



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeforum

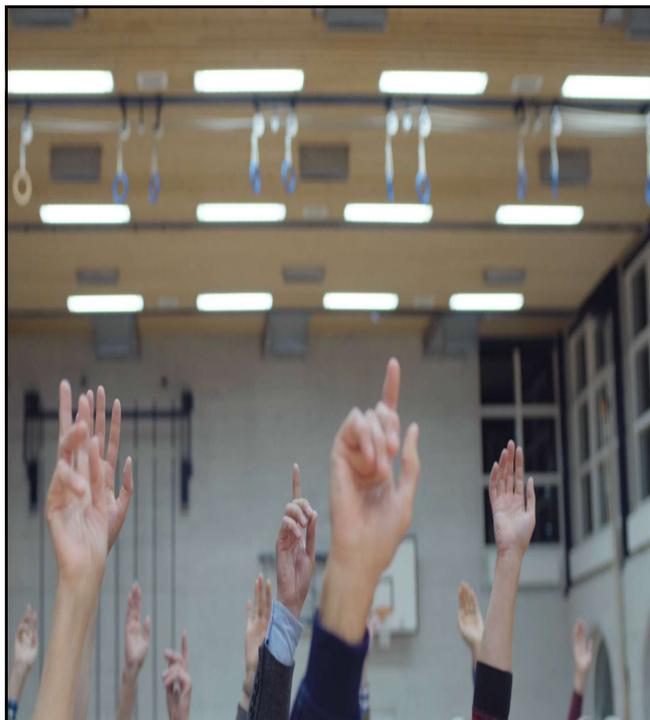
Leitung Gemeindeversammlung

Vittorio Jenni
Patrizia Kaufmann

Gemeindeforum, 28. November 2018

Schlamassel





Agenda

- Gemeindeversammlung
 - Allgemeines
 - Anwendungsbeispiele
- Budgetversammlung
 - Allgemeines / Umgang mit § 119 GG
 - Fallbeispiel

Gemeindeversammlung



Verhandlungsdemokratie

- Anwesenheitserfordernis
- Mündlichkeit
- Öffentlichkeit
- Bereinigung von Vorlagen
- Beschlussfassung nach gemeinsamer Beratung
- Beschlüsse zur politischen Kontrolle
- Informationsrecht zur politischen Kontrolle: Anfragerecht



Vorarbeiten

- Frühzeitige Ausarbeitung **Vorlage** in Gemeinderat zur Beschlussfassung zur Traktandierung an Gemeindeversammlung
- Klärung und gegebenenfalls frühzeitiger Einbezug **RPK**
- Datum, Ort und Zeit der Gemeindeversammlung festlegen
 - mind. 4 Wochen vorher: Ankündigung (inkl. Traktanden, Aktenauflage)
 - mind. 2 Wochen vorher: Zustellung Beleuchtender Bericht



Verfahrensablauf

1. Formalitäten
 - Begrüssung
 - Feststellung rechtzeitige Ankündigung und allenfalls Zustellung Beleuchtender Bericht sowie Aktenauflage
 - Kontrolle StB
 - Wahl Stimmzählende
 - Verlesung Anträge
 - Genehmigung Traktandenliste
2. Anträge StB (Ordnungs- und Änderungsanträge)
3. Bereinigung Anträge
4. Schlussabstimmung



Traktanden / Antragsarten

- Antragsrecht des **Gemeinderats** gemäss § 11 GG
- Besondere Antragsformen gemäss § 12 GG
 - zwei Variantenvorlagen (Alternativabstimmung; zwei Hauptanträge; Ersatz bzw. Änderung Hauptantrag)
 - Grundsatzfrage (Grundsatzabstimmung)
 - Zusatzabstimmung (Abstimmung unter Vorbehalt; Ergänzung Hauptantrag)



Beispiele

Einfacher Antrag	Kredit von 8 Mio. Franken für Neubau Gemeindehaus
Hauptantrag:	Kredit von 8 Mio. Franken für Neubau Gemeindehaus (mit Ölheizung)
+ Variantenantrag:	Holzschnitzelfeuerung (Mehrkosten Fr. 100000.–) statt Ölheizung
Hauptantrag: +	Kredit von 8 Mio. Franken für Neubau Gemeindehaus
Alternativantrag:	Kredit von 5 Mio. Franken für Renovation des alten Gemeindehauses
Hauptantrag: +	Kredit von 8 Mio. Franken für Neubau Gemeindehaus
Zusatzantrag:	Falls Hauptantrag angenommen: zusätzliche Bewilligung von Fr. 15000.– für Velounterstand
Antrag für Grundsatzbeschluss:	Soll die Gemeinde ein neues Gemeindehaus bauen?



aus: Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Thalman et. al., § 46

Traktanden / Antragsarten

- Initiative der **Stimmberechtigten** (Antragsrecht gemäss GPR)
 - Möglichkeit zur Festlegung Traktanden = Hauptantrag
 - Rückzug möglich bis vor Beschlussfassung
- Abschied der **RPK**
 - Abstimmungsempfehlung und Änderungsanträge



Äusserungsrecht

- Äusserungsrecht der **Stimmberechtigten** als politisches Recht
 - Grenzen
 - Massnahmen bei Grenzüberschreitung
- Äusserungsrecht von **Behördenmitgliedern** (Kollegialprinzip)?
- Äusserungsrecht von **Verwaltungsangestellten** und **Nichtstimmberechtigten**?



Antragsrecht

- Formelle Anforderungen an Anträge
- Antragsrecht der **Stimmberechtigten** im Sinne von § 22 GG
 - **Anträge zum Verfahren**; sog. **Ordnungsanträge** richten sich auf die Behandlung und Abstimmung eines Geschäfts
 - **Anträge zur Sache**: sog. **Änderungsanträge** beziehen sich auf die Änderung eines Geschäfts (Traktandum) oder eines Änderungsantrags (Hauptantrag / Nebenantrag / "Verwerfungsantrag"?)



Ordnungsanträge

- Wichtigste Ordnungsanträge sind insbesondere:
 - Änderung Reihenfolge Traktandenliste
Das Geschäft soll in der Versammlung zeitlich verschoben werden
 - Verschiebung Traktandum
Das Geschäft soll auf die nächste Versammlung verschoben werden
 - Abbruch Diskussion
Diskussion ist sofort zu beenden und es soll abgestimmt werden
(Missbrauch, wenn Äusserungsrecht beschnitten wird)



Ordnungsanträge

- Rückkommensantrag
Einen bereits gefällten Beschluss in Wiedererwägung ziehen
- Redezeitbeschränkung
Äusserungen sind zeitlich zu befristen
- Änderung Abstimmungsreihenfolge (Abstimmungsordnung)
Vorgeschlagene Abstimmungsordnung ist nach Antrag zu ändern
- Rückweisungsantrag
Geschäft ist nicht abstimmungsreif und soll zur Überarbeitung an Gemeinderat zurückgehen



Ordnungsanträge

- Besondere Ordnungsanträge (qualifiziertes Mehr)
 - Geheime Abstimmung
(Schluss)-Abstimmung ist schriftlich mit Abstimmungszetteln vorzunehmen (geheime Abstimmung ist bei der Bereinigung ausgeschlossen)
 - Nachträgliche Urnenabstimmung (fakultatives Referendum)
Abstimmung in der Versammlung ist an der Urne zu wiederholen (bei Änderung der Vorlage des Gemeinderats kann dieser von seinem Doppelantragsrecht Gebrauch machen)

Abstimmungsverfahren: Enthaltungen haben Bedeutung (1/4 bzw. 1/3 der anwesenden Stimmberechtigten)



Behandlung Antrag: Zulässigkeitsprüfung

- Ordnungsantrag (Missbräuchlichkeit, z.B. verfrühter Abbruch Diskussion)
- Änderungsantrag zur Sache darf weder gegen Recht verstossen noch in Vollzugskompetenz Behörde eingreifen, ausserdem darf er Geschäft nicht wesentlich verändern:
 - enger Zusammenhang (auch finanziell > Erhöhung?)
 - Tragweite Änderung für (Nicht)-Teilnehmer voraussehbar bzw. beurteilbar
- Entscheid über Zulassung durch Versammlungsleitung > gegebenenfalls Verweis auf Initiativrecht



Beispiele unzulässige Anträge

- Unzulässig bei Jahresrechnung, Abrechnung Verpflichtungskredite, Geschäftsbericht
- Beschränkt zulässig bei Verträgen; nur, sofern Vertragspartner zustimmt
- Unzulässig ist Erhöhung finanziellen Beitrag an Sportklub von Fr. 100'000 auf Fr. 300'000
- Unzulässig, wenn gegen übergeordnetes Recht verstossen wird, z.B. gegen Bauordnung
- Unzulässig, wenn in Vollzugskompetenz des Gemeinderats eingegriffen wird, z.B. Vergabe Auftrag an Firma xy



Behandlung Antrag: Abstimmungsordnung

- Sammeln der gestellten Anträgen (notieren, visualisieren)
- Abstimmung über Ordnungsanträge
 - Regelfall: sofortige Abstimmung über Ordnungsanträge
 - Zulassen einer Diskussion nur, wenn ein Grund besteht: zwingend bei Rückweisungsantrag
- Abstimmung über Anträge in der Sache
 - Bei einem Antrag > Abstimmung nach offenem Verfahren durchführen



Behandlung Antrag: Abstimmungsordnung

- Bereinigung, wenn mehr als 1 Antrag bzw. mehrere Anträge vorliegen
 - 1. Regel: Anträge, die sich gegenseitig ausschliessen, sind in Gruppen einzuteilen
 - 2. Regel: Abstimmung über einzelne Abstimmungs-Gruppen nach dem Prinzip "vom Kleinen zum Grossen" (zuerst untergeordnete, dann übergeordnete Anträge)
 - 3. Regel: gleichzeitige Abstimmungen über Anträge in gleicher Gruppen: 1 Stimme pro Abstimmung in Gruppe (Vorgehen?)
- Schlussabstimmung



Bsp. Bereinigung Erlass: Abstimmungsordg.

- >  Änderung Gebührenverordnung Bereich Baubewilligungen
-  Änderungsantrag 1: Massive Erhöhung Einbürgerungsgebühren
- >  Änderungsantrag 2: max. Gebühr 30'000 für Baubewilligung
Geb-VO: max. Gebühr 20'000 für Baubewilligung
- >  Änderungsantrag 3: Verzicht Kostenvorschuss
Antrag GR: Zulässigkeit Kostenvorschuss



Bsp. Bereinigung Nebenanträge: Abstimmungsrunde

1. >  Gebührenhöhe Baubewilligung

	Abstimmung
Fr. 20'000	15
Fr. 30'000	27

Bereinigung Antrag Geb-VO:
max. Gebührenhöhe Fr. 30'000

2. >  Kostenvorschuss

	Abstimmung
Kostenvorschuss	24
Kein Kostenvorschuss	55

Keine Bereinigung Geb-VO:
kein Kostenvorschuss



Bsp. Schlussabstimmung nach Bereinigung

3. >  Änderung Gebührenverordnung im Bereich Baubewilligung mit
Bereinigung (max. Gebührenhöhe und Kostenvorschuss)

	Abstimmung
Ja	69
Nein	25

Beschluss: Zustimmung für
Änderung Gebührenordnung



Bsp. Bereinigung Kredit: Abstimmungsordg.

- ›  Antrag GR: Anbau Kindergarten mit Sandkasten
- ›  Änderungsantrag 1: Renovation alter Kindergarten
- ›  Änderungsantrag 2: Anbau Kindergarten mit Rutschbahn
- ›  Änderungsantrag 3: Metallrutschbahn 7m lang
- ›  Änderungsantrag 4: Metallrutschbahn 5m lang
- ›  Änderungsantrag 5: Metallrutschbahn 3m lang
- ›  Änderungsantrag 6: Röhrenrutschbahn
- ›  Änderungsantrag 7: Anbau Kindergarten ohne Spielplatz



Bsp. Bereinigung Nebenanträge: Abstimmungsrunde

1.  Länge Metallrutschban

	1. Abstimmung	2. Abstimmung
7 m	41	
5 m	24	35
3 m	14	14
2.  Art der Rutschbahn (Metall- oder Röhrenrutschbahn)

	Abstimmung
Metall	16
Röhre	38

Bereinigung (Haupt-)
 Änderungsantrag 2: Rutschbahn
 Röhre à 5 m



Bsp. Bereinigung Hauptanträge: Abstimmungsrunde

3. >  Anbau Kindergarten mit Sandkasten, Rutschbahn oder ohne Spielplatz

	1. Abstimmung	2. Abstimmung
Sandkasten	34	37
Rutschbahn	35	35
Kein Spielplatz	4	

Bereinigung Hauptanträge:
Anbau Kindergarten mit
Sandkasten



Bsp. Schlussabstimmung nach Bereinigung

4. >  Kreditbewilligung für Anbau Kindergarten mit Sandkasten (bereinigt)

	Abstimmung
Ja	72
Nein	16

Beschluss: Bewilligung Kredit für
Anbau Kindergarten mit Sandkasten



Vorberatende Gemeindeversammlung

- Bestand und Umfang gemäss GO
Ausschluss bei Initiativen / Empfehlung GAZ: auch bei Verträgen
- Bereinigung Anträge wie bei üblicher Gemeindeversammlung
(Mitgestaltungsrecht) > besondere Zulässigkeitsprüfung, z.B. Rückweisung
- Keine Schlussabstimmung
- Abstimmung über Empfehlung zu Handen Urne (Auszählen der Stimmen)
- Doppelantragsrecht des Gemeinderats



Anfrage an Gemeindeversammlung

- Anfrage über Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung
 - Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde, aber Grenzen des Anfragerechts
 - Stimmberechtigte (Nichtstimmberchtigte Informationszugangsrecht nach IDG)
 - schriftlich an Gemeinderat
 - Eingang 10 Arbeitstage vor Versammlungstag



Anfrage an Gemeindeversammlung

- Zustellung schriftliche Antwort an anfragende Person 1 Tag vor
Versammlung
- Bekanntgabe Anfrage und schriftliche Antwort in der Versammlung
- angemessene Stellungnahme anfragende Person
- Ordnungsantrag zur Diskussion zulässig > politische Kontrolle



Budgetversammlung



Vor der Budgetversammlung

- Ankündigung 4 Wochen / Zustellung Beleuchtender Bericht 2 Wochen vor GV
 - Veröffentlichung Budgetvorlage/Steuerfuss im Internet und Aktenauflage 4 Wochen vor GV (Taktandierungsgebot/Vorbereitung Stimmberechtigte)
- **Aktuell:** Prüfung Abgrenzung Finanzausgleich gemäss § 119 Abs. 2 und 3 GG nach Methode GAZ /VZF
 -  kein Handlungsbedarf > Budget rechtskonform
 -  unmittelbarer Handlungsbedarf vor GV > Budget rechtswidrig



Handlungsbedarf vor der Versammlung

1. Ermittlung korrekter Budgetwerte nach geschulter Differenzmethode
> "kein" fachlicher Handlungsspielraum
2. Folgenabschätzung / Auswirkungen auf Budget feststellen / Handlungsspielraum Budget
> Einhaltung § 92 Abs. 2 GG beachten
3. Vorgehen Bereinigung Budgetvorlage/Steuerfuss
> Beschluss Gemeinderat hat ursprünglichen Antrag zu bereinigen (ersetzen)
(kein Änderungsantrag, kein Variantenantrag)



Handlungsbedarf vor der Versammlung

- Bereinigte Budgetvorlage hat **keinen Einfluss** auf Höhe Steuerfuss
 - unmittelbare Information RPK zur Antragsstellung (Abschied)
 - unmittelbare Aktenaufgabe und Veröffentlichung bereinigtes Budget und geänderter Beleuchtender Bericht auf Internet (möglichst mit Antrag RPK)
 - Fristvorgaben verletzt aber geringe Rekursgefahr > Antrag in Versammlung erläutern "vertretbar"



Handlungsbedarf vor der Versammlung

- Bereinigte Budgetvorlage hat **Einfluss** auf Höhe Steuerfuss, aber Zeit für Information Stimmberechtigte (> ca. 1 Woche vor Versammlung)
 - unmittelbare Information RPK zur Antragsstellung (Abschied)
 - unmittelbare Aktenaufgabe und Veröffentlichung bereinigtes Budget
 - Zustellung geänderter Beleuchtender Bericht an Stimmberechtigten (im Abosystem "vertretbar" und möglichst mit Antrag RPK)
 - Weitere Informationsmassnahmen prüfen je folgenschwerer die Auswirkungen (Presse)
 - Fristvorgaben verletzt / gewisse Rekursgefahr > daher rasche Information



Handlungsbedarf vor der Versammlung

- Bereinigte Budgetvorlage hat **Einfluss** auf Höhe Steuerfuss, aber Information Stimmberechtigte nicht rasch möglich (< 1 Woche vor Versammlung)
 - Prüfen, ob Verschiebung Budgetversammlung
 - > Ankündigung neuer Termin für Budgetversammlung (mind. 2 Wochen)
 - > Neuer Antrag betr. Budgetvorlage/Steuerfuss (Beleuchtender Bericht und Aktenauflage)
 - Fristvorgaben erheblich verletzt angesichts Auswirkung > hohe Rekursgefahr



Erläuterung Budgetvorlage/Steuerfuss

- Einleitung GV: Hinweis auf verspätete Zustellung (bereinigte) Vorlage
 - > trotzdem Versammlung beschlussfähig wegen getroffenen Massnahmen
- Budgetvorlage und Steuerfuss sind im gleichen Traktandum zu behandeln, aber in zwei Beschlüssen festzulegen
- Erläuterung Antrag betr. bereinigte Budgetvorlage/Steuerfuss durch Finanzvorstand
 - insbesondere Hinweis auf Rechtslage (§§ 119 und 92 GG) sowie Folgen für Budget und Steuerfuss und auf Vorlage ohne Bereinigung
 - Hinweis auf angestrebte Änderung Gesetz, Gefahr aufsichtsrechtliches Einschreiten
- Abschied RPK durch Präsidium (Fehlen Antrag macht Entscheid GV anfechtbar)



Ordnungsantrag Budgetvorlage/Steuerfuss

Grundsätzlich Zulässigkeit von Ordnungsanträgen / folgende aber problematisch:

- Vertagung Traktandum > (i.d.R. nur kurzfristig wegen Geschäft, Ausnahme?)
- Verschiebung Reihenfolge Budget/Steuerfuss (unzulässig, da Inhalt vor Finanzierung)
- Verwerfung / Rückweisung (Ablehnung nach Bereinigung, Rückweisung wegen nicht entscheidungsreife Vorlage nach Diskussion ohne Bereinigung) aber trotzdem Festlegungspflicht
- Nachträgliche Urnenabstimmung (unzulässig)



Änderungsantrag Budgetvorlage/Steuerfuss

- Sammeln von Änderungsanträgen (Streichen, Kürzen, Erhöhen)
- Prüfung Zulässigkeit
 - i.d.R. wegen Natur des Geschäfts unbeachtlich: wesentliche Änderung Vorlage, enger Zusammenhang, Traktandierungsgebot
 - Verletzung höherrangiges Recht, insbesondere
 - haushaltsrechtliche Vorschriften (§ 119 Abs. 2 und 3, § 92 Abs. 2 § 90 Abs. 3, § 123 Abs. 3)
 - pauschale Kürzungen
 - Gebundenheit



Exkurs Gebundenheit

- Ausgaben setzen Verpflichtungs- **und** Budgetkredit voraus (Ausnahme: Ausgaben ausserhalb Budget)
- Ausgaben gebunden, wenn **Verpflichtung** zur Vornahme Ausgabe und kein erheblicher Entscheidungsspielraum (zeitlich, sachlich, örtlich) besteht
 - (kantonalem oder kommunalem) Gesetz
 - Finanzkompetenzen (Kompetenzordnung gemäss GO)
 - Sachkompetenz (Stellenplanregelung gemäss GO)



Exkurs Gebundenheit

- Kantonales oder kommunales Gesetz so bestimmt > Ausgaben gebunden
 - z.B. Sozialausgaben aber Höhe ist Schätzung daher kleiner Ermessensspielraum in sachlicher Hinsicht
- Finanzkompetenzen Legislative sind gebundene Ausgaben
 - z.B. Ausgabenbewilligung Schulhaus, zeitlicher Spielraum



Exkurs Gebundenheit

- Finanzkompetenzen Gemeinderat
 - innerhalb Budget > gebundene Ausgaben, zeitlicher Spielraum ? (z.B. Velounterstand)
- Sachkompetenzen Gemeinderat sind gebundene Ausgaben
 - z.B. Stellenplanerhöhung oder IT in Kompetenz Gemeinderat



Vorgehen Zulässigkeit

- Änderungsantrag **nicht zulassen** (offensichtlich unzulässig, z.B. Änderung einer rein rechnerischen Budgetposition, Streichung Position Sozialausgaben)
 - Folgen: Rüge in Versammlung > Stimmrechtsrekurs (aufschiebende Wirkung)
- Änderungsantrag **zulassen**, aber Hinweis auf Aufsichtsverfahren (nicht offensichtlich klare Rechtslage, z.B. Gebundenheit § 14 VGG)
 - Versammlung beschliesst über Antrag
 - aufsichtsrechtsrechtliches Verfahren vor Bezirksrat v.A.w. oder auf Begehren Behörde (keine aufschiebende Wirkung)
 - Achtung Gebundenheit bei gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben geht vor



Bereinigung Vorlage

- Budgetvorlage (bereinigte Budgetvorlage ist **einzig**er Hauptantrag)
 - Budget Punkt für Punkt bereinigen
 - Antrag Gemeinderat und Änderungsanträge, die sich gegenseitig ausschliessen, gleichzeitig nach Eliminationsmethode bereinigen, bis ein Antrag übrigbleibt
 - Schlussabstimmung über Budget
- Steuerfuss (bereinigter Steuerfuss ist einziger Hauptantrag)
 - Vorgehen wie oben und Schlussabstimmung



Besonderheit bei Budget/Steuerfuss

- Budget und Steuerfuss voneinander abhängig (Ablehnung Steuerfuss führt zu Dahinfallen Budget > neue Budgetversammlung)
- Rückkommensantrag Stimmberechtigte zulässig > bei Annahme auf Vorlage (Budget/Steuerfuss) zurückgreifen
- kein Rückkommensantrag durch Behörde (Kollegialprinzip) > Akzeptanz Volksentscheid
- Kein Änderungsantrag Behörde für Änderung Budgetvorlage ohne oder falsche Abgrenzung Finanzausgleich (Kollegialprinzip)



Fallbeispiel: Antrag/Zulässigkeit/Ordnen

- ›  Herr Schweizer: Antrag Reduktion Beitrag an Organisation
- ›  Herr Knausri: Antrag 1 Belassen Steuerfuss auf 86%
- ›  Herr Knausri: Antrag 2 pauschale Kürzung Budget
- ›  Frau Gmögig: Antrag Erhöhung Steuerfuss auf 90%
- ›  Herr Eilig: Antrag Abbruch Diskussion
- ›  Frau Zack: Antrag Rückweisung Steuerfuss
- ›  Herr Unklar: kein Antrag (zu unbestimmt, nur ein Votum)
- ›  Frau Wirt: Antrag Streichung Investitionskredit im Budget
- ›  Herr Fair: Antrag Erhöhung Elternbeiträge im Budget



Abstimmen Ordnungsanträge

- ›  Frau Zack: Antrag Rückweisung Budget

1. Diskussion über Rückweisung

2. Abstimmung

Ja	4
Nein	35

Keine Rückweisung: Beratung wird weitergeführt



Abstimmen Ordnungsanträge



Herr Eilig: Antrag Antrag Abbruch der Diskussion

1. Äusserung der Stimmberechtigten auf Rednerliste

2. Abstimmung

Ja ~~2~~

Nein 56

Kein Abbruch der Beratung: Diese wird weitergeführt bis niemand mehr das Wort verlangt



Budget: Bereinigung Änderungsanträge



Herr Schweizer: Antrag Reduktion Beitrag auf Fr. 350'000



Gemeinderat: Antrag Budget Gesamtbeitrag Fr. 450'000

Abstimmung

Reduktion Beitrag auf Fr. 350'000 42

Festlegung Beitrag auf Fr. 450'000 ~~34~~

Reduktion Beitrag auf Fr. 350'000:
Budgetvorlage wird verändert



Budget: Bereinigung Änderungsanträge

- › ■ Frau Wirt: Antrag Streichung Investitionskredit Dorfzentrum im Budget
- › ■ Gemeinderat: Antrag Budget Festlegung Investitionskredit Dorfzentrum

Abstimmung

Budgetantrag Investitionskredit Fr. 870'000	22
Antrag Streichung Investitionskredit	33

Investitionskredit wird aus Budget 2019 gestrichen



Budget: Schlussabstimmung

- › ■ Abstimmung über bereinigte Budgetvorlage (Streichung Investitionskredit, Reduktion Beitrag)

Ja	52
Nein	11

Beschluss: Festlegung Budget



Steuerfuss: Bereinigung Änderungsanträge

- › ■ Herr Knausri: Antrag 1 Festlegung Steuerfuss auf 86%
- › ■ Frau Gmögig: Antrag Erhöhung Steuerfuss auf 90%
- › ■ Gemeinderat: Antrag Steuerfuss Festlegung auf 91%

	1. Abstimmung	2. Abstimmung	
Steuerfuss 88%	27	28	Steuerfuss wird auf 91% festgesetzt
Steuerfuss 90%	30		
Steuerfuss 91%	32	38	



Steuerfuss Schlussabstimmung

- › ■ Abstimmung über bereinigter Steuerfuss auf 91%

Ja	38
Nein	41

Beschluss: Ablehnung Steuerfuss



Hilfsmittel

- Gemeindegesetz (LS 131.1)
- Gesetz über die politischen Rechte (LS 161)
- Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz
- Leitfaden Leitung Gemeindeversammlung (zzgl. Checkliste)
- Handbuch GPR

