

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. Oktober 2010

1516. Gemeinwesen (Zweckverband Pflegezentrum Eulachtal)

1. Nach Art. 92 der Kantonsverfassung (KV) und § 7 des Gemeindegesetzes können sich Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen. Gemäss Art. 92 Abs. 4 KV bedürfen die Statuten der Zweckverbände der Genehmigung des Regierungsrats (Satz 1); dieser prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit (Satz 2). Die Genehmigung durch den Regierungsrat ist als nachträgliche Überprüfung zu verstehen und deshalb in ihrer Wirkung nicht konstitutiv. Allfällige Mängel der Zweckverbandsstatuten werden durch die Genehmigung nicht geheilt.

2. Die Politischen Gemeinden Bertschikon, Elgg, Elsau, Hagenbuch, Hofstetten und Schlatt bilden seit 1972 einen Zweckverband für den gemeinsamen Bau und Betrieb eines Kranken- und Alterspflegeheimes für die Einwohnerinnen und Einwohner der Verbandsgemeinden (RRB Nr. 1900/1972). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden haben den neuen Statuten zwischen dem 7. Dezember 2009 und dem 8. März 2010 zugestimmt. Der Bezirksrat Winterthur hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse der Verbandsgemeinden keine Rechtsmittel erhoben wurden. Die Neuerungen umfassen im Wesentlichen die demokratische Ausgestaltung der Zweckverbandsstatuten, insbesondere die Einführung des Initiativrechts und des obligatorischen Finanzreferendums. Im Weiteren werden der Verbandszweck erweitert, die Verbandsbefugnisse der Verbandsorgane neu geregelt sowie die Statuten redaktionell überarbeitet.

3. Folgende Bestimmungen geben Anlass zu Bemerkungen:

a. Die Statuten erklären in Art. 10 die Gemeinderäte der Verbandsgemeinden zuständig für die Personalordnung (Ziff. 8), die Festsetzung der Sitzungs- und Taggelder sowie die festen jährlichen Vergütungen und Entschädigungen für die Mitglieder der Verbandsorgane (Ziff. 9) sowie die Tarifordnung (Ziff. 10). Wie bereits in der Vorprüfung festgehalten, müssen die Grundzüge von Regelungen von grundlegender Bedeutung durch die Legislative (Stimmberechtigte) in einem Gesetz im formellen Sinn erlassen werden. Nur die Detailvorschriften bzw. Vollzugsordnungen können von den Gemeinderäten erlassen werden.

Die Formulierung von Art. 10 Ziff. 8, wonach die Gemeinderäte für die Personalordnung zuständig sind, ist insofern unklar, als daraus nicht hervorgeht, ob die Gemeinderäte die Personalordnung selber erlassen oder ob sie ein Personalreglement einer Verbandsgemeinde bzw. das kantonale Personalgesetz für anwendbar erklären können. Grundsätzlich muss aus den Statuten ersichtlich sein, welche Personalordnung für das Personal gilt. Fehlt eine diesbezügliche Regelung, sind gemäss § 72 des Gemeindegesetzes (GG) die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungserlasse sinngemäss anwendbar. Die Regelungslücke in Art. 10 Ziff. 8 der neuen Statuten lässt sich unter Rückgriff auf Art. 15 Ziff. 16 der altrechtlichen Statuten schliessen. Gemäss Art. 15 Ziff. 16 der altrechtlichen Statuten genehmigt die Betriebskommission die Besoldungsverordnung und die allgemeinen Anstellungsbedingungen für das Personal, in Anlehnung an das Personalgesetz des Kantons Zürich und dessen Verordnungen. Es erscheint daher zweckmässig, Art. 10 Ziff. 8 der neuen Statuten lückenfüllend dahin zu ergänzen, dass das in Art. 15 Ziff. 16 der altrechtlichen Statuten erwähnte Personalgesetz und seine Verordnungen, an das sich die Besoldungsverordnung anlehnte, analog auch künftig zur Anwendung kommt. Demnach ist der Zweckverband zu verpflichten, anlässlich der nächsten Statutenrevision die Regelungslücke in Art. 10 Ziff. 8 der Statuten zu schliessen und die anwendbare Personalordnung klar festzulegen.

b. Die Kompetenz zur Festsetzung von Behördenentschädigungen muss immer beim Legislativorgan liegen. Es ist vorliegend davon auszugehen, dass die Gemeinderäte gemäss Art. 10 Ziff. 9 der Statuten in eigener Kompetenz ein Entschädigungsreglement erstellen und nicht bloss Vollzugsvorschriften erlassen können. Die Behördenentschädigung lässt sich nicht unter Art. 10 Ziff. 8 der Statuten und damit unter das Personalrecht des Kantons subsumieren, da sich diese von der Angestelltenentschädigung unterscheidet. Art. 10 Ziff. 9 der Statuten ist daher von der Genehmigung auszunehmen.

Die Festlegung der Taxordnung durch die Gemeinderäte, wie sie in Art. 10 Ziff. 10 vorgesehen ist, genügt den Anforderungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht nicht. Gemäss diesem müssen in einem Gesetz im formellen Sinn zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Höhe der Abgabe enthalten sein (Art. 124 KV). Art. 10 Ziff. 10 der Statuten ist demnach ebenfalls von der Genehmigung auszunehmen.

c. Art. 16 Ziff. 11 ermächtigt den Vorstand zur Aufnahme von Darlehen. Die Finanzierung mit Fremdmitteln, z.B. in Form von Darlehensaufnahmen, ist nur Zweckverbänden erlaubt, welche ihre

Leistungen gegen kostendeckende Entgelte Dritter anbieten oder den Gemeinden ausschliesslich nach dem Verursacherprinzip belasten (§ 131 Abs. 3 GG). Den übrigen Zweckverbänden ist die kurzfristige Aufnahme von Fremdmitteln lediglich innerhalb eines Rechnungsjahres für die Finanzierung des laufenden Bedarfs erlaubt. Entsprechend ist Art. 16 Ziff. 11 dahingehend auszulegen, dass der Zweckverband nur zur Aufnahme von kurzfristigen Darlehen befugt ist. Da sich Art. 16 Ziff. 11 als auslegungsbedürftig erweist, ist der Zweckverband zu verpflichten, diese Bestimmung anlässlich der nächsten Statutenrevision zu präzisieren, indem in Art. 16 Ziff. 11 der Hinweis auf die Kurzfristigkeit eingefügt wird.

d. Die übrigen Bestimmungen der Statuten geben, soweit ersichtlich, zu keinen rechtlichen Beanstandungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
und der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Verbandsgemeinden des Zweckverbands Pflegezentrum Eulachtal beschlossenen Statuten werden im Sinn der Erwägung 3.a und c sowie unter Vorbehalt von Dispositiv III genehmigt.

II. Der Zweckverband wird verpflichtet, anlässlich der nächsten Statutenrevision Art. 10 Ziff. 8 und Art. 12 Ziff. 11 im Sinn der Erwägungen zu ergänzen.

III. Art. 10 Ziff. 9 und 10 der Statuten werden von der Genehmigung ausgenommen.

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 den Vorstand des Zweckverbands Pflegezentrum Eulachtal, Vordergasse 3, 8353 Elgg (E), die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Bertschikon, Kantonsstrasse 3, 8543 Bertschikon, Elgg, Bahnhofstrasse 29, Postfach 131, 8353 Elgg, Elsau, Auwiesenstrasse 1, Postfach 127, 8352 Elsau, Hagenbuch, Gemeindeverwaltung, Postfach 77, 8523 Hagenbuch, Hofstetten, Hofstetten 23, 8354 Hofstetten, und Schlatt, Gemeindeverwaltung, 8418 Schlatt, den Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, sowie an die Gesundheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli