

Totalrevision Verbandsstatuten ZPG, Verabschiedung zuhanden Urnenabstimmung in den Verbandsgemeinden

Bericht

1 Ausgangslage

Die «Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)» ist ein regionaler 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 Haushaltes. Dies gilt auch für Zweckverbände wie die ZPG, welche keine eigentlichen Investitionen tätigen. Die Einführung eines eigenen Haushaltes bedeutet, die Verbands- und Gemeindehaushalte zu entflechten. Dazu ist eine Revision der Statuten notwendig.

Die Revision gilt als Totalrevision und muss gemäss § 79 GG in den einzelnen Gemeinden und von allen Gemeinden (Einstimmigkeit) an der Urne beschlossen werden. Verschiedene Rückmeldungen aus den Mitgliedsgemeinden zeigten auf, dass der Zeitbedarf für die Beschlussfassung in den Gemeinden nach der Verabschiedung der Statuten durch die Delegiertenversammlung eine Urnenabstimmung frühestens an den Urnenterminen im November 2019 erlauben würde. Danach muss die Rechtskraft dieser Urnenbeschlüsse und in der Folge die Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat (Behandlungsdauer zwei bis drei Monate) abgewartet werden. Eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2020 ist damit nicht möglich. Ein unterjähriges Inkrafttreten der Statuten ist aufgrund der zwingend gleichzeitigen Einführung des eigenen Haushaltes nicht zulässig. Die Urnenabstimmung soll deshalb am 17. Mai 2020 stattfinden und die Statuten sind auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

2 Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 12. September 2018 verabschiedete die Delegiertenversammlung den Statutenentwurf vom 16. August 2018 zuhanden der Vernehmlassung in den Verbandsgemeinden, der RPK ZPG des Zweckverbands (Dübendorf), dem Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung (RZU) und zur Vorprüfung durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich. Neun Verbandsgemeinden, die RPK ZPG sowie der Planungsdachverband RZU liessen sich vernehmen. Von den Gemeinden stimmten drei dem Entwurf vorbehaltlos zu. Das Gemeindeamt verfasste seinen Vorprüfungsbericht am 16. Oktober 2018. Die zusammengetragenen Anträge und Stellungnahmen sind der Zusammenfassung der Vorprüfung und Vernehmlassung zu entnehmen. Den Änderungsanträgen wurde teilweise stattgegeben (vgl. nachfolgend Ziff. 3). Die vom Gemeindeamt als zwingend bezeichneten Änderungen gegenüber dem Entwurf wurden bis auf eine in den beiliegenden, zuhanden der Urnenabstimmung zu beschliessenden Statuten aufgenommen. Nach telefonischer Rücksprache mit dem Gemeindeamt wurde aber an der bisherigen Zusammensetzung des Vorstands festgehalten. Es soll weiterhin entweder der Präsident oder der Vizepräsident sowie jeweils ein Mitglied gleichzeitig der Delegiertenversammlung angehören (statt wie in den Musterstatuten vorgesehen Präsident und Vizepräsident). Die bisherige Zusammensetzung hat sich bewährt und erleichtert die Rekrutierung für das anspruchsvolle Amt des Vorstandspräsidenten.

3 Die Änderungen im Überblick

Nachfolgend sind die Änderungen gegenüber den aktuell gültigen Zweckverbandsstatuten vom 1. Juni 2005, teilrevidiert am 23. Juni 2010, inhaltlich beschrieben. Weitere Details sind der beiliegenden Fassung der neuen Statuten mit Bemerkungen sowie der synoptischen Darstellung (neue und bisherige Statuten) zu entnehmen. 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 nachfolgend verzichtet. Wichtigere Änderungen gegenüber dem zuhanden der Vernehmlassung verabschiedeten Entwurf werden speziell erläutert (vgl. auch Ausführungen oben, Ziff. 2), bzw. es wird der Verzicht auf die Änderung erklärt.

a Bestand und Zweck

– Art. 1 Bestand

Neu muss der Sitz des Verbands in den Statuten definiert werden. Der Sitz ist u.a. massgebend dafür, wer die wahlleitende Behörde ist oder welcher Bezirksrat die Aufsichtsbehörde ist. Als Sitz wurde Dübendorf gewählt.

– 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). Ausserdem wird festgehalten, dass die Aufnahme einstimmig beschlossen werden muss, wenn sie eine Änderung der Mitwirkungsrechte der bisherigen Verbandsgemeinden und ihrer Stimmberechtigten bewirkt.

b Mitgliedschaft beim «Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung» (RZU)

– Titel

Die RZU heisst neu "**Planungsdachverband** Region Zürich und Umgebung". Der Titel wird entsprechend angepasst.

– Art. 5

Entgegen verschiedenen Eingaben wird die feste Mitgliedschaft der ZPG beim Verband RZU weiterhin fest vorgeschrieben. Dies entspricht der Handhabung der anderen Planungsgruppen, welche Mitglieder des RZU sind. Der Entscheid über Änderungen der überregionalen Zusammenarbeit ist ein grundlegender Entscheid, welche mittels Statutenrevision an der Urne beschlossen werden soll.

– Art. 6

Die Formulierung beider Absätze wird so angepasst, dass sie widerspiegelt, was der RZU tatsächlich für die ZPG macht und wie er damit beauftragt wird. Die ZPG kann (d.h. sie ist nicht gezwungen) Koordinationsaufgaben mit über- und nebengeordneten Planungsträgern an den RZU übertragen. Ausserdem kann sie ihm planerische Einzelaufgaben übertragen.

c Organisation

– Art. 8 Organe

Ziff. 4.: Die Geschäftsleitung soll 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. Die Anzahl Organe wird nicht verändert, insbesondere bleibt auch die Delegiertenversammlung bestehen.

– Art. 11 Bekanntmachungen

Entgegen der Version des Statutenentwurfs wie er in die Vernehmlassung ging, sollen die amtlichen Publikationen des Verbandes weiterhin über die amtlichen Publikationsorgane der Gemeinden und das Amtsblatt des Kantons erfolgen. Nach dem neuen Gemeindegesetz wäre es möglich, dass die ZPG ihre amtlichen Publikationen nur auf der eigenen Homepage vornimmt, was u.a. den Vorteil hätte, dass die Rechtsmittelfrist jeweils für alle Betroffenen gleichzeitig zu laufen beginnen würde und kostengünstiger wäre. Diese Möglichkeit wurde vorliegend auf Antrag der RPK verworfen. Durch das Festhalten an der bisherigen Form der Publikation soll vermieden werden, dass Teile der Bevölkerung ausgeschlossen werden bzw. sich Interessierte wöchentlich auf der Homepage der ZPG informieren müssten. Die bisherige Formulierung für den Beginn des Fristenlaufs wird klarer formuliert und ansonsten beibehalten. So ist der Beginn des Fristenlaufs für die ZPG in gesetzlicher Form (die Statuten werden durch den Gesetzgeber beschlossen) festgehalten.

Die ZPG sorgt für eine dauerhafte elektronische Zugänglichkeit ihrer Erlasse auf ihrer Homepage. Die Erlasse müssen dazu unveränderbar sein. Es handelt sich dabei v.a. Erlasse des Verbandsvorstands oder der Delegiertenversammlung, welche aussenstehenden Personen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen, oder allgemein verbindliche Beschlüsse.

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, wird auf 2'000 heraufgesetzt (betrug bisher 1'000). Gemäss § 146 Abs. 3 und 4 GPR darf die erforderliche Unterschriftenzahl 5 % der Stimmberechtigten des Zweckverbands nicht übersteigen und zudem nicht grösser sein als 2'000. 5 % der Stimmberechtigten im Verbandsgebiet wären 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). Diese Bestimmung wird gestrichen.

– Art. 17 Ausschluss des Referendums

Neu in diese Bestimmung aufgenommen wird Ziff. 4. Inhaltlich ist dies gegenüber den bis-

herigen Statuten keine Änderung (vgl. Art. 28 lit. l 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: Die Verbandsgemeinden sind verpflichtet, zuhanden ihrer Stimmberechtigten einen unselbständigen Antrag (im Sinne einer Abstimmungsempfehlung) samt einer Stellungnahme abzugeben (§ 11 GG). In Versammlungsgemeinden kommt diese Pflicht dem Gemeindevorstand (Gemeinderat) zu, in Parlamentsgemeinden dem Parlament.

Delegiertenversammlung

- Art. 20 Zusammensetzung
Die Zusammensetzung der Delegiertenversammlung wird nicht verändert. Die Anregung einer Gemeinde, dass die Delegierten im Verhinderungsfall durch sachkundige Verwaltungsangestellte vertreten werden können, wird nicht aufgenommen. Da es in der Delegiertenversammlung um politische Willensäusserungen geht, sollen weiterhin die demokratisch gewählten Exekutivmitglieder, welche die Stellvertretung in der Gemeindeexekutive innehaben, auch die Stellvertretung im Zweckverband wahrnehmen.
- Art. 22 Offenlegung der Interessenbindung (gilt auch für Art. 35, Vorstandsvorstand, und Art. 43 RPK)
Die Interessenbindungen der Mitglieder Delegiertenversammlung sind offen zu legen (vgl. § 29 Abs. 2 und § 42 Abs. 2 GG). Von Interesse bzw. von Bedeutung sind deren berufliche Tätigkeit und Organstellungen sowie wesentliche Beteiligungen.
- Art. 23 Wahlkompetenzen
Die Bestimmung wird nicht verändert. Im Vernehmlassungsentwurf war für die Wählbarkeit in den Vorstand auf die Wohnsitzpflicht/das passive Wahlrecht im Verbandsgebiet verzichtet worden. Einige Verbandsgemeinden waren der Meinung, dass im Verbandsgebiet genügend passende Kandidatinnen und Kandidaten gefunden werden könnten. Expertinnen und Experten von ausserhalb könnten bei Bedarf beratend beigezogen werden. Dieser Ansicht wird zugestimmt.
Ausserdem soll, wie unter Ziffer 2, Vernehmlassung, erwähnt, weiterhin entweder der Präsident oder der Vizepräsident sowie jeweils ein Mitglied gleichzeitig der Delegiertenversammlung angehören (statt wie in den Musterstatuten vorgesehen Präsident und Vizepräsident). Die bisherige Zusammensetzung hat sich bewährt und erleichtert die Rekrutierung für das anspruchsvolle Amt des Vorstandspräsidenten. Gemäss Gemeindeamt ist diese Lösung mit dem Gewaltentrennungsprinzip letztlich ebenso vereinbar wie der Vorschlag in den Musterstatuten.
- Art. 25 Weitere Kompetenzen
Die Delegiertenversammlung ist nicht mehr zuständig zum Beschluss über die Aufnahme von neuen Mitgliedsgemeinden. Die Aufnahme braucht eine Statutenänderung und ist deshalb zwingend an der Urne zu beschliessen. Die Finanzkompetenzen bleiben gleich. In den bisherigen Statuten ist auch vorgesehen, dass die Delegiertenversammlung für die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck bis Fr. 800'000 und von neuen wiederkehrenden Ausgaben bis Fr. 100'000 zuständig ist (vgl. Art. 28 lit. k). Bis

Fr. 300'000 konnte und kann gegen diese Beschlüsse kein Referendum ergriffen werden (vgl. Art. 28 lit. 1). Neu ist dies in Art. 17 Ziff. 4, Ausschluss des Referendums, deckungsgleich geregelt.

- Art. 27 Einberufung
Wie bisher wird geregelt, dass nur eine Delegiertenversammlung pro Jahr zwingend durchgeführt werden muss. Wenn nötig, können es auch mehr sein. Abs. 2 wird geändert, sodass die Anzahl Mitglieder, welche eine Delegiertenversammlung verlangen können, unter der Hälfte aller Mitglieder liegt. Neu können deshalb 5 Mitglieder eine Delegiertenversammlung verlangen (bisher 7).
- 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 und 2 behalten das bisherige Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen bei, bis auf den dritten Wahlgang, welcher bis jetzt nicht geregelt war. Bei diesem gilt neu das relative Mehr. 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 müssen 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 Verbandsvorstand 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
Neu genügt es nicht mehr, dass drei Mitglieder eine Sitzung des Verbandsvorstandes verlangen, es braucht dafür einen Drittel der Mitglieder ($5:3 = 1.67$, d.h. 2). § 38 Abs. 1 und 2 GG verlangt dies zwingend.
- Art. 37 Beschlussfassung
Gemäss § 40 Abs. 1 GG sind die Mitglieder des Verbandsvorstands zur offenen Stimmabgabe verpflichtet.
- Art. 38 Allgemeine Befugnisse
Bei der Aufzählung der Befugnisse wird neu zwischen unübertragbaren und übertragbaren Befugnissen unterschieden. Die Finanzbefugnisse werden in einem eigenen Artikel (Art. 39) geregelt. Neu erhält der Verbandsvorstand das Recht, seine von der Delegiertenversammlung geänderten Anträge neben deren Beschlüssen der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Dieses Recht entspricht § 11 Abs. 2 GG und ist in den Musterstatuten entsprechend abgebildet.

- 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 höchsten Fr. 60'000 pro Jahr (einmalig) und Fr. 20'000 pro Jahr (wiederkehrend).
Abs. 2, Ziff. 3: Der Vorstand erhält 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 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». Das Verbandssekretariat erhält mit der Delegation auch Entscheidungskompetenzen und Verantwortung. Der Vorstand behält die Aufsicht(-spflicht).

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.
- Art. 45 Beschlussfassung
Gemäss § 40 Abs. 1 GG sind die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission zur offenen Stimmabgabe verpflichtet. Dies ist in Abs. 3 von Art. 45 explizit festgehalten.

Prüfstelle

- Art. 48 f 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. In Art. 49 wird klar geregelt, dass der Vorstand und die RPK die Prüfstelle gemeinsam benennen.

d 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: Entgegen dem Vernehmlassungsvorschlag wird – auf Wunsch von Verbandsgemeinden – die bisherige Regelung beibehalten, wonach die ZPG den Gemeinden die Zahlen für die Erstellung des Gemeindebudgets jeweils bis Ende Juni liefert.

- Art. xy Finanzierung der Investitionen
Wie bis anhin ist keine Regelung über die Finanzierung der Investitionen nötig. Die ZPG hat Betriebskosten, welche die Verbandsgemeinden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen per 31.12. des Vorjahres tragen (Regelung unverändert in Art. 51 neu). Investitionen tätigt die ZPG nicht, weshalb sich eine diesbezügliche Regelung erübrigt. Gemäss Gemeindeamt ist dies zulässig.
- e Aufsicht und Rechtsschutz
- Art. 55 Rechtsschutz und Verbandsstreitigkeiten
Abs. 2 erwähnt neu die Möglichkeit der Neu Beurteilung. Diese kommt nur zum Zug, wenn tatsächlich Aufgaben zur selbständigen Erledigung delegiert werden (vgl. Art. 40).
- f 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: Neu wird explizit festgehalten, dass eingegangene Verpflichtungen auch nach dem Austritt für die austretende Gemeinde weitergelten.
 - 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. Auf Anregung des Gemeindeamtes wird auch klargestellt, dass der Auflösungsbeschluss die Liquidationsanteile der einzelnen Gemeinden zu nennen hat.

Beschluss

Die Delegiertenversammlung

- gestützt auf den Antrag der Geschäftsleitung vom 6. Februar 2019 und in Anwendung von Art. 28 lit. a) der Verbandsstatuten -

beschliesst:

1. Die totalrevidierten Verbandsstatuten der ZPG vom 27. März 2019 werden zuhanden der Urnenabstimmung in den Verbandsgemeinden verabschiedet.
2. Die Urnenabstimmung hat in allen Verbandsgemeinden am selben Termin, am 17. Mai 2020, stattzufinden.
3. Wahlleitende Behörde ist der Stadtrat der Stadt Dübendorf.
4. Mitteilung an
 - Verbandsgemeinden
 - Delegierte
 - Geschäftsleitung
 - Stadtrat der Stadt Dübendorf, z.Hd. Stadtschreiber
 - RPK ZPG
 - Amt für Raumentwicklung (ARE)
 - Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)
 - Fachberater ZPG
 - Rechnungsführung
 - Sekretär

Zürcher Planungsgruppe Glattal

Dübendorf, 27. März 2019

Der Präsident:
Benno Hüppi

Der Sekretär:
Adrian Schori