

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

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

Bericht und Antrag zur Weisung 15 vom 6. April 2020

Zweckverband Zivilschutz Zimmerberg, 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 GG). 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 Zivilschutz Zimmerberg im Besonderen

Die Gemeinden des Bezirks Horgen (Adliswil, Horgen, Kilchberg, Langnau a.A., Oberrieden, Richterswil, Rüschlikon, Thalwil und Wädenswil) bilden den Zweckverband Zivilschutz Zimmerberg (ZVZZ) mit Sitz in Horgen.

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

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

Der ZVZZ betreibt für sämtliche Verbandsgemeinden eine regionale bzw. bezirksweite Zivilschutzorganisation gemäss den Vorgaben von Bund und Kanton. Weiter kann der ZVZZ die Durchführung der periodischen Kontrollen privater Schutzräume oder die Organisation der Zuweisungsplanung anbieten.

3. Ausarbeitung der Reformvorlage – Musterstatuten des Gemeindeamts Zürich

Der ZVZZ-Verbandsvorstand unter Federführung seines Kommandanten hat die mit der vorliegenden Weisung 15 präsentierten Statuten unter Fühlungnahme mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) ausgearbeitet. Die Musterstatuten des GAZ dienen 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.³ In seiner «Anleitung zu den Musterstatuten für Zweckverbände» führt das GAZ aus, dass diese Mustervorlage auf *Empfehlungen* basiert.⁴ Abweichungen sind dort zulässig, wo das übergeordnete Recht nicht zwingende Vorschriften macht. Zweckverbände können sich in ihren Aufgaben und Funktionen sehr voneinander unterscheiden. Entsprechend sind in vielen Fällen individuelle Lösungen denkbar, um eine auf ihre spezifischen Verhältnisse und Aufgabenerfüllung angepasste Organisation zu wählen.⁵

III. Verfahrensablauf: Vorprüfung, Genehmigungserfordernisse und Inkraftsetzung der Statuten

Anschliessend an den Verbandsvorstand beugten sich auch die Delegiertenversammlung (DV) des ZVZZ, die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde Horgen, welche zugleich als Rechnungsprüfungskommission des ZVZZ (RPK) amtiert, sowie der Stadtrat Wädenswil über die Reformvorlage. Alle Gremien ersuchen die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden bzw. den Gemeinderat Wädenswil, die revidierten Statuten zu genehmigen bzw. den Stimmberechtigten zur Annahme zu empfehlen.

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) und hat somit *konstitutiven* Charakter.

Bedingt durch die ausserordentliche Lage zufolge der *Corona-Pandemie* und den weggefallenen Urnengang vom 17. Mai 2020 hat die Gemeindepräsidentenkonferenz des Bezirks Horgen am 7. Mai 2020 beschlossen, die geplanten Statutenreformen der Zweckverbände von 2020 auf 2021 zu verschieben. Somit erfolgt die *Inkraftsetzung per 1. Januar 2022*; dies auch in Anlehnung an die Empfehlung des Kantons Zürich.

³ Gemeindeamt, Musterstatuten Zweckverband, Zweckverbandsorganisation mit Delegiertenversammlung, September 2017 (überarbeitete Fassung), zweiter Abschnitt der Vorbemerkungen. Sämtliche in diesem Bericht erwähnten Dokumente des GAZ sind auffindbar auf dessen Website <www.gaz.zh.ch>, Rubrik «Gemeinde & Organisation».

⁴ Gemeindeamt, Anleitung Musterstatuten für Zweckverbände, August 2018, S. 3.

⁵ GAZ, Anleitung Musterstatuten (Fn. 4), S. 4.

IV. Debatten in der Sachkommission

1. Vorbemerkung

Die Stadt Wädenswil ist Mitglied in insgesamt sieben Zweckverbänden, deren Statuten aufgrund des neuen GG zwingend revidiert werden müssen. Obwohl der formelle Ablauf stets identisch ist, werden die Schwerpunkte in den Debatten der Sachkommission völlig unterschiedlich gesetzt. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Tätigkeiten und Ziele der einzelnen Zweckverbände äusserst vielfältig sind, andererseits aber auch die Referierenden des Stadtrats die Reformpunkte verschieden gewichten.

2. Eingeschränkte Handlungskompetenz der Kommission

Die Sachkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Statuten-Reformvorlage eine mehrfache Vorprüfung durchlaufen hat.⁶ Der Umstand, dass sie ihrerseits zum Gesamtpaket der vorliegenden Weisung 15 gestützt auf § 79 GG und Art. 22 lit. e GO lediglich noch Ja oder Nein sagen kann, schränkt ihre Handlungskompetenz nicht nur erheblich ein, sondern erscheint auch in hohem Masse undemokratisch. Einwendungen der Kommission werden zwar gehört und Fragen erörtert; letztlich bleiben sie aber in der Luft hängen und eine Umsetzung ist nicht mehr möglich.⁷ Dies erscheint noch umso stossender, als sich dasselbe Prozedere aufgrund der insgesamt sieben Zweckverbandsmitgliedschaften der Stadt Wädenswil noch einige Male wiederholen wird.

3. Detailberatung

Die Sachkommission hat die Reformvorlage ihrerseits durchberaten. Die einschlägigen Neuerungen in den ZVZZ-Statuten sind in der Weisung 15 unter Ziff. 2.2 übersichtlich dargestellt und kommentiert. Auf eine Wiederholung wird an dieser Stelle verzichtet.

Die Sachkommission hat anlässlich der Präsentation der Weisung durch Jonas Erni, Stadtrat Sicherheit & Gesundheit, sowie Marc Schäfer, Geschäftsführer und Kommandant ZVZZ, verschiedene Ergänzungsfragen gestellt. Die Ergebnisse dieser Detailberatung werden im Folgenden tabellarisch wiedergegeben:

Bestimmung	Ergebnisse aus der Sachkommissionsdebatte
Art. 1 Abs. 2 Sitz	Als Sitz des Zweckverbands wird nicht Horgen, sondern die rechnungsführende Verbandsgemeinde definiert. Dies gewährleistet die nötige Flexibilität im Falle einer Sitzverlegung.
Art. 8 Offenlegung der Interessenbindungen	Siehe dazu ausführlich hinten IV.4.
Art. 10 Verfahren Urnenabstimmung	Im zweiten Satz von Abs. 1 heisst es wörtlich: «Der Vorstand verabschiedet die Vorlage zuhanden der Urnenabstimmung.» Gestützt auf Art. 20 Ziff. 5 ZVZZ-Statuten und analog zu § 11 GG ist aber richtigerweise die DV hierfür zuständig. Dies ist bei der redaktionellen Überarbeitung der Statuten zu korrigieren. Bei dieser Gelegenheit wird festgestellt, dass offenbar zwei verschiedene Versionen der GAZ-Musterstatuten mit Datum September 2017 kursieren.

⁶ Dazu oben III.

⁷ Siehe etwa hinten IV.4.2.

Art. 18 Abs. 1 Zusammensetzung DV	Verbandsgemeinden mit bis zu 12'000 Einwohnern stellen 1 Delegierten, solche mit mehr Einwohnern deren 2. Ein Antrag der Stadt Wädenswil, für Gemeinden mit über 20'000 Einwohnern gar 3 Delegierte vorzusehen, wurde verworfen. Namentlich die kleineren Verbandsgemeinden obsiegten mit den Argumenten der Schlankhaltung und Effizienz der DV.
Art. 33 Abs. 1 Sitzungsteilnahme	Anders als in Art. 31 Abs. 1 der GAZ-Musterstatuten, wird hier die Pflicht zur Sitzungsteilnahme für die Vorstandsmitglieder nicht erwähnt. Die Weglassung ist nicht bewusst erfolgt. Von einem gewissenhaften und pflichtbewussten Behördenmitglied wird erwartet, dass es an den Sitzungen teilnimmt oder sich mit Begründung entschuldigt, unabhängig davon, ob dies in den Statuten steht oder nicht.
Art. 43 i.V.m. Art. 54 Einführung eigener Haushalt	Die Einführung eines eigenen Finanzhaushalts für die Zweckverbände ist der Kernpunkt der Statutenreform. Diese Vorschrift ist zwingend und die Statuten müssen klar sagen, ab wann der verbandseigene Haushalt eingeführt wird. Die neue Bestimmung bringt eine wesentliche Vereinfachung; bis anhin mussten für die Zweckverbände in allen Gemeinden Schattenbilanzen geführt werden.
Art. 45 Finanzierung von In- vestitionen	Abs. 3 hält fest: «Mit der Bewilligung neuer Ausgaben für Investitionen, die durch das zuständige Verbandsorgan erfolgt, können die Verbandsgemeinden zur Gewährung von gemeinsamen Darlehen verpflichtet werden.» Es trifft zu, dass mit dieser Bestimmung die Budgethoheit der einzelnen Verbandsgemeinde eingeschränkt wird, was indessen gerade eine – oftmals auch kritisierte – Eigenheit des Zweckverbands ist. Für die Gemeinden entstehen dadurch gebundene Ausgaben. ⁸
Art. 53 Auflösung und Li- quidation	Gemäss Abs. 1 erfolgt die Auflösung des ZVZZ nur mit Zustimmung sämtlicher Verbandsgemeinden, während andere Zweckverbände lediglich eine (qualifizierte) Mehrheit vorsehen. Die Musterstatuten gestatten verschiedene Varianten. ⁹ Der Zweckverband entscheidet hierüber aber nicht abschliessend; es bedarf darüber hinaus noch zwingend einer Urnenabstimmung (§ 77 Abs. 2 lit. c GG).

4. Zur Offenlegung von Interessenbindungen und Beteiligungen im Besonderen

4.1 Wortlaut von Art. 8 ZVZZ-Statuten

Die Offenlegung der Interessenbindungen ist in Art. 8 der ZVZZ-Statuten sowohl für die DV als auch für den Vorstand und die RPK geregelt und wurde wortwörtlich aus den GAZ-Musterstatuten (Art. 18, 27 und 33 Abs. 2) übernommen:

⁸ GAZ, Musterstatuten (Fn. 3), Kommentar zu Art. 44 Abs. 3.

⁹ GAZ, Musterstatuten (Fn. 3), Kommentar zu Art. 50.

¹Die Mitglieder der Delegiertenversammlung, des Verbandsvorstandes und der Rechnungsprüfungskommission legen ihre Interessen offen.

²Inbesondere geben sie Auskunft über:

1. Ihre beruflichen Tätigkeiten;
2. ihre Mitgliedschaften in Organen und Behörden der Gemeinden, des Kantons und des Bundes;
3. ihre Organstellungen in und wesentlichen Beteiligungen an Organisationen des privaten Rechts.

³Die Interessenbindungen werden veröffentlicht.

4.2 Sinn und Zweck der Offenlegungspflicht

Die Offenlegungspflicht verfolgt zweierlei: Zum einen dient sie der *Transparenz*; es soll bekannt sein, aus welcher Interessenlage der Mitglieder bzw. des Gremiums die Beschlüsse zustande gekommen sind. Zum anderen vereinfacht sie die *Durchsetzung der Ausstandsvorschriften*. Beides bietet Gewähr für Akzeptanz und Vertrauen gegenüber den staatlichen Institutionen.

Bezüglich der Interessenbindungen ist eine konsequente Offenlegungspflicht für die Sachkommission noch nachvollziehbar. Dass jedoch alle «wesentlichen Beteiligungen an Organisationen des privaten Rechts» (Art. 18 Abs. 1 Ziff. 3 Musterstatuten) ebenfalls uneingeschränkt offengelegt werden müssen, ist zumindest für einen Teil der Kommission unverständlich. Der in der Kommissionsdebatte vorgebrachte Einwand, die praktische Bedeutung der Offenlegungspflichten sei schon heute äusserst bescheiden und es würden keine Angaben überprüft, überzeugt ebenfalls nicht.

Durchaus einleuchtend wäre beispielsweise, dass der Teilhaber eines Planungsbüros dies offenlegen muss, wenn er in einem Planungszweckverband mittun will, zumal ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dessen Geschäftstätigkeit und der Aufgabe des Zweckverbands zu vermuten ist. Dass jedoch der Haupteigner einer Firma wie z.B. «Fressnapf», welche u.a. Hundefutter und Kanarienvögel verkauft, gleichermassen zur Offenlegung verpflichtet ist, wenn er im ZVZZ Einsitz nehmen will, ist für die Kommissionsminderheit unverhältnismässig und nicht nachvollziehbar.

Weder § 29 GG noch § 14 KRG¹⁰ schreiben überhaupt eine Offenlegung privater Beteiligungen vor. Dies obwohl (kantonale) Parlamentarier deutlich einflussreichere Funktionen innehaben als Mitglieder in Zweckverbänden, welche sich meist auf spezifische Aufgaben konzentrieren. Anlässlich der Vorberatungen der ZVZZ-Statuten in Verbandsvorstand, DV, RPK und Stadtrat wurde die Offenlegungsfrage nicht speziell erörtert, sodass auf die Fragen der Sachkommission nicht eingegangen werden konnte.

4.3 Hintergründe dieser strengen Offenlegungsvorschriften

Die Sachkommission hat die Frage nach der Motivation für die rigide Offenlegungsregelung in Zweckverbandsstatuten dem GAZ unterbreitet. Dessen schriftliche Stellungnahme ergibt folgenden Befund:¹¹

Das kantonale Recht macht sowohl für den Regierungsrat (§ 20a OG RR¹²) als auch für den Kantonsrat (§ 14 KRG) Vorschriften für die Offenlegung von Interessenbindungen. Dabei sind erstere deutlich strenger und verlangen u.a. die Offenlegung von

¹⁰ Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019, LS 171.1 (fortan: KRG).

¹¹ Stellungnahme von *Vittorio Jenni*, GAZ, vom 29. Mai 2020 (E-Mail).

¹² Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005, LS 172.1 (fortan: OG RR).

«Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts, die mindestens 5% des Gesellschaftskapitals oder des Stimmrechts umfassen» (§ 20a lit. a OG RR). Die Mustervorlagen für die *neue* Gemeindeordnung¹³ bzw. für das *neue* Geschäftsreglement des Gemeinderats¹⁴ haben sich bei der Konkretisierung von § 29 GG an diesen rigideren Vorgaben für den Regierungsrat orientiert.¹⁵ Und weil das Recht der politischen Gemeinde dem Grundsatz nach analog für Zweckverbände gilt (§ 73 Abs. 2 GG), fand dieser rigorose Regelungsansatz auch Eingang in die Musterstatuten. Formell erfolgte dies sicher auch aus Gründen der Einfachheit. Materiell entspricht das Gebot nach möglichst hoher Transparenz aber dem modernen politischen Zeitgeist und geniesst sehr hohe Priorität. Das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und die Einhaltung der Ausstandsvorschriften sollen auf allen politischen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) und in sämtlichen öffentlichen Institutionen gewährleistet werden, ebenso die Unabhängigkeit der Politikerinnen und Politiker.

Der Kommentar zu Art. 27 des Musterorganisationserlasses für Gemeindeparlamente¹⁶ hält allerdings auch fest, dass die Offenlegungspflicht auf dem *Grundsatz der Selbstdeklaration* basiert und somit in der *Eigenverantwortung des einzelnen Parlamentsmitglieds* liegt. Gemäss § 73 Abs. 2 GG dürfte dies analog auch für Zweckverbände gelten.

4.4 Mögliche Konkretisierung durch Vollzugserlass

Bei der Erarbeitung der Zweckverbandsstatuten hätte die Offenlegungsregelung gemäss GAZ-Musterstatuten durchaus an die konkreten Verhältnisse angepasst werden dürfen.¹⁷ Dies ist vorliegendenfalls unterblieben.

Dem ZVZZ bleibt es unbenommen, die Offenlegungsvorschriften der Statuten im Rahmen eines Vollzugserlasses auf tieferer Stufe (Erlass der DV) zu konkretisieren. Darin kann beispielsweise präzisiert werden, dass die Offenlegung auf dem Grundsatz der Selbstdeklaration und der Eigenverantwortung der Zweckverbandsmitglieder basiert und mit welcher Regelmässigkeit und Form sie zu erfolgen hat. Oder es kann ein Prozentsatz angegeben werden, ab wann eine Beteiligung als «wesentlich» im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Ziff. 3 ZVZZ-Statuten gilt.¹⁸ Vertretbar wäre wohl auch, zu sagen, dass für die Offenlegungspflicht zwischen der Aufgabe des ZVZZ und der privaten Beteiligung eines Mitglieds ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen müsse. Das GAZ weist indessen darauf hin, dass es bei der herrschenden Vielfalt von Zweckverbänden schwierig ist, einheitliche Regeln aufzustellen, und empfiehlt, ihm auch einen konkreten Vollzugserlass zur Prüfung zu unterbreiten.¹⁹

V. Fazit

Insgesamt unterstützt die Sachkommission die Weisung 15 einstimmig. Die Mehrheit der Kommission befürwortet auch die strengen Offenlegungsvorschriften. Eine Kommissionsminderheit bekundet indessen erhebliche Mühe mit der Tatsache, dass für die

¹³ Gemeindeamt, Mustergemeindeordnung Parlamentsgemeinde, Mai 2020 (zweite überarbeitete Fassung), Art. 21.

¹⁴ Gemeindeamt, Organisationserlass Gemeindeparlamente, Mustervorlage, Januar 2019, Art. 27.

¹⁵ So *Jenni* in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 29. Mai 2020 (Fn. 11). Diese Musterordnungen wurden von einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des GAZ sowie von Parlamentsgemeinden – darunter auch aus Wädenswil – erarbeitet.

¹⁶ Siehe Fn. 14.

¹⁷ GAZ, Anleitung Musterstatuten (Fn. 4), S. 3 f. sowie oben II.3.

¹⁸ § 20a lit. a OG RR nennt 5%.

¹⁹ *Jenni*, schriftliche Stellungnahme vom 29. Mai 2020 (Fn. 11).

kommunalen Offenlegungspflichten die verschärfte Regulierung für Regierungsräte zum Standard genommen wird, besteht doch zwischen dem Einfluss eines Regierungsrats und demjenigen eines kommunalen Parlamentariers und erst recht eines Zweckverbandsmitglieds eine erhebliche Diskrepanz. Ebenso befremdlich ist, dass kein einziges Behördenmitglied während des gesamten Regulierungsprozesses diese Verschärfung jemals hinterfragt hat. Allerdings erachtet die Kommissionsminderheit diese Mängel als zu wenig schwerwiegend, um die Weisung 15 abzulehnen und das ganze Verfahren – vorzugsweise unter Integrierung eines Vernehmlassungsverfahrens in den Gemeinden – neu aufzurollen. Die geschilderten Unzulänglichkeiten hängen damit zusammen – und darüber ist sich die Kommission einig – dass vorliegendenfalls der gewohnte demokratische Rechtsetzungsweg durch eine Art Gesetzgebung qua Amtsstuben ersetzt wird.

VI. Anträge der Sachkommission

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

1. Auf Weisung 15 ist einzutreten.
2. Den Stimmberechtigten werden die revidierten Statuten des Zweckverbands Zivilschutz Zimmerberg 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.²⁰
4. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Wädenswil, 10. Juni 2020

Sachkommission Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin

²⁰ Die Sachkommission verweist auf ihre Bemerkung zu Art. 10 Abs. 1 der ZVZZ-Statuten in der Tabelle vorn unter IV.3.