

Totalrevision Verbandsstatuten ZPG, Verabschiedung der Delegiertenversammlung zuhanden Vernehmlassung in den Gemeinden und Vorprüfung durch Gemeindeamt

Bericht

1 Ausgangslage

Die politischen Gemeinden Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Fällanden, Greifensee, Kloten, Maur, Nürensdorf, Opfikon, Rümlang, Schwerzenbach, Volketswil, Wallisellen und Wangen-Brüttisellen bilden zusammen unter dem Namen «Zürcher Planungsgruppe Glattal» (ZPG) einen regionalen Planungsverband im Sinne von § 12 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG). Die ZPG ist ein zweistufiger Zweckverband (mit Delegiertenversammlung) ohne eigenen Verbandshaushalt.

Das neue Gemeindegesetz, das auf den 1. Januar 2018 in Kraft trat, verlangt von allen Zweckverbänden die Einführung eines eigenen Haushalts. Dies gilt auch für Zweckverbände wie die ZPG, welche keine eigentlichen Investitionen tätigen. Die Einführung eines eigenen Haushalts bedeutet, die Verbands- und Gemeindehaushalte zu entflechten. Neben dem Zeitpunkt der Einführung des eigenen Haushalts werden im Fall der ZPG insbesondere die Bezeichnung "Verbandsvorstand" (anstelle der bisherigen Geschäftsleitung), die Voraussetzungen für die Wählbarkeit der Mitglieder des Verbandsvorstands und die Möglichkeit geheimer Wahlen sowie die Austritts- bzw. Auflösungsbedingungen neu geregelt.

Die Revision gilt als Totalrevision und muss gemäss § 79 GG in den einzelnen Gemeinden und von allen Gemeinden (Einstimmigkeit) an der Urne beschlossen werden. Die Geschäftsleitung hat sich zum Ziel gesetzt, dass die neuen Statuten auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten sollen. Dazu muss die gemäss Gemeindegesetz notwendige Urnenabstimmung der Stimmberechtigten im Verbandsgebiet bis spätestens im September 2019 stattfinden.

2 Die Änderungen im Überblick

Nachfolgend sind die wesentlichen Änderungen gegenüber den aktuell gültigen Zweckverbandsstatuten vom 1. Juni 2005, teilrevidiert am 23. Juni 2010, inhaltlich beschrieben. Weitere Details sind dem beiliegenden Entwurf mit Bemerkungen vom 13. August 2018 zu entnehmen. In der Beilage findet sich zudem eine synoptische Darstellung vom 13. August 2018, welche die Änderungen anhand der Gegenüberstellung der Bestimmungen aufzeigt. Bei den Änderungen handelt es sich nicht überall um materielle Änderungen, sondern teilweise um Umformulierungen, welche in Anlehnung an die Musterstatuten des Gemeindeamtes Zürich vorgenommen wurden. Auf die Aufzählung der redaktionellen Anpassungen der geltenden Statuten an die Musterstatuten und auf Verschiebungen von Bestimmungen oder Bestimmungsteilen ohne inhaltliche Auswirkungen wird im Überblick verzichtet.

a Bestand und Zweck

– Art. 1 Bestand

Neu muss die Sitzgemeinde des Verbands in den Statuten bezeichnet werden. Der Sitz ist u.a.

massgebend dafür, wer die wahlleitende Behörde oder welcher Bezirksrat die Aufsichtsbehörde ist. Als Sitz wurde die Stadt Dübendorf gewählt, was der heutigen Situation entspricht.

- Art. 2 Zweck
Die Bestimmung wurde um Abs. 2 erweitert, welcher § 13 Abs. 1 PBG wiederholt. Dies dient der Vollständigkeit und Transparenz der Bestimmung.
- Art. 3 Beitritt weiterer Gemeinden
Nach dem neuen Gemeindegesetz bedeutet der Beitritt einer neuen Gemeinde eine Änderung der Statuten. Die Änderung muss, wie die Statuten selbst, an der Urne beschlossen werden (§ 79 GG).

b Organisation

- Art. 8 Organe
Ziff. 4.: Die Geschäftsleitung wird neu Verbandsvorstand heissen. Die bisherige Bezeichnung hat in der Vergangenheit oft zu Klärungsbedarf geführt, weil in den meisten Zweckverbänden dieses leitende Organ «Vorstand» oder «XYKommission» genannt wird. Der Begriff «Geschäftsleitung» steht dagegen im Privatrecht wie auch im öffentlichen Recht meist für die operative Führung. Mit der Bezeichnung «Verbandsvorstand» wird ausgedrückt, dass dieses Organ die strategische Führung innehat.
- Art. 11 Bekanntmachungen
Bis anhin mussten die von der ZPG ausgehenden Bekanntmachungen im Amtsblatt des Kantons Zürich und zusätzlich in den amtlichen Publikationsorganen aller 14 Verbandsgemeinden veröffentlicht werden. Neu erfolgt die Publikation auf der Homepage des Zweckverbandes. Der Zweckverband muss einen Wochentag bestimmen, an dem die Publikationen erfolgen, weil den Stimmberechtigten nicht zuzumuten ist, jeden Tag die Internetseite zu konsultieren. Diese Lösung eines verbandseigenen Publikationsorgans hat gegenüber der bisherigen Variante den Vorteil, dass die amtliche Publikation des Verbands für alle Stimmberechtigten am gleichen Tag erfolgt. Zudem ist sie weit kostengünstiger.

Auf der Homepage müssen auch die Erlasse in unveränderbarer Form zugänglich sein (z.B. Erlasse des Vorstands oder der Delegiertenversammlung, welche aussenstehenden Personen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen). Weiter sind allgemein verbindliche Beschlüsse und Wahlbeschlüsse zu veröffentlichen.

Stimmberechtigte

- Art. 14 Zuständigkeit
Neu sind im Zweckverband zwingend nur noch Volksinitiativen zulässig (§ 146 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte, GPR).
- Art. 15 Volksinitiative
Die Zahl der Unterschriften, welche für die Einreichung einer Volksinitiative notwendig sind, wurde auf 2'000 heraufgesetzt (betrug bisher 1'000). Gemäss § 146 Abs. 3 und 4 GPR darf die erforderliche Unterschriftenzahl 5 % der Stimmberechtigten des Zweckverbandes nicht übersteigen und zudem nicht grösser sein als 2'000. 5 % der Stimmberechtigten im Verbandsgebiet sind ca. 8'500.

- Art. 16 Beschlüsse der Delegiertenversammlung
§ 159 Abs. 2 und 3 GPR regeln die Voraussetzungen für das Ergreifen des fakultativen Referendums abschliessend. Nicht mehr zulässig ist, dass ein Drittel der bei der Fassung des Beschlusses anwesenden Mitglieder der Delegiertenversammlung die Urnenabstimmung in der gleichen Sitzung beschliesst (Art. 15 lit. c bisher).
- Art. 17 Ausschluss des Referendums
Neu in diese Bestimmung aufgenommen wurde Ziff. 4. Inhaltlich ist dies gegenüber den bisherigen Statuten keine Änderung (vgl. Art. 28 lit. 1 bisher). Danach war und ist die Delegiertenversammlung abschliessend zuständig für die Bewilligung von Nachtragskrediten und von neuen im Budget nicht enthaltenen Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis Fr. 300'000 (einmalig) und Fr. 30'000 (jährlich).

Verbandsgemeinden

- Art. 18 Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Verbandsgemeinden
Abs. 1: Neu sind sämtliche Statutenänderungen, die Kündigung der Mitgliedschaft beim Verband und die Auflösung des Verbands zwingend an der Urne zu beschliessen (§ 79 GG).
Abs. 2 wurde neu aufgenommen und ist eine zwingende Bestimmung (§ 11 GG). Die Verbandsgemeinden sind verpflichtet, zuhanden ihrer Stimmberechtigten einen unselbständigen Antrag (im Sinne einer Abstimmungsempfehlung) samt einer Stellungnahme abzugeben. In Versammlungsgemeinden kommt diese Pflicht dem Gemeindevorstand (Gemeinderat) zu, in Parlamentsgemeinden dem Parlament.
- Art. 19 Beschlussfassung
Neu soll die Auflösung des Zweckverbandes mit Mehrheitsbeschluss möglich sein (vgl. Art. 27).

Delegiertenversammlung

- Art. 22 Offenlegung der Interessenbindung (gilt auch für Art. 35 Mitglieder Vorstandsvorstand und Art. 43 Mitglieder RPK).
Die Interessenbindungen der Mitglieder der Delegiertenversammlung sind offen zu legen (Vorgabe § 29 Abs. 2 und § 42 Abs. 2 GG).
- Art. 23 Wahlkompetenzen
Bisher müssen die drei Mitglieder des Vorstandsvorstands, welche nicht Mitglieder der Delegiertenversammlung sein dürfen, das passive Wahlrecht im Gebiet des Zweckverbandes haben. Diese Voraussetzung ist nicht zwingend und wurde darum fallen gelassen. So können im Vorstand auch Personen mit speziellem Fachwissen tätig sein, welche nicht im Verbandsgebiet wohnhaft sind.
- Art. 25 Weitere Kompetenzen
Die Delegiertenversammlung ist nicht mehr zuständig zum Beschluss über die Aufnahme von neuen Mitgliedern (vgl. oben Art. 18).
- Art. 28 Teilnehmerinnen/Teilnehmer mit beratender Stimme
Diese Bestimmung wurde basierend auf § 36 Abs. 3 GG aufgenommen. Abs. 3 erlaubt es, dass eingeladenen Dritten eine beratende Stimme eingeräumt werden kann.

- Art. 30 Wahlen und Abstimmungen
Abs. 1 enthält das bisherige Verfahren für die Abstimmungen. Neu besteht die Möglichkeit, dass ¼ der anwesenden Delegierten auch geheime Wahlen verlangen können. Abs. 2 behält das bisherige Verfahren bei Wahlen bei, bis auf den dritten Wahlgang, welcher bis jetzt nicht geregelt war. Abs. 3 regelt, wie die Versammlungsleiterin/der Versammlungsleiter abstimmen darf oder nicht. Dabei kommt es darauf an, ob sie/er Teil der Delegiertenversammlung ist oder nicht.
- Art. 31 Anfragerecht der Delegierten
Abs. 3: Neu muss an der Delegiertenversammlung die Anfrage und die Antwort bekannt gegeben werden. Die/der anfragende Delegierte kann zur Antwort Stellung nehmen.
- Art. 33 Thematische Workshops
Bei Bedarf können thematische Workshops mit den Delegierten und weiteren Teilnehmern durchgeführt werden. Diese Workshops dienen der Stärkung der Zusammenarbeit und dem fachlichen Austausch in der Region. Der Vorstand lädt zu den Workshops ein; die Delegierten und die Verbandsgemeinden können Vorschläge dazu machen. Die thematischen Workshops sind nicht öffentlich.

Verbandsvorstand

- Art. 36 Einberufung und Teilnahme
Bisher konnten mindestens drei Mitglieder eine Sitzung des Vorstandes verlangen. Neu genügt es, wenn ein Drittel der Mitglieder dies verlangt (bei fünf Vorstandsmitgliedern entspricht dies zwei Mitgliedern). § 38 Abs. 1 und 2 GG verlangt dies zwingend.
- Art. 37 Beschlussfassung
Gemäss § 40 Abs. 1 GG sind die Mitglieder des Vorstandes zur offenen Stimmabgabe verpflichtet.
- Art. 38 Allgemeine Befugnisse
Die Aufzählung der Befugnisse wurde der Systematik der Musterstatuten angepasst, neu zwischen unübertragbaren und übertragbaren Befugnissen unterschieden und die Finanzbefugnisse separat aufgeführt (Art. 39).
- Art. 39 Finanzbefugnisse
Abs. 1, Ziff. 4: Die Bewilligung von neuen, im Budget nicht enthaltenen Ausgaben erhält neu eine Obergrenze pro Jahr. Damit wird die Gesamtausgabenkompetenz insgesamt verdoppelt. Der Vorstand durfte bis anhin nur bis Fr. 30'000 (einmalig) und Fr. 10'000 (wiederkehrend) beschliessen. Neu kann er solche Beschlüsse mehrfach fassen, bis höchstens Fr. 60'000 pro Jahr (einmalig) und Fr. 20'000 pro Jahr (wiederkehrend).
Abs. 2, Ziff. 3: Erhält der Vorstand ausdrücklich Limiten für neue, im Budget enthaltene Ausgaben bis Fr. 150'000 (einmalig) und Fr. 50'000 (wiederkehrend). Eine jährliche Obergrenze muss nicht festgelegt werden, da es sich um Ausgaben handelt, welche im Budget eingestellt sind.
- Art. 40 Aufgabendelegation
Neu ist analog zu § 49 GG die Delegation von Aufgaben zur selbständigen Erledigung auch an das Verbandssekretariat und Angestellte möglich. Damit diese Möglichkeit genutzt werden kann, muss sie in den Statuten festgehalten werden. Dies ist mit Art. 40 der Fall. Diese

Regelung unterscheidet sich von Art. 39 Arbeitsgruppen bisher, welcher festhält: «So delegierte Aufgaben ändern nichts an Entscheidungskompetenzen und Verantwortung des auftraggebenden Organs».

Rechnungsprüfungskommission

- Art. 43 ff Rechnungsprüfungskommission
Die Bestimmungen zur Rechnungsprüfungskommission sind – in Anlehnung an die Musterstatuten sowie zur Verdeutlichung und Transparenz – detaillierter gefasst. U.a. sind die Einsichtsrechte der RPKs der anderen Verbandsgemeinden (welche nicht Verbands-RPK sind) sowie die Prüfungsfristen neu klar definiert.
Gemäss § 40 Abs. 1 GG sind die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission zur offenen Stimmabgabe verpflichtet.

Prüfstelle

- Art. 48 und 49 Prüfstelle
Die Bestimmungen zur Prüfstelle werden neu in den Statuten verankert. Sie sind in Anlehnung an die Musterstatuten sowie zur Verdeutlichung und Transparenz aufgenommen worden. Es wird klar geregelt, dass der Vorstand und die RPK die Prüfstelle gemeinsam benennen.

c Verbandshaushalt

- Art. 51 Finanzhaushalt
Neu führt der Verband einen eigenen Haushalt (nicht nur eine eigene Rechnung). Er ist neu eigentums- und vermögensfähig. Im Falle der ZPG, welche keinen eigentlichen Investitionen tätigen muss (muss keine Anlagen finanzieren wie z.B. ein Abwasserzweckverband), sondern die Ausgaben über die Betriebsrechnung jährlich abrechnet, ändert sich durch die (zwingende) Einführung des eigenen Haushaltes wenig.
Ziff. 4: Neu muss der Verband den Verbandsgemeinden die Zahlen, welche sie für die Erstellung ihrer Jahresrechnung und ihres Budgets benötigen bis am 15. Februar bzw. 31. August jeden Jahres zur Verfügung stellen.

d Aufsicht und Rechtsschutz

- Art. 55 Rechtsschutz und Verbandsstreitigkeiten
Abs. 2 erwähnt neu die Möglichkeit der Neubeurteilung. Diese kommt nur zum Zug, wenn tatsächlich Aufgaben zur selbständigen Erledigung delegiert werden (vgl. Art. 40).

e Austritt, Auflösung und Liquidation

- Art. 56 Austritt
Abs. 1: Neu haben alle Gemeinden eine 12-monatige Kündigungsfrist einzuhalten und können – wie bis anhin – jeweils nur auf Jahresende kündigen.
Abs. 3: Bereits eingegangene Verpflichtungen gelten auch nach dem Austritt.
- Art. 57 Auflösung
Abs. 1: Neu ist die Auflösung der ZPG mit der Zustimmung der Mehrheit aller Verbandsgemeinden möglich (bis anhin musste Einstimmigkeit vorliegen). Nach wie vor muss die Zustimmung des Regierungsrates ebenfalls gegeben sein.

Abs. 2: Neu muss eine Bestimmung über die Liquidationsanteile der Gemeinden bei der Auflösung des Zweckverbandes in die Statuten aufgenommen werden. Die Liquidationsanteile richten sich nach der Finanzierungsquote für die Betriebskosten.

f Übergangs- und Schlussbestimmungen

- Art. 58 Einführung eigener Haushalt
Der Zeitpunkt der Einführung des neuen Haushalts (1. Januar 2020) wird festgehalten und dass auf diesen Zeitpunkt die Eingangsbilanz erstellt werden muss.
- Art. 59 Inkrafttreten
Die Statuten treten nach Zustimmung der Verbandsgemeinden sowie des Regierungsrates auf den 1. Januar 2020 in Kraft.

Beschluss

Die Delegiertenversammlung

- gestützt auf den Antrag der Geschäftsleitung vom 23. August 2018 und in Anwendung von Art. 28 lit. a der Verbandsstatuten -

beschliesst:

1. Der Entwurf für die Totalrevision der Verbandsstatuten der ZPG, bestehend aus
 - Entwurf Statutenrevision vom 16. August 2018 mit Bemerkungen
 - Entwurf Statutenrevision vom 16. August 2018 mit Synopsewird zuhanden der Vernehmlassung in den Verbandsgemeinden und der RPK ZPG sowie zur Vorprüfung durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich verabschiedet.
2. Die Frist für die Vernehmlassung läuft bis am 30. November 2018.
3. Mitteilung an
 - Gemeindeamt Kanton Zürich
 - Verbandsgemeinden
 - Delegierte
 - Geschäftsleitung
 - RPK ZPG
 - Amt für Raumentwicklung (ARE)
 - Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)
 - Fachberater ZPG
 - Rechnungsführung
 - Sekretär

Zürcher Planungsgruppe Glattal

Dübendorf, 12. September 2018

Der Präsident:
Benno Hüppi

Der Sekretär:
Adrian Schori