

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
Edith Brunner
Claudia Bühlmann
Thomas Koch
Nadia Schüpbach
Joël Utiger

Bericht und Antrag zur Weisung 14 vom 11. November 2019

Zweckverband Soziales Netz Bezirk Horgen, Statutenrevision Abstimmungsempfehlung

I. Rechtliche Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 ist das neue kantonale Gemeindegesetz¹ in Kraft getreten. Dieses enthält u.a. für die Zweckverbände neue Bestimmungen. Entsprechend werden sämtliche Zweckverbände verpflichtet, ihre Rechtsgrundlagen (Statuten) bis ins Jahr 2022 anzupassen. Gestützt auf § 79 GG sind Änderungen der Rechtsgrundlage durch die Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen. Der Gemeinderat Wädenswil hat gestützt auf Art. 22 lit. e der Gemeindeordnung² ein Antragsrecht auf *Annahme oder Ablehnung* der revidierten Statuten; eine Änderungskompetenz hat er hingegen nicht.

II. Zweckverbände

1. Im Allgemeinen

Zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben können sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen (§ 73 Abs. 1 GO). Der Zweckverband ist die wichtigste Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Rechtlich ist er als öffentlich-rechtliche Körperschaft konzipiert, deren Mitglieder ausschliesslich Gemeinden sind. Der Zweckverband besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und eigene Organe (§ 73 Abs. 2 und 3 GG). Er kann Aufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung wahrnehmen. Anders als unter dem früheren Recht ist der Zweckverband neu vermögensfähig und führt einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz. Diese selbständige Vermögensfähigkeit ist zwingend und für sämtliche Zweckverbände die wichtigste Neuerung.

2. Der Zweckverband Soziales Netz Bezirk Horgen im Besonderen

Die Gemeinden des Bezirks Horgen (Adliswil, Horgen, Kilchberg, Langnau a.A., Oberrieden, Richterswil, Rüschlikon, Thalwil und Wädenswil) bilden den Zweckverband Soziales Netz Bezirk Horgen (SNH). Darin eingeschlossen sind die Kinder- und Erwach-

¹ Gemeindegesetz vom 20. April 2015, LS 131.1 (fortan: GG).

² Gemeindeordnung vom 4. März 2001 (fortan: GO).

senenschutzbehörde (KESB), die Beratungsdienste und die Berufliche und Soziale Integration.³

Mit Einführung der KESB per 1. Januar 2013 erfolgte eine Ergänzung der bestehenden Statuten. Nunmehr, da es sich vorliegend um eine *Totalrevision* der SNH-Statuten handelt, wird diese Ergänzung aufgehoben und in die neue Rechtsgrundlage integriert (Art. 53 Abs. 3 revSNH-Statuten).

Zusätzlich zur Wahrnehmung der KESB erbringt der SNH im Interesse und gemäss dem Bedarf der Verbandsgemeinden Dienstleistungen im Sozialbereich für Jugendliche und Erwachsene in vorübergehend oder dauernd schwierigen Lebenssituationen.⁴ Dazu zählen etwa die Führung von Berufsbeistandschaften, die Suchtberatung, Massnahmen der beruflichen und sozialen Integration und das begleitete Wohnen. Diese letzteren Dienstleistungen werden als Angebotsmodule zur Verfügung gestellt, aus denen die Gemeinden frei auswählen können (Art. 2 Abs. 2 revSNH-Statuten); die KESB hingegen ist obligatorisch.

3. Ausarbeitung der Reformvorlage

Der Zweckverband SNH hat die mit der vorliegenden Weisung 14 präsentierten Statuten unter enger Fühlungnahme mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) ausgearbeitet. Dabei dienten ihm die Musterstatuten des GAZ als Vorlage. Diese Musterstatuten mögen zwar teilweise etwas kompliziert anmuten, entsprechen jedoch gemäss eigenen Angaben des GAZ dem neuen Gemeindegesetz sowie den weiteren in Zusammenhang mit dem GG geänderten Erlassen.⁵

III. Debatte in der Sachkommission

1. Vorprüfung und Genehmigungserfordernisse – Kenntnisnahme

Die Weisung 14 war in der Sachkommission von Anfang an unbestritten. Der Umstand, dass an den einzelnen Bestimmungen der Statuten-Reformvorlage keine Änderungen vorgenommen werden können, schränkt die Handlungskompetenz der Kommission ohnehin ein.

Die Sachkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Statutenreform eine zweimalige Vorprüfung durch das GAZ durchlaufen hat, ehe sich auch die Delegiertenversammlung (DV) des Zweckverbands SNH, die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde Horgen, welche zugleich als Rechnungsprüfungskommission des Zweckverbands SNH (RPK) amtiert, sowie der Stadtrat Wädenswil darüber beugten. Alle Gremien ersuchen die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden bzw. den Gemeinderat Wädenswil, die revidierten Statuten zu genehmigen.

Für die Annahme und Inkraftsetzung der Statuten ist die Zustimmung jeder einzelnen Verbandsgemeinde notwendig.

Danach wird der Regierungsrat die revidierten Statuten auf ihre Rechtmässigkeit prüfen und gegebenenfalls genehmigen (§ 80 Abs. 1 GG). Diese Genehmigung ist Voraussetzung für die Inkraftsetzung (§ 80 Abs. 2 GG), welche vorliegendenfalls per 1. Januar 2021 vorgesehen ist.

³ Leitbild Zweckverband SNH 2018–2022 vom 30. August 2018, <www.snh-zv.ch>, Ingress.

⁴ Leitbild SNH (Fn. 3), Abschnitt «Unser Auftrag».

⁵ Gemeindeamt, Musterstatuten Zweckverband, Zweckverbandsorganisation mit Delegiertenversammlung, September 2017 (überarbeitete Fassung), zweiter Abschnitt der Vorbemerkungen, <https://gaz.zh.ch/internet/justiz_innere/gaz/de/gemeindeorganisation/zusammenarbeit/zweckverbaende.html>.

In Anbetracht dieser mehrfachen Vorprüfung geht die Sachkommission davon aus, dass der regierungsrätlichen Genehmigung der Statutenreform nichts im Wege stehen sollte.

2. Detailberatung

Die Sachkommission hat die Reformvorlage ihrerseits durchberaten. Die einschlägigen Neuerungen in den SNH-Statuten sind in der Weisung 14 unter Ziff. 2.2 übersichtlich dargestellt und kommentiert. Die Sachkommission hat anlässlich der Präsentation der Weisung durch Astrid Furrer, Stadträtin Soziales, sowie Beat Nüesch, Geschäftsführer SNH, verschiedene Ergänzungsfragen gestellt. Die Ergebnisse dieser Detailberatung werden im Folgenden tabellarisch wiedergegeben:

Bestimmung	Ergebnisse aus der Sachkommissionsdebatte
Art. 1 Bestand	Neu sind neun statt zwölf Gemeinden SNH-Mitglied. Dies als Folge der Gemeindezusammenschlüsse Horgen–Hirzel bzw. Wädenswil–Schönenberg–Hütten.
Art. 2 Zweck	Die Führung der KESB gemäss Abs. 1 ist obligatorisch. ⁶ Die Aufzählung der freiwilligen Angebotsmodule in Abs. 2 ist abschliessend. Eine lit. f etwa mit dem Wortlaut: «weitere Angebote im sozialen Umfeld» ist nicht zulässig. Es gibt keine Zweckverbände mit offenem Verbandszweck. Die Stimmberechtigten befinden über die Aufgaben der Zweckverbände im Rahmen von Statutenreformen an der Urne. Sämtliche Änderungen der Statuten unterliegen fortan immer einer Urnenabstimmung. ⁷
Art. 7 Publikation und Information	Die amtlichen Publikationen und Informationen erfolgen dem Wortlaut der Bestimmung zufolge ausschliesslich auf elektronischem Weg (Internet). Gemäss Erläuterungen in den GAZ-Musterstatuten kann der Zweckverband seine Internetseite zum eigenen Publikationsorgan machen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die amtlichen Publikationen des SNH für alle Stimmberechtigten des Bezirks am selben Tag erfolgen und auch amtliche Fristen, etwa für die Ergreifung von Rechtsmitteln, für alle am gleichen Tag zu laufen beginnen. ⁸ Der Zweckverband muss jedoch einen Wochentag festlegen, an dem die Publikationen erfolgen, zumal den Stimmberechtigten nicht zugemutet werden kann, dass sie täglich dessen Internetseite konsultieren (§ 1 Abs. 3 VGG ⁹). Die Sachkommission äusserte Bedenken, wegen Informationsdefiziten für Betagte oder in Armut Lebende, welche möglicherweise keinen Internetzugang haben. Sie erwartet daher, dass die Betreuungspersonen des SNH ihre Klientinnen und Klienten über ihre Informationsmöglichkeiten und Rechte aufklären.

⁶ Vgl. dazu oben II.2.

⁷ Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 79 N 3.

⁸ GAZ-Musterstatuten (Fn. 5), Kommentar zu Art. 7 Abs. 1.

⁹ Gemeindeverordnung (VGG) vom 29. Juni 2016, LS 131.11.

Art. 11 Volksinitiative	Die Volksrechte in den politischen Gemeinden gelten sinngemäss auch für Zweckverbände (§ 73 Abs. 4 GG). So kann ein Zweckverband bspw. selber eine Volksinitiative lancieren. Für deren Zustandekommen wird die Unterschriftenzahl von 1000 auf 1500 Stimmberechtigte erhöht. Damit wird dem Bevölkerungswachstum im Bezirk Horgen Rechnung getragen.
Art. 16 Zusammensetzung der DV	Die Reduktion der Anzahl Delegierter von 25 auf 15 erfolgt einerseits wegen der beiden Gemeindezusammenlegungen, andererseits aus Effizienzgründen. Vorgeschrieben ist, dass jede Verbandsgemeinde mindestens 1 Delegationsperson stellen kann;¹⁰ ansonsten können für die Anzahl verschiedene Kriterien herangezogen werden.¹¹ Somit vertreten 9 Personen je eine Verbandsgemeinde; die verbleibenden 6 Mandate werden umsatzbasierend auf jene Gemeinden verteilt, welche grosse Abnehmerinnen der Sozialprogramme sind. Die Tatsache, dass teils Legislativ-, Exekutiv- oder Kommissionsmitglieder abgeordnet werden, hängt mit der unterschiedlichen Organisation der Verbandsgemeinden zusammen, bspw. haben nur Wädenswil und Adliswil ein Parlament.
Art. 18, 27 und 33 Abs. 3 Offenlegung der Interessenbindungen von Mitgliedern der DV, des Verbandsvorstands und der RPK	Die Pflichten zur Offenlegung der Interessenbindungen wird vom Gemeindegesetz vorgeschrieben (§§ 29 Abs. 2 und 42 Abs. 2 GG)¹² und dienen der Transparenz.
Art. 19 Kompetenzen der DV	Das Budget des SNH hat sich in den letzten 10–20 Jahren fast verdreifacht. 2009 betrug der Gesamtaufwand CHF 7.4 Mio., heute sind es CHF 19 Mio. Immer mehr Leute besuchen die Sozialprogramme. 2013 kam die KESB hinzu, welche im Budget CHF 5 Mio. ausmacht. Die Stellen wurden von 30 auf 84 ausgebaut. Umgekehrt steigen die Erwartungen an die Dienstleistungen des SNH, was eine verstärkte Professionalisierung bedingt. Die dort betreuten Personen sollen nicht einfach einen lustigen Tag verbringen, sondern bspw. möglichst bald wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Entsprechend wurden die Finanzkompetenzen der DV deutlich erhöht. Zudem ist die DV, welche nur zweimal jährlich tagt, für rasch vorzunehmende, kleinere Anschaffungen ein zu träges Gremium.

¹⁰ GAZ-Musterstatuten (Fn. 5), Kommentar zu Art. 16 Abs. 1.

¹¹ Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 7), § 73 N 25.

¹² Auf einen Zweckverband mit Delegiertenversammlung finden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Parlamentsgemeinden sinngemäss Anwendung, siehe Jaag/Rüssli/Jenni (Fn. 7), § 73 N 28, 38.

Art. 29 Finanzbefugnisse des Vorstands	Der Vorstand ist das operative Führungsorgan des Zweckverbands. Seine Finanzbefugnisse wurden ebenfalls merklich heraufgesetzt. Zur Begründung kann auf die Ausführungen zu Art. 19 analog verwiesen werden. In Bezug auf die Ziffern 5 und 6, Veräusserung von bzw. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, war für die Sachkommission kein konkreter Anlass ersichtlich. Wie sie in Erfahrung gebracht hat, handelt es sich um eine vorsorgliche Regelung. So wäre durchaus denkbar, dass zu einem späteren Zeitpunkt bspw. eine im Verwaltungsvermögen nicht mehr benötigte Liegenschaft ins Finanzvermögen verschoben könnte, da sie nicht gleich verkauft werden sollte.
Art. 33 Abs. 1 und 2 Zusammensetzung RPK	Die RPK ist ein zwingendes Organ des Zweckverbands. Zuständig für die Rechnungsprüfung ist gemäss Abs. 1 jeweils die RPK/GRPK einer Verbandsgemeinde, wobei der Turnus alle vier Jahre wechselt. Diese Rotation fördert die Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfung.
Art. 38 Aufgaben der Prüf- stelle	Die finanztechnische Prüfung der Rechnungslegung obliegt nicht mehr der RPK, sondern neu einer externen Prüfstelle. Inhalt und Ablauf dieser externen Prüfung verlaufen grundsätzlich gleich, wie die Prüfung des Finanzhaushalts einer Gemeinde (§ 142 ff. GG).
Art. 43 Finanzierung der Betriebskosten	Der Zweckverband SNH finanziert sich durch die Erhebung fallbezogener Gebühren, Entschädigungen und Entgelte für die Bereitstellung und Durchführung von Programmen, Wohnangeboten und Beratungen sowie den Verkauf von Angeboten und Dienstleistungen. Die KESB erhebt Gebühren auf alle ihre Beschlüsse, bei der Berufsbeistandschaft werden Mandatsentschädigungen verlangt, bei Programmen der beruflichen und sozialen Integration müssen die Teilnehmenden Programmelder entrichten, wobei Personen von ausserhalb des Bezirks Horgen höhere Beträge bezahlen. Manche Kostenstellen schreiben rote Zahlen (bspw. KESB), andere werfen einen Gewinn ab (bspw. Suchtberatung, berufliche Integration, begleitetes Wohnen). Die Quote für die Finanzierung der Betriebskosten richtet sich je nach Art der Aufgabe des Zweckverbands nach der Einwohnerzahl und nach dem erfassten Fallaufwand der für die betroffene Person zuständigen Gemeinde.
Art. 51 Einführung eigener Haushalt	Die Einführung eines eigenen Finanzhaushaltes für die Zweckverbände ist der Kernpunkt der Statutenreform. Diese Vorschrift ist zwingend und die Statuten müssen klar sagen, ab wann (vorliegendenfalls ab dem 1. Januar 2021) der verbandseigene Haushalt eingeführt wird. Die neue Bestimmung bringt eine wesentliche Vereinfachung; bis anhin mussten für die Zweckverbände in allen Gemeinden Schattenbilanzen geführt werden.

IV. Anträge der Sachkommission

Die einstimmige Sachkommission unterstützt die Weisung des Stadtrats und stellt folgende Anträge:

1. Auf Weisung 14 ist einzutreten.
2. Den Stimmberechtigten werden die revidierten Statuten des Zweckverbands Soziales Netz Bezirk Horgen zur Annahme empfohlen.
3. Der Verbandsvorstand wird ermächtigt, redaktionelle Änderungen an den Statuten, die sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durch den Regierungsrat ergeben, in eigener Kompetenz vorzunehmen.
4. Der Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Wädenswil, 27. Januar 2020

Sachkommission Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin