

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Februar 2010

177. Gemeinwesen (Sicherheits-Zweckverband Weinland)

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 Regierungsrates (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 24 politischen Gemeinden des Bezirks Andelfingen bilden zusammen seit 2005 einen Zweckverband für den Betrieb einer gemeinsamen regionalen Zivilschutzorganisation (RRB Nr. 1694/2004). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Zwischen dem 14. Mai und dem 19. Juni 2009 haben die Stimmberechtigten von 23 Verbandsgemeinden den neuen Statuten zugestimmt. Die Politische Gemeinde Unterstammheim hingegen hat mit Beschluss der Gemeindeversammlung vom 23. Juni 2009 die neuen Statuten abgelehnt. Der Bezirksrat Andelfingen hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse keine Rechtsmittel ergriffen wurden.

3. a) Die geltenden Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Weinland legen in Art. 6 fest, dass Änderungen der Statuten, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, der Zustimmung aller Verbandsgemeinden bedürfen. Die anderen Geschäfte werden mit Zustimmung der Mehrheit der Verbandsgemeinden beschlossen.

Zu den wesentlichen Änderungen, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, gehören neben Zweckänderungen beispielsweise Änderungen der Finanzierung (Kostenteiler), der Vertretungsverhältnisse, der Austrittsmodalitäten sowie der Haftung (vgl. BGE 113 Ia 200, 113 Ia 341; Barbara Schellenberg, Die Organisation der Zweckverbände, Diss., Zürich 1975, S. 90 ff.; Vittorio Jenni, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 93 N. 20; H. R. Thalman, Kommentar zum Zürcherischen Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 7 N. 4.8.2).

b) Die Neuerungen in den Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Weinland umfassen im Wesentlichen die durch die neue Kantonsverfassung verlangte demokratische Ausgestaltung der Zweckverbandsstatuten (Art. 93 in Verbindung mit Art. 144 KV). Die dadurch bewirkte Aufnahme der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes als direkt mit-spracheberechtigtes Organ (mit Initiativ- und Referendumsrecht; vgl. dazu Art. 4 Ziff. 1 sowie Art. 7 ff. der neuen Statuten) dürfte zwar als eine wesentliche Änderung in der Verbandsorganisation zu qualifizieren sein. Doch gilt es zu bedenken, dass es den Zweckverbänden nicht freisteht, die geforderte institutionelle Demokratisierung umzusetzen, da die Verfassung die Verbände zur Einführung dieses neuen Verbandsorgans bis Ende 2009 verpflichtet (Art. 144 KV). Folglich ist diese Änderung in den Statuten vorzunehmen, unabhängig davon, ob sämtliche Verbandsgemeinden dieser zustimmen. Das Erfordernis der Einstimmigkeit in Bezug auf die Einführung der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes als neues Organ als solche ist deshalb zu verneinen.

c) Ein Handlungsspielraum der Zweckverbände besteht demnach nur bei der konkreten Ausgestaltung der direkten Mitwirkungsrechte (Initiativ- und Referendumsrecht) des neuen Verbandsorgans. Die Zweckverbände bestimmen in ihren Statuten die Gegenstände, die dem Initiativ- und dem Referendumsrecht unterstehen, sowie die notwendigen Regelungen für die Ausübung dieser politischen Rechte und das Verfahren.

Mit dem Initiativrecht können der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der in die Kompetenz der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes fällt. Zudem kann mit einer Initiative die Änderung der Statuten und die Auflösung des Zweckverbandes gefordert werden mit der Einschränkung, dass die Abstimmungen darüber in den einzelnen Verbandsgemeinden zu erfolgen haben (vgl. Vittorio Jenni, a. a. O., Art. 93 N. 20). Hinsichtlich des Initiativrechts ist in den Statuten insbesondere die Anzahl Stimmberechtigter festzusetzen, die eine Initiative einreichen können (vgl. Art. 9 der neuen Statuten). Die Festsetzung eines solchen Quorums betrifft die Verbandsgemeinden in ihrer Stellung nicht grundsätzlich und unmittelbar, da es um die Festsetzung der direkten Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten geht, sodass dafür kein einstimmiger Beschluss der Verbandsgemeinden erforderlich ist.

Auch hinsichtlich des fakultativen Referendumsrechts der Stimmberechtigten – das Recht, für Beschlüsse der Delegiertenversammlung eine Abstimmung an der Urne zu verlangen – sind die vorstehenden Ausführungen zutreffend. Demzufolge ist auch in Bezug auf die Ausgestaltung des fakultativen Referendumsrechts keine Einstimmigkeit vorauszusetzen.

Des Weiteren mussten in den Statuten neu die Beträge festgesetzt werden, ab denen Ausgabenbeschlüsse der Urnenabstimmung unterstehen (obligatorisches Finanzreferendum). Bereits mit der Gründung des Verbandes – die einstimmig beschlossen werden muss – haben die Verbandsgemeinden den Grundsatzentscheid gefällt, dass sie die Finanzkompetenzen an die Organe des Verbandes übertragen. Aufgrund der Zweckbestimmung des Verbandes ist der Rahmen für die Ausgaben grundsätzlich gegeben und es kann davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden über das Ausmass der übertragenen Finanzkompetenzen informiert sind (vgl. dazu Schellenberg, a. a. O., S. 143). Eine Änderung des Zweckes – was unter anderem weitgehende finanzielle Folgen für die Verbandsgemeinden haben könnte – ist auch unbestrittenermassen einstimmig zu beschliessen. Liegt – wie vorliegend – keine Zweckänderung vor, sondern werden die den Verbandsorganen zugewiesenen Finanzkompetenzen (nachträglich) lediglich in ihrer Höhe verändert, so handelt es sich dabei um eine «blosse» Veränderung in Bezug auf den Umfang der direkten Mitwirkungsrechte. Auch diese Änderung in den Statuten stellt demzufolge keine wesentliche Änderung dar, die der Zustimmung sämtlicher Verbandsgemeinden bedarf.

Festzuhalten ist demnach, dass die vorliegende Statutenrevision lediglich mit der Zustimmung der Mehrheit der Verbandsgemeinden zustande gekommen ist.

4. Die übrigen Bestimmungen geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass und sind deshalb zu genehmigen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Weinland werden genehmigt.

II. Gegen diesen Entscheid 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.

III. Mitteilung an die Sicherheitskommission des Sicherheits-Zweckverbandes Weinland, Flaachthalstrasse 15, 8444 Henggart (E), die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Adlikon, Unterdorfstrasse 1, 8452 Adlikon, Andelfingen, Thurtalstrasse 9, 8450 Andelfingen, Benken, Landstrasse 1, 8463 Benken, Berg am Irchel, Winkel 13, 8415 Berg am Irchel, Buch am Irchel, Kirchstrasse 1, 8414 Buch am Irchel, Dachsen, Dorf-

strasse 16, 8447 Dachsen, Dorf, Dorfstrasse 2, 8458 Dorf, Feuerthalen, Trüllergasse 6, 8245 Feuerthalen, Flaach, Wesenplatz 1, 8416 Flaach, Flurlingen, Dorfstrasse 36, 8247 Flurlingen, Henggart, Flaachtalstrasse 15, 8444 Henggart, Humlikon, Andelfingerstrasse 5, 8457 Humlikon, Kleinandelfingen, Kanzleistrasse 2, 8451 Kleinandelfingen, Laufen-Uhwiesen, Dorfstrasse 28, 8248 Laufen-Uhwiesen, Marthalen, Underdorf 2, 8460 Marthalen, Oberstammheim, Hauptstrasse 46, 8477 Oberstammheim, Ossingen, Truttikerstrasse 7, 8475 Ossingen, Rheinau, Schulstrasse 11, 8462 Rheinau, Thalheim an der Thur, Thurtalstrasse 19, 8478 Thalheim an der Thur, Trüllikon, Diessenhoferstrasse 11, 8466 Trüllikon, Truttikon, Hinterdorfstrasse 2, 8467 Truttikon, Unterstammheim, Gemeindehausplatz, 8476 Unterstammheim (E), Volken, Flaachtalstrasse 17, 8459 Volken, Waltalingen, Mülibachstrasse 26, 8468 Waltalingen, den Bezirksrat Andelfingen, Schlossgasse 14, 8450 Andelfingen, sowie an die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi