

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Februar 2011

119. Gemeindewesen (Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Limmattal)

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 des Bezirks Dietikon bilden zusammen seit 1978 einen regionalen Planungszweckverband (RRB Nr. 2597/1978). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, Zweckverbände demokratisch zu organisieren, sind die Gemeinden übereingekommen, die Zweckverbandsstatuten einer Totalrevision zu unterziehen. Zwischen dem 1. und dem 16. Juni 2010 haben die Stimmberechtigten von acht Verbandsgemeinden den neuen Statuten zugestimmt. Die Politische Gemeinde Birmensdorf lehnte die Vorlage mit Beschluss vom 11. Juni 2010 ab; die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinden Unterengstringen und Weiningen wiesen an ihren Gemeindeversammlungen vom 9. und 10. Juni 2010 jeweils den Antrag des Gemeinderates auf Genehmigung der neuen Statuten zurück und beschlossen in der Folge nicht über diese. Der Bezirksrat Dietikon hat bestätigt, dass gegen die Gemeindebeschlüsse keine Rechtsmittel ergriffen wurden.

3. a) Gemäss Ziff. 72 der geltenden Statuten des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL) kann die Verbandsordnung jederzeit durch die Zustimmung von acht Gemeinden geändert oder ergänzt werden. Änderungen des Verbandszwecks bedürfen der Genehmigung aller Gemeinden. Vorbehalten bleibt die Genehmigung durch den Regierungsrat.

Fehlt – wie dies für die zürcherischen Zweckverbände der Fall ist – eine entsprechende kantonale gesetzliche 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 bedürfen. Zu den wesentlichen Änderungen gehören neben Zweck-

änderungen und Übernahme neuer Aufgaben beispielsweise Änderungen der Finanzierung (Kostenteiler), der Vertretungsverhältnisse, der Austrittsmodalitäten und 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). Aufgrund der sich entwickelnden Praxis kann auf die Einstimmigkeit der Gemeinden betreffend die verfassungsrechtliche Vorgabe der Demokratisierung der Verbandsstatuten verzichtet werden (vgl. RRB Nr. 177/2010; VerwGer ZH VB.2009.351), bei wesentlichen Änderungen der genannten Art ist jedoch Einstimmigkeit vorauszusetzen.

b) In den geltenden Statuten des Zweckverbands ZPL werden die Ausgaben für die Führung des Verbands und die allgemeinen dem Verband vom Gesetz übertragenen regionalen Planungsaufgaben nach einem Verteilschlüssel auf die Verbandsgemeinden verteilt, der je zur Hälfte die bereinigte Steuerkraft und die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner berücksichtigt (Ziff. 32). Die revidierten Statuten legen dem Kostenteiler dagegen je zu einem Drittel die Parameter Einwohnerzahl, Beschäftigungszahl sowie Gemeindefläche zugrunde (Art. 47). Damit wird ein neuer Kostenteiler festgelegt, der für die Verbandsgemeinden wesentliche Änderungen mit sich bringt. Während die Gemeinden Dietikon, Geroldswil, Oberengstringen, Oetwil an der Limmat, Uitikon und Unterengstringen durch den neuen Kostenteiler finanziell weniger stark belastet werden, bedeutet dieser für die Gemeinden Aesch, Birmensdorf, Schlieren, Urdorf und Weiningen im Vergleich mit der geltenden Regelung eine grössere finanzielle Belastung. Für die ablehnende Gemeinde Birmensdorf, die gestützt auf den geltenden Kostenteiler bis anhin 7,34% der anfallenden Verbandskosten tragen musste (2008 entsprach dies einem Beitrag von Fr. 18 123.25), entsteht neu ein Kostenanteil von 9,55%, was in der gleichen Rechnungsperiode einen Beitrag von Fr. 23 579.41 und eine um Fr. 5456.16 höhere finanzielle Belastung für die Gemeinde bedeutet hätte. Damit ist die Gemeinde Birmensdorf durch die vorgesehene Statutenrevision in ihrer Stellung grundsätzlich und unmittelbar betroffen. Der Kostenteiler wird in grundlegender und sie belastender Weise verändert, was einer wesentlichen Statutenänderung gleich kommt, die der ablehnenden Gemeinde nicht durch einen Mehrheitsentscheid des Zweckverbandes aufgezwungen werden kann. Ein solcher Mehrheitsentscheid würde in unzulässiger Weise in die Autonomie der Gemeinde eingreifen. In der Folge kann unbeachtlich bleiben, dass die Stimmberechtigten der Gemeinden Unterengstringen und Weiningen nicht über die

