

## 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 16 vom 6. April 2020**

### **Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg, Statutenrevision Abstimmungsempfehlung**

#### **I. Rechtliche Ausgangslage**

Am 1. Januar 2018 ist das neue kantonale Gemeindegesetz<sup>1</sup> 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 Gemeindeordnung<sup>2</sup> 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. Die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg im Besonderen**

Die Gemeinden des Bezirks Horgen (Adliswil, Horgen, Kilchberg, Langnau a.A., Oberrieden, Richterswil, Rüslikon, Thalwil und Wädenswil) bilden die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ). Die ZPZ ist als Zweckverband bzw. regionaler Planungsverband im Sinne von § 12 Abs. 1 PBG<sup>3</sup> sowie nach den Vorschriften des GG konzipiert.

<sup>1</sup> Gemeindegesetz vom 20. April 2015, LS 131.1 (fortan: GG).

<sup>2</sup> Gemeindeordnung vom 4. März 2001 (fortan: GO).

<sup>3</sup> Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, LS 700.1 (fortan: PBG).

Die ZPZ fördert die geordnete räumliche Entwicklung im Verbandsgebiet. Während der letzten zehn Jahre beschäftigte sie sich zur Hauptsache mit der Umsetzung des kantonalen Richtplans. Der kantonale Richtplan seinerseits wird vom Regierungsrat ausgearbeitet, vom Kantonsrat beraten und festgesetzt und schliesslich vom Bund genehmigt. Die ZPZ ist für die Regionalplanung im Bezirk Horgen verantwortlich, indem sie die kantonalen Vorgaben umsetzt. Hierzu wird ein regionales Raumordnungskonzept (Regio-ROK Zimmerberg) erarbeitet. Dieses hat den Status eines Leitbildes. Dessen Kernelemente fliessen schliesslich in die Revision des regionalen Richtplans ein und werden behördenverbindlich festgelegt. Der regionale Richtplan beschreibt und zeigt anhand von Zahlen, wie viele Einwohner und Beschäftigte beispielsweise in einem Quartier oder Areal angesiedelt werden sollen und welche Verkehrs- und Entsorgungsinfrastruktur dafür erforderlich ist. Dadurch wird eine überkommunale Betrachtungsweise gewährleistet, kann es doch nicht angehen, dass eine einzige Verbandsgemeinde beispielsweise den Verkehr beurteilt. Der regionale Richtplan bildet schliesslich die Basis für die kommunale Raumplanung in der Stadt Wädenswil.

### **3. Ausarbeitung der Reformvorlage – Musterstatuten des Gemeindeamts Zürich**

Eine Arbeitsgruppe der ZPZ hat die mit der vorliegenden Weisung 16 präsentierte Statutenreform 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.<sup>4</sup> In seiner «Anleitung zu den Musterstatuten für Zweckverbände» führt das GAZ aus, dass diese Mustervorlage auf *Empfehlungen* basiert.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### **III. Verfahrensablauf: Vorprüfung, Genehmigungserfordernisse und Inkraftsetzung der Statuten**

Anschliessend an die erwähnte Arbeitsgruppe beugten sich auch die Geschäftsleitung, die Delegiertenversammlung (DV) der ZPZ und die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde Thalwil, welche zugleich als Rechnungsprüfungskommission der ZPZ (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.

<sup>4</sup> 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](http://www.gaz.zh.ch)>, Rubrik «Gemeinde & