

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00377 vom 26. November 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2018.00377](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00377)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00377 du 26 novembre 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00377 del 26 novembre 2017

## Regeste

Genehmigung der Gemeindeordnung vom 26. November 2017 | [Der Regierungsrat verweigerte Bestimmungen in der Gemeindeordnung der Gemeinde Küsnacht betreffend Delegation von dem Gemeinderat bzw. der Schulpflege zustehenden Finanzkompetenzen an einzelne Mitglieder die Genehmigung und wies die Gemeinde an, eine Bestimmung betreffend Teilnahme der Geschäftsleitung an Schulpflegesitzungen bei der nächsten Revision der Gemeindeordnung anzupassen.] Die Überprüfungsbefugnis des Regierungsrats ist im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt (E. 2). Eine Bestimmung, wonach die dem Gemeinderat bzw. der Schulpflege zukommenden Finanzkompetenzen bis Fr. 50'000.- im Einzelfall an einzelne Mitglieder delegiert werden können, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 3). Ein Recht der Geschäftsleitungsmitglieder, mit beratender Stimme an Sitzungen der Schulpflege teilzunehmen, ist mit dem Volksschulgesetz vereinbar (E. 4). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2018.00377 Urteil der 4. Kammer vom 22. Oktober 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen Gemeinde Küsnacht, vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, vertreten durch die Direktion der Justiz und des Innern, Beschwerdegegner, betreffend Genehmigung der Gemeindeordnung vom 26. November 2017, hat sich ergeben: I. Die Stimmberechtigten der Gemeinde Küsnacht nahmen bei der Volksabstimmung vom 26. November 2017 eine Totalrevision der Gemeindeordnung (GO) an. Der Regierungsrat genehmigte die totalrevidierte Gemeindeordnung mit Beschluss vom 16. Mai 2016 (Dispositiv-Ziff. I), nahm jedoch Art. 20 Abs. 3 letzter Satz GO (Delegation von Finanzbefugnissen an einzelne Gemeinderatsmitglieder), Art. 26 Abs. 2 letzter Satz GO (Delegation von Finanzbefugnissen an einzelne Schulpflegemitglieder) und Art. 31 Abs. 1 Ziff. 4 GO (Bussenkompetenz im Bauwesen) von der Genehmigung aus (Dispositiv-Ziff. II) und verpflichtete die Gemeinde Küsnacht in Dispositiv-Ziff. III, Art. 27 Abs. 1 GO (Teilnehmende an Sitzungen der Schulpflege) im Sinn der Erwägungen anzupassen. II. Die Gemeinde Küsnacht liess am 27. Juni 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und sinngemäss beantragen, der Beschluss des Regierungsrats sei aufzuheben, soweit damit die Genehmigung von Art. 20 Abs. 3 und Art. 26 Abs. 2 je letzter Satz GO verweigert worden sei sowie die Gemeinde angewiesen werde, Art. 27 Abs. 1 GO anzupassen. Namens des Regierungsrats reichte die Direktion der Justiz und des Innern am 5. September 2018

eine Beschwerdeantwort und am 6. September 2018 die Akten ein. Die Kammer erwägt: 1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden einer Gemeinde gegen erstinstanzliche Anordnungen des Regierungsrats etwa betreffend die Genehmigung einer Gemeindeordnung gemäss § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 f. je lit. a, 19a sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Eine Gemeinde kann gegen die Nichtgenehmigung der Gemeindeordnung gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG wegen einer Verletzung ihrer Autonomie Beschwerde erheben (VGr, 11. April 2018, VB.2018.00052, E. 1; Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 19 N. 80; Martin Bertschi, VRG-Kommentar, § 21 N. 104, 118). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Mit Präsidialverfügung vom 29. Juni 2018 (zugestellt am 2. Juli 2018) wurde für die Beschwerdeantwort eine Frist von 30 Tagen angesetzt, die aufgrund der Gerichtsferien bis (Montag,) 3. September 2018 lief. Die Beschwerdeantwort vom 5. September 2018 erweist sich damit als verspätet, weshalb sie aus dem Recht zu weisen ist.

2. Nach Art. 89 Abs. 1 der V erfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) regelt die Gemeinde ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Diese wird von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen (Art. 89 Abs. 2 KV). Die Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrats, welcher sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft (Art. 89 Abs. 3 KV). Die Überprüfungsbefugnis des Regierungsrats ist damit ausdrücklich auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt, womit die Genehmigung nur verweigert werden darf, wenn einzelne Bestimmungen gegen übergeordnetes kantonales oder Bundesrecht verstossen (VGr, 11. April 2018, VB.2018.00052, E. 2; Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 89 N. 13; Johannes Reich in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017, § 4 N. 11).

3. 3.1 Gemäss Art. 20 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c GO ist der Gemeinderat unter anderem zuständig für im Budget nicht enthaltene neue einmalige Ausgaben bis Fr. 300'000.- im Einzelfall, höchstens bis Fr. 2'500'000.- im Jahr, und neue wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 150'000.- im Einzelfall, höchstens bis Fr. 300'000.- im Jahr. Diese Befugnisse können gemäss Art. 20 Abs. 3 Satz 3 GO bis Fr. 50'000.- im Einzelfall an Mitglieder des Gemeinderats delegiert werden. Letzterem versagt der Beschwerdegegner die Genehmigung. Zur Begründung führt er an, einerseits missachte diese Regelung § 104 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1), wonach die Gemeindeordnung für durch den Gemeinderat bewilligte neue Ausgaben ausserhalb des Budgets einen jährlichen Gesamtbetrag für neue einmalige und wiederkehrende Ausgaben festlegen müsse. Andererseits könnten die neun Gemeinderatsmitglieder, würde jedes den Betrag von Fr. 50'000.- für wiederkehrende Ausgaben ausschöpfen, einen Gesamtbetrag von Fr. 450'000.- bewilligen, was über der nach Art. 20 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c GO zulässigen Höchstgrenze liege.

3.2 Die Argumentation des Beschwerdegegners überzeugt nicht. Nach § 44 Satz 1 GG kann eine Behörde einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen. Mit einer solchen Aufgabenübertragung werden regelmässig auch die entsprechenden Finanzkompetenzen übertragen. Das übergeordnete Recht lässt die in Art. 20 Abs. 3 Ziff. 3 GO vorgesehene Delegation von Finanzkompetenzen an einzelne Behördemitglieder ausdrücklich zu. Was sodann die Grenze von Fr. 50'000.- im Einzelfall

betrifft, ist darin eine ausgabenbezogene Beschränkung der Delegationsmöglichkeit nach § 44 Satz 1 GG zu erblicken. Dass eine solche Beschränkung der Delegation von dem Gemeinderat zukommenden Finanzkompetenzen an die einzelnen Mitglieder zulässig ist, stellt auch der Beschwerdegegner nicht in Frage. Er scheint sich einzig daran zu stören, dass nicht zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben unterschieden und kein Gesamtbetrag festgelegt werde. Damit verkennt er indes, dass Art. 20 Abs. 3 Satz 3 ausdrücklich auf die Befugnisse gemäss Art. 20 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c GO verweist, also sowohl die Kompetenz für die Bewilligung einmaliger Ausgaben als auch diejenige für die Bewilligung wiederkehrender Ausgaben. Die Bestimmung lässt sich deshalb zwanglos so verstehen, dass einzelnen Gemeinderäten im Einzelfall die Kompetenz für die Bewilligung sowohl einmaliger als auch wiederkehrender Ausgaben ausserhalb des Budgets maximal im Betrag von Fr. 50'000.- delegiert werden darf. Was sodann die Festlegung eines zulässigen jährlichen Gesamtbetrags für neue einmalige und wiederkehrende Ausgaben durch den Gemeinderat betrifft, ergibt sich weder aus § 104 Abs. 2 GG noch aus § 44 GG eine Pflicht, einen solchen Betrag ergänzend auch für die Delegation an einzelne Mitglieder vorzusehen. Dass der maximal zulässige Gesamtbetrag durch die Delegation an einzelne Mitglieder nicht überschritten werden darf, ergibt sich schon daraus, dass der Gemeinderat nur Finanzkompetenzen an einzelne Mitglieder delegieren darf, die er nach Art. 20 Abs. 1 Ziff. 2 lit. c GO auch als Gesamtbehörde ausüben dürfte. In diesem Sinn wird denn auch in Anhang 2 des Organisationsreglements vom 13. Juni 2018 ausdrücklich festgehalten, dass von Einzelmitgliedern genehmigte neue Ausgaben ausserhalb des Budgets auf den zulässigen jährlichen Gesamtbetrag des Gemeinderats angerechnet werden. Damit verstösst Art. 20 Abs. 3 Satz 3 GO nicht gegen übergeordnetes Recht, weshalb der Beschwerdegegner dieser Bestimmung die Genehmigung nicht hätte verweigern dürfen. 3.3 Der nicht genehmigte Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GO betrifft die gleiche Regelung der Finanzkompetenzen für die Schulpflege. Da § 44 Satz 1 GG auch für die Schulpflege Anwendung findet, kann vollumfänglich auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. Auch dieser Bestimmung hätte der Beschwerdegegner die Genehmigung nicht versagen dürfen.

#### **E. 4.1**

Gemäss Art. 27 Abs. 1 GO nehmen an den Sitzungen der Schulpflege die Geschäftsleitung sowie eine Lehrperson und eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter mit beratender Stimme teil. Der Beschwerdegegner genehmigte diese Bestimmung zwar, verpflichtete die Beschwerdeführerin aber, das Teilnahmerecht der Geschäftsleitung anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung zu streichen. Er begründet dies damit, dass die Teilnahme einer Geschäftsleitung an Sitzungen der Schulpflege gemäss § 42 Abs. 5 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) nicht vorgesehen sei.

#### **E. 4.2.1**

Der Beschwerdegegner genehmigt Art. 27 Abs. 1 GO zwar, weist die Gemeinde jedoch an, diese Bestimmung anlässlich der nächsten Revision der Gemeindeordnung anzupassen. Ein solches Vorgehen ist hier widersprüchlich. Ist das Recht der Geschäftsleitung zur Teilnahme an Sitzungen der Schulpflege nicht genehmigungsfähig, so ist der Bestimmung insofern die Genehmigung zu verweigern. Ist das Teilnahmerecht dagegen genehmigungsfähig, so besteht auch keine Veranlassung, die Bestimmung bei der nächsten Revision anzupassen. Anders könnte es sich nur verhalten, wenn durch die Nichtgenehmigung eine Regelungslücke entstünde und deshalb notwendig erschiene, die

nicht genehmigungsfähige Bestimmung befristet zu genehmigen; das ist hier aber nicht der Fall. Die Beschwerdeführerin wendet gegen das Vorgehen des Beschwerdegegners sodann zu Recht ein, dass dieser die Stimmberechtigten nicht verpflichten kann, einer bestimmten Revision zuzustimmen. Sollte die Bestimmung bei der nächsten Revision nicht angepasst werden, bliebe dem Beschwerdegegner nur noch die Möglichkeit einer aufsichtsrechtlichen Anpassung, was sich indes wiederum kaum mit der vorangegangenen Genehmigung verträglich verhält. Wie es sich damit verhält, braucht hier jedoch nicht geklärt zu werden.

#### **E. 4.2.2**

Nach § 42 Abs. 5 Satz 1 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege. Diese Bestimmung regelt zwar, die Teilnahme welcher Personen an der Schulpflegesitzung zwingend zu regeln ist; daraus ergibt sich aber nicht ohne Weiteres, dass die Gemeindeordnung nicht auch noch die Teilnahme weiterer Personen vorsehen kann. Gemäss § 43 Abs. 1 VSG regelt ein Organisationsstatut im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung und der Gemeindeordnung die Kompetenzzuweisung und die Organisation der Schule innerhalb der Gemeinde. Dabei können nach § 46 Abs. 1 VSG organisatorische und administrative Aufgaben von Schulpflege und Schulleitung einem Schulsekretariat übertragen werden. In diesem Sinn lässt das Volksschulgesetz Raum für die Einrichtung einer Geschäftsleitung, welche entsprechende Aufgaben von Schulpflege und Schulleitung übernimmt. Wird im genannten Sinn ein Schulsekretariat geschaffen, entsteht eine zusätzliche Organisationseinheit. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Regelung in § 42 Abs. 5 Satz 1 VSG den Gemeinden verbieten sollte, Vertretern dieser zusätzlichen Organisationseinheit ebenfalls ein Teilnahmerecht mit beratender Stimme an Sitzungen der Schulpflege einzuräumen. Es besteht deshalb keine Veranlassung, die Beschwerdeführerin zu einer Anpassung von Art. 27 Abs. 1 GO zu verpflichten.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. II, soweit damit Art. 20 Abs. 3 und Art. 26 Abs. 2 je letzter Satz GO nicht genehmigt werden, und Dispositiv-Ziff. III im Beschluss des Beschwerdegegners vom 16. Mai 2018 sind aufzuheben.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.