

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. April 2010

524. Gemeinwesen (Sicherheits-Zweckverband Embrachertal)

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 Politischen Gemeinden Embrach, Freienstein-Teufen, Lufingen, Oberembrach und Rorbas bilden seit 1993 einen Zweckverband für die Bildung einer gemeinsamen Feuerwehr (RRB Nr. 3091/1993). 2001 wurde der Verbandszweck auf die Bildung einer gemeinsamen Zivilschutzorganisation ausgeweitet (RRB Nr. 617/2001). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Am 22. September, 25. und 26. November und 3. Dezember 2009 haben die Stimmberechtigten von vier Verbandsgemeinden den neuen Statuten zugestimmt. Die Politische Gemeinde Embrach hingegen hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2009 die neuen Statuten abgelehnt. Der Bezirksrat Bülach hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse keine Rechtsmittel ergriffen wurden.

3. a) Die geltenden Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Embrachertal legen in Art. 7 fest, dass Änderungen des Verbandszwecks, der Kostentragung, der Verbandshaftung und der Verbandsauflösung der Zustimmung aller Verbandsgemeinden bedürfen. Für alle übrigen Änderungen und Verbandsbeschlüsse genügt die Zustimmung von vier Gemeinden.

Fehlt – wie dies für die zürcherischen Zweckverbände der Fall ist – eine entsprechende kantonale gesetzliche Regelung, gehen herrschende Lehre und Rechtsprechung davon aus, dass wesentliche Änderungen der Statuten, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, der Zustimmung aller Verbandsgemeinden bedürfen. Zu den wesentlichen Änderungen gehören neben Zweckänderungen und Übernahme neuer Aufgaben 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. Thalmann, Kommentar zum Zürcherischen Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 7 N. 4.8.2).

b) Die Neuerungen in den Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Embrachertal 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 mitspracheberechtigtes Organ (mit Initiativ- und Referendumsrecht; vgl. dazu Art. 11 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.

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 können 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. 14 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.

Im 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 von vier 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
und der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Statuten des Sicherheits-Zweckverbandes Embrachertal 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 Embrachertal, c/o Gemeinderatskanzlei Embrach, Dorfstrasse 9, 8424 Embrach, die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Embrach, Dorfstrasse 9, 8424 Embrach (E), Freienstein-Teufen, Dorf-

strasse 7, 8427 Freienstein, Lufingen, Mülistrasse 11, 8426 Lufingen, Oberembrach, Pfungenerstrasse 11, 8425 Oberembrach, Rorbas, Kirchgasse 1, 8427 Rorbas, den Bezirksrat Bülach, Bahnhofstrasse 3, 8180 Bülach, sowie an die Gebäudeversicherung Kanton Zürich, die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi