

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 10. März 2010

### **335. Gemeinwesen (Sonderpädagogischer Schulzweckverband Dielsdorf)**

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 Schulgemeinden des Bezirks Dielsdorf bilden seit 1976 einen Zweckverband zur Lösung besonderer schulischer Aufgaben (RRB Nr. 2866/1976). 1985 wurde unter anderem eine Erweiterung des Verbandszwecks beschlossen (RRB Nr. 4727/1985). Der Zweckverband umfasst heute 25 Verbandsgemeinden (Primarschul-, Sekundarschul- und Einheitsgemeinden). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Zwischen dem 3. und 25. Juni 2009 haben die Stimmberechtigten von 24 Verbandsgemeinden den neuen Statuten zugestimmt. Die Sekundarschulgemeinde Niederhasli Niederglatt Hofstetten hingegen hat mit Beschluss vom 10. Juni 2009 die neuen Statuten abgelehnt. Der Bezirksrat Dielsdorf hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse keine Rechtsmittel ergriffen wurden.

3. a) Die geltenden Statuten des Sonderpädagogischen Schulzweckverbands Dielsdorf legen in § 7 fest, dass die Erweiterung der Verbandsaufgaben gemäss § 3 der Statuten der Zustimmung aller Verbandsgemeinden bedarf. Die übrigen Änderungen der Verbandsstatuten sowie die Bewilligung von Ausgaben, welche die Kompetenz der Delegiertenversammlung übersteigen, werden mit einer qualifizierten Mehrheit (drei Viertel aller Verbandsgemeinden) beschlossen.

Fehlt – wie dies für die zürcherischen Zweckverbände der Fall ist – eine entsprechende kantonrechtliche Regelung, gehen die herrschende Lehre und Rechtsprechung davon aus, dass wesentliche Änderungen der Statuten, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, der Zustimmung aller Verbandsgemeinden be-

dürfen. Zu den wesentlichen Änderungen gehören neben Zweckänderungen und der Übernahme neuer Aufgaben beispielsweise die 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. Thalmann, Kommentar zum Zürcherischen Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 7 N. 4.8.2).

b) Der Zweckartikel (Art. 3) ist in den neuen Statuten kürzer und in einer zeitgemässeren Sprache formuliert, jedoch wird inhaltlich weder eine Zweckänderung noch die Übernahme von neuen Verbandsaufgaben festgelegt. Auch der Kostenteiler (Art. 36) wird im Grundsatz nicht verändert. Die Gemeinden können weiterhin nur für jene Aufgabenbereiche zu finanziellen Leistungen verpflichtet werden, die von ihnen in Anspruch genommen werden. Ihre Beiträge richten sich grundsätzlich nach dem Umfang der Inanspruchnahme und die übrigen Kosten werden im Verhältnis der in den Gemeinden an den öffentlichen Volksschulen unterrichteten Schülerinnen und Schüler aufgeteilt. Die sprachlichen Umformulierungen in diesem Bereich der Statuten sind vor allem vor dem Hintergrund der neuen Volksschulgesetzgebung zu sehen. Die Delegiertenversammlung setzt sich wie bis anhin aus Vertreterinnen und Vertretern zusammen, die im Verhältnis der jeweiligen Schülerzahlen in den öffentlichen Volksschulen der Verbandsgemeinden abgeordnet werden (Art. 20). Die Erhöhung des Quorums für die Entsendung einer Delegierten oder eines Delegierten in den neuen Statuten ist darauf zurückzuführen, dass seit Schuljahresbeginn 2008/2009 der Kindergarten zur öffentlichen Volksschule gehört (§ 4 Volksschulgesetz), und die Schülerzahlen in den Verbandsgemeinden um rund einen Viertel angestiegen sind.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stellung der ablehnenden Sekundarschulgemeinde Niederhasli Niederglatt Hofstetten mit den erwähnten Statutenänderungen nicht grundsätzlich und unmittelbar betroffen wurde; die Zustimmung der Sekundarschulgemeinde ist deshalb keine Genehmigungsvoraussetzung, die Einstimmigkeit der Verbandsgemeinden ist nicht erforderlich.

4. a) Die Neuerungen in den Statuten des Sonderpädagogischen Schulzweckverbands Dielsdorf umfassen zudem 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 mitspracheberechtigtes Organ (mit Initiativ- und Referendumsrecht; vgl. dazu Art. 5 Ziff. 1 sowie Art. 9 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 ist deshalb zu verneinen.

b) 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 Zweckverbands 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. 13 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, Beschlüsse der Delegiertenversammlung einer Abstimmung an der Urne zu unterstellen – sind die vorstehenden Ausführungen zutreffend. Demzufolge ist auch in Bezug auf die Ausgestaltung des fakultativen Referendumsrechts keine Einstimmigkeit vorzusetzen.

Im Weiteren mussten in den Statuten neu die Beträge festgesetzt werden, ab denen Ausgabenbeschlüsse der Urnenabstimmung unterliegen (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» Veränderungen in Bezug auf den Umfang der direkten Mitwirkungsrechte. Auch diese Änderung in den Statuten stellt demzufolge keine wesentliche Änderung dar, welche der Zustimmung sämtlicher Verbandsgemeinden bedarf.

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

5. Folgende Bestimmung gibt ausserdem zu Bemerkungen Anlass:

Art. 39 der Statuten (Haftung) verweist fälschlicherweise auf den «Kostenverteiler gemäss Art. 34 Ziff. 3». Indessen ist der Kostenverteiler in Art. 36 Ziff. 3 der Statuten geregelt, müsste Art. 39 der Statuten mithin auf Art. 36 Ziff. 3 statt auf Art. 34 Ziff. 3 verweisen. Der redaktionelle Fehler ist durch den Vorstand (Kommission) zu berichtigen.

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

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Statuten des Sonderpädagogischen Schulzweckverbands Dielsdorf werden im Sinne der Erwägung 5 genehmigt.

II. Der Vorstand (Kommission) wird verpflichtet, in Art. 39 der Statuten die redaktionelle Änderung gemäss Ziff. 5 der Erwägungen vorzunehmen.

III. 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.

IV. Mitteilung an die Kommission des Sonderpädagogischen Schulzweckverbands Dielsdorf, Kronenstrasse 10, 8157 Dielsdorf (E), die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Dällikon, Schulstrasse 5, 8108 Dällikon, Niederhasli, Dorfstrasse 17, 8155 Niederhasli, Niederweningen, Alte Stationsstrasse 19, 8166 Niederweningen, und Otelfingen, Vorderdorfstrasse 40, 8112 Otelfingen, die Schulpflegen der Primarschulgemeinden Bachs, Gmeindhusweg 5, 8164 Bachs, Boppelsen, Sekretariat, Schulhaus Maiacher, 8113 Boppelsen, Buchs, Badenerstrasse 1, 8107 Buchs, Dänikon-Hüttikon, Schulhaus Rotflue, 8114 Dänikon, Dielsdorf, Mühlestrasse 4, 8157 Dielsdorf, Neerach, Postfach 61, 8173 Neerach, Niederglatt, Postfach 274, 8172 Niederglatt, Oberglatt, Hofstetterstrasse 7, 8154 Oberglatt, Regensberg, Frau H. Hinnen, Schulpräsidentin, Unterburg 43, 8158 Regensberg, Rümlang, Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang, Schleinikon, Dorfstrasse 21, 8165 Schleinikon, Schöfflisdorf-Oberweningen, Schulhaus Rietli, 8165 Schöfflisdorf, Stadel, Kaiserstuhlerstrasse 50, 8174 Stadel, Steinmaur, Hauptstrasse 17, 8162 Steinmaur, und Weiach, Stadlerstrasse 7, 8187 Weiach, die Schulpflegen der Sekundarschulgemeinden Dielsdorf, Früeblistrasse 8, 8157 Dielsdorf, Niederhasli Niederglatt Hofstetten, Dorfstrasse 37, 8155 Niederhasli (E), Niederweningen, Alte Stationsstrasse 1, 8166 Niederweningen, Otelfingen, Ellenbergstrasse 2, 8112 Otelfingen, Rümlang-Oberglatt, Glattalstrasse 201, 8153 Rümlang, und Stadel, Kaiserstuhlerstrasse 54, 8174 Stadel, den Bezirksrat Dielsdorf, Geissackerstrasse 24, 8157 Dielsdorf, sowie an die Bildungsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**