revidierten Statuten beschlossen haben (Rückweisung der Statuten), da bereits die Ablehnung durch die Gemeinde Birmensdorf genügt, um die verlangte Einstimmigkeit scheitern zu lassen.

Festzuhalten ist demnach, dass die vorliegende Revision des Kostenteilers nicht zustande gekommen ist, da es an der erforderlichen Einstimmigkeit der Verbandsgemeinden mangelt.

c) Die übrigen Änderungen in den revidierten Statuten sind – mit Ausnahme der Demokratisierung, die wie bereits erwähnt nicht der Einstimmigkeit bedarf – nicht als wesentlich im dargelegten Sinne zu qualifizieren und geben zu keinen rechtlichen Beanstandungen Anlass. Eine umfassende Genehmigungsverweigerung der revidierten Statuten wäre nur verhältnismässig und damit gerechtfertigt, wenn die Statuten bei Wegfall des genannten Kostenteilers kein sinnvolles Ganzes mehr darstellen würden. Dies ist vorliegend zu verneinen. Einerseits zeitigt der Kostenteiler keine direkten Auswirkungen auf die übrigen Statutenbestimmungen und erscheint insofern als unabhängige Bestimmung, andererseits kann – da es um eine Statutenrevision und nicht um eine Verbandsgründung geht – ohne Weiteres auf den bestehenden Kostenteiler (Ziff. 32 der geltenden Statuten), auf den sich die Gemeinden bei der Verbandsbildung geeinigt haben, zurückgegriffen werden, womit keine Rechtsunsicherheit entsteht.

Die Statutenänderungen sind deshalb – unter Vorbehalt von Art. 47 (Kostenteiler) – zu genehmigen. Der bisherige Kostenteiler (Ziff. 32 der bisher geltenden Verbandsordnung) bleibt bestehen.

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

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Statuten des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe Limmat werden unter Vorbehalt von Dispositiv II genehmigt.

II. Art. 47 wird von der Genehmigung ausgenommen. Der bisherige Kostenteiler (Ziff. 32 der bisher geltenden Verbandsordnung) bleibt bestehen.

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 den Vorstand des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe Limmattal, c/o Ing. Büro SWR, Wagistrasse 6, 8952 Schlieren (E), die Gemeinde- bzw. Stadträte der Politischen Gemeinden Aesch, Dorfstrasse 3, 8904 Aesch, Birmensdorf, Stallikonerstrasse 9, 8903 Birmensdorf, Dietikon, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, Geroldswil, Huebwiesenstrasse 34, 8954 Geroldswil, Oberengstringen, Zürcherstrasse 125, 8102 Oberengstringen, Oetwil an der Limmat, Alte Landstrasse 7, 8955 Oetwil an der Limmat, Schlieren, Freiestrasse 6, 8952 Schlieren, Uitikon, Zürcherstrasse 59, 8142 Uitikon, Unterengstringen, Weiningerstrasse 50, 8103 Unterengstringen, Urdorf, Bahnhofstrasse 46, 8902 Urdorf, und Weiningen, Badenerstrasse 15, 8104 Weiningen, den Bezirksrat Dietikon, Bahnhofplatz 10, 8953 Dietikon, sowie an die Baudirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli