden kann. Ziel ist es, den Stimmberechtigten im Herbst 2020 die totalrevidierte Gemeindeordnung an der Urne zur Abstimmung vorzulegen.

Aufgrund dieser Ausgangslage haben die beiden Initianten ihre Begehren zurückgezogen bzw. sistiert.

Ob die Einheitsgemeinde mit einem Gemeindeparlament oder mit einer Gemeindeversammlung eingeführt wird, hat weitreichende Folgen auf die Ausgestaltung der Gemeindeorganisation, die politischen Prozesse und Verwaltungsabläufe. Damit die Vorarbeiten für die Abstimmung über die Einheitsgemeinde im Herbst 2020 auf politischer Ebene und in der Verwaltung zielgerichtet und ressourcensparend erfolgen können, soll diese Grundsatzfrage mit der vorliegenden Abstimmung bereits geklärt werden.

Die Schulpflege und der Gemeinderat haben sich intensiv mit Vor- und Nachteilen beider Modelle befasst und erachten die Gemeindeversammlung auch bei einer Einheitsgemeinde als die geeignetste Organisationsform für Wallisellen. Dies insbesondere wegen der unmittelbaren Mitwirkung der Stimmberechtigten und der effizienteren und damit kostengünstigeren Abläufe

auf politischer wie auch auf verwaltungstechnischer Ebene.

Die Schulpflege und der Gemeinderat empfehlen deshalb, Variante A zuzustimmen und die Stichfrage mit Variante A zu beantworten.

## WEISUNG

### 1 ZWEI INITIATIVEN BRINGEN DEN STEIN INS ROLLEN

Im Sommer 2016 wurden beim Gemeinderat bzw. bei der Schulpflege Wallisellen zwei Initiativen eingereicht. Eine Initiative verlangte die Bildung einer Einheitsgemeinde, das heisst die Vereinigung der Schulgemeinde mit der Politischen Gemeinde. Die zweite Initiative enthält die zusätzliche Forderung zur Einführung eines Gemeindeparlaments anstelle der Gemeindeversammlung. Gemeinderat und Schulpflege führten mit den Initianten Gespräche, um das Vorgehen sowohl zeitlich als auch politisch abzustimmen. In einem Pressecommuniqué orientierten die Behörden die Bevölkerung wie folgt über die Gesprächsergebnisse und das weitere Vorgehen: «Beide Initianten, Werner Meier und Tobias Hofstetter mit ihren Mitunterzeichnenden, haben der Schulpflege wie auch dem Gemeinderat gegenüber signalisiert, ihre Initiativen unter den gegebenen Umständen zurückzuziehen. Sie zeigen sich erfreut, dass sie beide dank ihres Engagements den Anstoss für dieses für Wallisellen wegweisende

Projekt – der Aufgleisung einer Einheitsgemeinde – geben konnten. Die Schulpflege wie auch der Gemeinderat bedanken sich bei den beiden Erstunterzeichnenden für die zahlreichen konstruktiven Gespräche. Beide Behörden sind zuversichtlich, dass gemeinsam mit den Initianten und einer engagierten Öffentlichkeit eine für die ganze Gemeinde Wallisellen zeitgemässe Gemeindeordnung erschaffen werden kann.»

Die Behörden haben den Initianten in Aussicht gestellt, in Wallisellen die Einführung eines Gemeindeparlamentes bzw. die Bildung einer Einheitsgemeinde auf Beginn der Amtsdauer 2022–2026 zu prüfen. Diese Koordination ist inhaltlich und zeitlich sinnvoll, weil damit ein organischer Übergang von der bisherigen in eine neue Gemeindeorganisation gewährleistet werden kann.

Am 1. Januar 2018 ist ein neues kantonales Gemeindegesetz in Kraft getreten. Alle Gemeinden im Kanton Zürich müssen deshalb ihre Gemeindeordnungen revidieren und dem kantonalen Recht innert vier Jahren anpassen. Die zwingenden Anpassungen an das kantonale Recht werden

im Rahmen des Projektes zur Einführung eines Gemeindeparlamentes bzw. zur Bildung einer Einheitsgemeinde berücksichtigt.

## **2 GRUNDLAGENBERICHT**

Gemeinderat und Schulpflege Wallisellen setzten Anfang 2017 eine aus je drei Behördenmitgliedern zusammengestellte Arbeitsgruppe ein. Gemeindevorsitzende Barbara Roulet sowie Matthias Kipfer, Leiter der Schulverwaltung, wirkten in dieser Arbeitsgruppe ebenfalls mit. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und die Bevölkerung in den Meinungsbildungsprozess einzubeziehen. Um sich einen Überblick über die Unterschiede zwischen der Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und jener mit Gemeindeparlament zu verschaffen, setzte sich die Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Parlamentsgemeinden zusammen. Sie liess sich u.a. über die Geschäftsabwicklung, über die Kompetenzen von Stadtrat und Grosse Gemeindeparlament (Parlament) und die Kosten eines Parlamentsbetriebs informieren. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen sowie die Interpretation verschiedener

Arbeiten (z.B. Diplomarbeiten an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften) hat die Arbeitsgruppe in einen Grundlagenbericht einfließen lassen. Diesen Grundlagenbericht hat sie Ende Juni 2017 der Bevölkerung zugänglich gemacht.

### **3 MERKMALE DER VERSAMMLUNGSGEMEINDE**

In der als Versammlungsgemeinde organisierten Politischen Gemeinde wie auch in der Schulgemeinde nehmen die Stimmberechtigten ihre demokratischen Mitwirkungsrechte grundsätzlich in der Gemeindeversammlung bzw. Schulgemeindeversammlung und für einzelne besondere Aufgaben an der Urne wahr. Die Gemeindeversammlung beschliesst über Geschäfte, die ihr das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweist. Sie übt zudem die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben aus. Die Gemeindeversammlung hat eine grosse Tradition und ist Ausdruck der direkten Demokratie. Die Stimmberechtigten der Gemeinde kommen am gleichen Ort zusammen und beschliessen über Geschäfte von grosser politischer Tragweite. Über wichtige

Geschäfte, die eine möglichst grosse Stimmbeteiligung erfordern, entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne. Hierzu gehören der Erlass oder die Änderung der Gemeindeordnung oder der Beschluss über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen.

### **4 MERKMALE DER PARLAMENTSGEMEINDE**

Die Politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindep Parlament einrichten. Demgegenüber kann die Schulgemeinde lediglich als Versammlungsgemeinde ausgestaltet werden. In der Parlamentsgemeinde übernimmt das Gemeindep Parlament die Rolle der Legislative anstelle der Gemeindeversammlung. An die Stelle der direkten Versammlungsdemokratie tritt die repräsentative Demokratie. Von den Stimmberechtigten gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter beschliessen über die Geschäfte der Gemeinde und üben die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben aus.

Die Stimmberechtigten behalten verschiedene direkt-demokratische Mitwirkungsrechte. Wie in der

Versammlungsgemeinde können sie über bestimmte Geschäfte, die ihnen das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung zuweisen, an der Urne abstimmen. Die Verhandlungen des Parlaments sind öffentlich, das heisst, alle interessierten Personen können die Debatten des Parlaments mitverfolgen. Über die Organisation des Parlaments sowie über die Rechte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier erlässt das Parlament einen Organisationserlass (Geschäftsordnung).

## **5 MITWIRKUNG DER BEVÖLKERUNG**

Den Initianten war es wichtig, dass die Bevölkerung aktiv in die Diskussion über die künftige Gemeindeorganisation einbezogen wird. Die Arbeitsgruppe hat die Stimmberechtigten zu zwei Anlässen eingeladen: Am 26. Juni 2017 fand ein Informationsabend statt, und am 2. September 2017 waren die Stimmberechtigten zur Mitwirkung und Mitgestaltung eingeladen. Am Anlass im September diskutierte die Bevölkerung mit Parlamentsvertreterinnen und -vertretern aus dem Kanton Zürich verschiedene Themen im Zusammenhang mit dem

Parlamentsbetrieb. Die Auswertung der beiden Anlässe zeigt, dass die wichtigen Aspekte für einen allfälligen Wechsel von der Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung zur Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament im Grundlagenbericht enthalten sind. Die beiden Anlässe zeigten, dass es richtig und wichtig war, die interessierte Bevölkerung zu dieser richtungsweisenden Frage der Gemeindeorganisation zur Mitwirkung einzuladen.

## **6 GRUNDSATZABSTIMMUNG ÜBER DIE GEMEINDEORGANISATION**

Als die beiden Initiativen im Sommer 2016 bei Gemeinde- und Schulpflege eingereicht wurden, musste aufgrund des neuen Gemeindegesetzes davon ausgegangen werden, dass bei der Einführung der Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament die Schulgemeinde zwingend mit der Politischen Gemeinde vereinigt werden muss (sog. Einheitsgemeinde). Im Frühsommer 2017 hob das Bundesgericht die entsprechende Bestimmung im Gemeindegesetz jedoch auf. Dies bedeutet, dass eine Politische Gemeinde auch

ohne Fusion mit einer Schulgemeinde als Parlamentsgemeinde organisiert werden kann. Eine eigenständige Schulgemeinde hingegen kann lediglich als Versammlungsgemeinde organisiert werden. Diese in der Praxis herausfordernde neue gesetzliche Grundlage (man stelle sich vor, die Politische Gemeinde würde ein Parlamentsbetrieb führen und die Schulgemeinde wie bis anhin als Versammlungsgemeinde organisiert sein) hat Gemeinderat und Schulpflege bewogen, an ihrem ursprünglichen Bekenntnis festzuhalten und auf Beginn der Amtsdauer 2022–2026 eine Einheitsgemeinde zu bilden. In einem ersten Schritt soll die Stimmbevölkerung von Wallisellen deshalb im Grundsatz entscheiden, ob sie die heutige Organisation mit Gemeindeversammlung oder ein Gemeindeparlament einführen will. Nach diesem richtungsweisenden Grundsatzentscheid werden Gemeinderat und Schulpflege die Revision der Gemeindeordnung in Angriff nehmen. Wer die Bildung der Einheitsgemeinde bereits heute ablehnt, kann die Fragen A und B mit Nein beantworten und bei der Stichfrage leer einlegen.

## 7 GEMEINDEVERSAMMLUNG BEIBEHALTEN

Im Hinblick auf die Grundsatzabstimmung empfehlen der Gemeinderat und die Schulpflege, die heutige Organisation mit Gemeindeversammlung beizubehalten. Bei der Ausarbeitung des Grundlagenberichts und im Rahmen der Informations- und Mitwirkungsanlässe zeigte sich, dass die Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung einige Schwachpunkte aufweist, insgesamt aber für Wallisellen nach wie vor die geeignetste Organisationsform ist. Als Stärke hervorzuheben ist die unmittelbare Mitwirkung und Mitgestaltung durch die Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen, sei dies mit persönlichen Voten, mit der Mobilisierung Gleichgesinnter oder durch Anfragen an die Behörden. Mit der Einführung eines Gemeindeparlaments gewinnen Parteien und Gruppierungen an politischem Einfluss – die einzelnen Stimmberechtigten dagegen verlieren mit der Einführung eines Parlaments an Einflussmöglichkeiten. Landauf landab haben zudem die etablierten Parteien offensichtlich Mühe, neue Mitglieder zu gewinnen – auch in Parlamentsgemeinden, wie der



Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus diesen Gemeinden ergab. Hinzu kommt, dass der oft ins Feld geführte Vorteil, mit einem Parlamentsbetrieb eröffne sich für den politischen Nachwuchs bessere Möglichkeiten, leider nicht sticht. Prof. Dr. Andreas Ladner führte in seinem Referat am 26. Juni 2017 aus, dass es keine wissenschaftlich erhärteten Erkenntnisse gäbe, wonach in Parlamentsgemeinden die Jugendlichen früher politisch aktiv würden und dann politisch aktiv blieben. In der Praxis wird diese wissenschaftliche Meinung von den Parlamentsvertreterinnen und -vertretern bestätigt. Auffallend ist auch der Unterschied bei der Geschäftsabwicklung. Vor allem grosse und bedeutende Projekte beanspruchen im Parlamentsbetrieb deutlich mehr Zeit. Die Vorberatung in Kommissionen, die Beurteilung im Parlament, in den Parteien und Fraktionen nimmt mehr Zeit in Anspruch als in der Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung. Diesem Argument ist im Rahmen der Mitwirkung entgegengehalten worden, dass diese mehrstufige Beurteilung durch «verschiedene Brillen» letztlich die Qualität steigere. Gemeinderat

und Schulpflege Wallisellen sind sich durchaus bewusst, dass aus Sicht der Bevölkerung die Qualität einzelner Entscheide hin und wieder in Frage gestellt werden kann. Insgesamt werden dem Gemeinderat und der Schulpflege in Bezug auf die Qualität der politischen Arbeit gute Zeugnisse ausgestellt. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass ein Parlamentsbetrieb rund 500'000 Franken teurer ist als die Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung.

## **DEMOKRATISCHE LEGITIMATION UND KONTROLLE VERSTÄRKEN**

Wie bereits erwähnt, müssen alle Gemeinden die Gemeindeordnung an das kantonale Recht anpassen. Das neue Gemeindegesetz sieht vor, dass die Stimmberechtigten in Zukunft über weitreichende politische Entscheide an der Urne befinden. Ziel dieser neuen übergeordneten Bestimmung ist es, wichtige politische Entscheide breiter abzustützen. So sollen die Stimmberechtigten zusätzliche Kompetenzen bei Urnenabstimmungen erhalten, beispielsweise bei Auslagerungen oder der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Damit wird nicht nur die

Legitimation, sondern auch die Kontrolle der politischen Arbeit der Behörden verstärkt. Diese erfolgt allerdings nicht mit einem Parlament, sondern auch in Zukunft unmittelbar von den Stimmberechtigten. Weil die politischen Geschäfte komplexer werden und es für die Stimmberechtigten zunehmend anspruchsvoller wird, sich über Zusammenhänge und Hintergründe ein verlässliches Bild zu machen, soll eine Geschäftsprüfungskommission bzw. eine Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission eingeführt werden. Diese Kommission kann zu den Anträgen des Gemeinderats oder der Schulpflege auch materiell Stellung nehmen und nicht nur die finanzielle Angemessenheit beurteilen. Die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission kann die Hintergründe eines behördlichen Antrags im Detail prüfen, kann Auskünfte von Behörden und Verwaltung verlangen und einen unabhängigen Antrag im Hinblick auf eine Entscheidung der Stimmberechtigten erstellen. Mit der Einführung einer Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission werden der Gemeinderat wie auch die Schulpflege verpflichtet, jährlich einen Geschäftsbericht

zu erstellen. Die Stimmberechtigten erhalten so einen vertiefteren und detaillierteren Einblick in die Arbeit des Gemeinderats und der Schulpflege.

## 9 REVISION GEMEINDE- ORDNUNG – ABSTIMMUNG 2020

Je nach Ausgang der Grundsatzabstimmung werden Gemeinderat und Schulpflege die Revision der Gemeindeordnung in Angriff nehmen. Würden sowohl die Frage A als auch die Frage B in der Grundsatzabstimmung mehrheitlich mit Nein beantwortet, bleibt es bei der heutigen Gemeindeorganisation mit zwei Gemeinden (Politische Gemeinde und Schulgemeinde). Beide Gemeinden wären weiterhin als Versammlungsgemeinde organisiert. Für die Stimmberechtigten verwirrend und politisch unsinnig wäre es, wenn die Politische Gemeinde als Parlamentsgemeinde und die Schulgemeinde als Versammlungsgemeinde organisiert wären. Eine solche Option haben die Behörden von Anfang an verworfen, weshalb sie auch nicht Inhalt der Grundsatzabstimmung ist. Die Detailarbeiten an der künftigen Gemeindeordnung nehmen die im April 2018 gewählten Behör-

den von Gemeinderat und Schulpflege nach der Konstituierung im Herbst in Angriff. Ziel ist es, den Stimmberechtigten im Herbst 2020 die totalrevidierte Gemeindeordnung zum Entscheid an der Urne vorzulegen. Bevor mit den Arbeiten an der eigentlichen Gemeindeordnung begonnen werden kann, sind die verschiedenen Handlungsfelder sowie Schnittstellen in der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Schule zu definieren und in einem Geschäfts- und Kompetenzreglement fest zuhalten.

Dieses Reglement muss zwar nicht von den Stimmberechtigten erlassen werden, es enthält aber wesentliche Informationen über die vorgesehene Geschäftsabwicklung von Behörden und Verwaltung, die den Stimmberechtigten nicht vorenthalten werden sollen.

Die Bevölkerung wird bei der Ausarbeitung der neuen Gemeindeordnung weiterhin transparent informiert und in den Meinungsbildungsprozess einbezogen.

Schule Wallisellen  
**Schulverwaltung**

Alte Winterthurerstrasse 26a, 8304 Wallisellen  
Telefon 044 877 64 00  
[kontakt@schule.wallisellen.ch](mailto:kontakt@schule.wallisellen.ch)  
[www.schule.wallisellen.ch](http://www.schule.wallisellen.ch)

Gemeinde Wallisellen  
**Präsidialabteilung**

Zentralstrasse 9, Postfach, 8304 Wallisellen  
Telefon 044 832 61 11  
[praesidialabteilung@wallisellen.ch](mailto:praesidialabteilung@wallisellen.ch)  
[www.wallisellen.ch](http://www.wallisellen.ch)