

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Mai 2010

776. Gemeindewesen (Zweckverband, Alterswohnheim Flaachtal)

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 Berg a.I., Buch a.I., Dorf, Flaach, Henggart und Volken bilden seit 1969 unter der Bezeichnung «Alters- und Pflegeheim Flaachtal» einen Zweckverband für den gemeinsamen Betrieb eines Alters- und Pflegeheims (RRB Nr. 3638/1969). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Die Stimmberchtigten der Verbandsgemeinden haben den neuen Statuten zwischen dem 4. Juni und dem 25. November 2009 zugestimmt. Der Bezirksrat Andelfingen hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse der Verbandsgemeinden keine Rechtsmittel erhoben wurden. Die Neuerungen betreffen im Wesentlichen die Neufassung des Verbandszwecks, der neu im Betrieb eines Alterswohnheims besteht, Anpassungen an die Vorgaben der Kantonsverfassung betreffend die demokratische Zweckverbandsorganisation sowie die Erhöhung der Ausgabenbewilligungs-kompetenzen des Verbandsvorstands.

3. Folgende Bestimmungen geben Anlass zu Bemerkungen:

a) Art. 16 Ziff. 2 der Statuten legt die Kompetenz der Gemeindevorstände der Verbandsgemeinden für die Bewilligung neuer einmaliger und neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben mittels je einer oberen und je einer unteren Zuständigkeitslimite fest. Die den Gemeindevorständen gesetzten unteren Zuständigkeitslimiten für die Bewilligung neuer einmaliger und neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben decken sich mit der in Art. 19 Ziff. 4 geregelten Obergrenze der Ausgabenbewilligungsbefugnis des Verbandsvorstands für neue einmalige und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben innerhalb des Voranschlags, soweit es sich um genau Fr. 100 000 bzw. Fr. 50 000 handelt. Art. 16 Ziff. 2 und 19

Ziff. 4 sind in Analogie zur Abgrenzung der Gemeindevorstände gegenüber den Stimmberchtigten des Verbandsgebiets (Art. 11 Ziff. 3 Statuten) so auszulegen, dass die Gemeindevorstände für Ausgabenbewilligungen von «mehr als» Fr. 100 000 bzw. Fr. 50 000 zuständig sind. Diese Auslegung rechtfertigt sich auch angesichts des Wortlauts von Art. 16 Ziff. 2 am Ende, wonach die Gemeindevorstände beschliessen, «soweit nicht der Vorstand zuständig ist».

Die Ausgabenbewilligungskompetenzen des Verbandsvorstands für neue einmalige und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben außerhalb des Voranschlags gemäss Art. 19 Ziff. 5 ist hinsichtlich der Obergrenze nicht auf die Kompetenz der Gemeindevorstände abgestimmt. Die den Gemeindevorständen gesetzten unteren Zuständigkeitslimiten können nicht für die Bewilligung von neuen Ausgaben außerhalb des Voranschlags gelten, weil sonst die Ausgabenbewilligungsbefugnisse der Gemeindevorstände und des Verbandsvorstands nicht nahtlos aneinander anschliessen. Entsprechend ist Art. 16 Ziff. 2 dahin auszulegen, dass die unteren Zuständigkeitslimiten der Gemeindevorstände nur auf die Ausgabenbewilligungskompetenz des Verbandsvorstands innerhalb des Voranschlags Bezug nehmen; was die Bewilligung von neuen Ausgaben außerhalb des Voranschlags angeht, sind die Gemeindevorstände nicht an die unteren Zuständigkeitslimiten in Art. 16 Ziff. 2 gebunden, sondern, wie Art. 16 Ziff. 2 ebenfalls besagt, zur Ausgabenbewilligung befugt, «soweit nicht der Vorstand zuständig ist».

Da sich Art. 16 Ziff. 2 der Statuten in mehrfacher Hinsicht als auslegungsbedürftig erweist, ist der Zweckverband zu verpflichten, diese Bestimmung anlässlich der nächsten Statutenrevision zu berichtigen. Dies hat dahin zu erfolgen, dass in Art. 16 Ziff. 2 entweder keine unteren Zuständigkeitslimiten mehr festgelegt oder aber diese beträglich genau auf die Zuständigkeitslimiten des Verbandsvorstands für die Bewilligung neuer Ausgaben innerhalb und außerhalb des Voranschlags abgestimmt werden.

b) Art. 18 Satz 1 der Statuten besagt, dass der Verbandsvorstand aus sieben Mitgliedern besteht, «nämlich aus je einer Vertretung der 6 Verbandsgemeinden, die Mitglied des jeweiligen Gemeinderats sein muss, sowie einem frei wählbaren Zusatzmitglied als Präsident/Präsidentin». Art. 18 Satz 1 in Verbindung mit Art. 15 Ziff. 1 ist zu entnehmen, dass in jeder der sechs Verbandsgemeinden das nach der Gemeindeordnung zuständige Gemeindeorgan ein Mitglied des Gemeinderats in den Verbandsvorstand wählt. Allerdings lässt Art. 18 Satz 1 offen, durch welche Organe und in welchem Verfahren das siebte Mitglied des Verbandsvorstands gewählt werden soll. Damit enthält Art. 18 Satz 1 eine Regelungslücke. Obwohl das Wahlverfahren für das siebte Vorstandsmitglied in den Statuten nicht geregelt ist, entspräche die Lösung, dass der Ver-

bandsvorstand künftig nur aus den sechs Mitgliedern besteht, welche die sechs Verbandsgemeinden je aus ihrem Gemeinderat wählen, wohl kaum dem Willen der Stimmberchtigten. Die Stimmberchtigten dürfen davon ausgegangen sein, dass der Verbandsvorstand künftig ebenso aus sieben Mitgliedern besteht wie die – dem Vorstand entsprechende – frühere Aufsichtskommission gemäss Art. 9 Abs. 1 der altrechtlichen Statuten aus dem Jahr 1997, die durch die neuen Statuten abgelöst werden. Die Regelungslücke in Art. 18 Satz 1 der neuen Statuten lässt sich daher nur unter Rückgriff auf Art. 9 der altrechtlichen Statuten schliessen. Gemäss Art. 9 Abs. 1 der altrechtlichen Statuten besteht die Aufsichtskommission ebenfalls aus je einem Gemeinderatsmitglied der sechs Verbandsgemeinden sowie einem siebten Mitglied, welches das Präsidium übernimmt. Art. 9 Abs. 4 Satz 1 bis 3 der altrechtlichen Statuten regelt die Wahl des siebten Mitglieds wie folgt: «Der Präsident wird auf Vorschlag der Aufsichtskommission durch die Gemeinderäte der Zweckverbands-Gemeinden gewählt. Jede Gemeinde hat eine Stimme. Der Präsident ist gewählt, wenn wenigstens fünf Gemeinden seiner Wahl zustimmen.» Es erscheint daher einzig zweckmässig, Art. 18 Satz 1 der neuen Statuten lückenfüllend dahin zu ergänzen, dass das in Art. 9 Abs. 4 Satz 1 bis 3 der altrechtlichen Statuten geregelte Wahlverfahren in analoger Anwendung künftig für die Wahl des siebten Vorstandsmitglieds und Präsidiums zur Anwendung kommt. Mit Schreiben vom 25. Februar 2010 teilte der Vorstand mit, diese lückenfüllende Ergänzung entspreche der Stossrichtung der Statutenrevision, habe doch nie die Absicht bestanden, das Wahlverfahren für das Präsidium des Vorstands zu ändern. Demnach ist der Zweckverband zu verpflichten, anlässlich der nächsten Statutenrevision die Regelungslücke in Art. 18 Satz 1 der Statuten zu schliessen und das Wahlverfahren für das siebte Vorstandsmitglied und Präsidium klar zu regeln.

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

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

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von den Verbandsgemeinden des Zweckverbands Alterswohnheim Flaachtal beschlossenen Statuten werden im Sinn der Erwägung 3a genehmigt.

II. Der Zweckverband wird verpflichtet, anlässlich der nächsten Statutenrevision Art. 16 Ziff. 2 und Art. 18 Satz 1 im Sinn der Erwägungen zu berichtigen bzw. zu ergänzen.

III. 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.

IV. Mitteilung an die Vorsteherschaft des Zweckverbands Alterwohnheim Flaachtal, Tuechstrasse 8, 8416 Flaach (E), die Gemeinderäte der Politischen Gemeinden Berg am Irchel, Winkel 13, 8415 Berg a. I., Buch am Irchel, Kirchstrasse 1, 8414 Buch a. I., Dorf, Dorfstrasse 2, 8458 Dorf, Flaach, Wesenplatz 1, 8416 Flaach, Henggart, Flaachtalstrasse 15, 8444 Henggart, und Volken, Flaachtalstrasse 17, 8459 Volken, den Bezirksrat Andelfingen, Schlossgasse 14, 8450 Andelfingen, sowie an die Gesundheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi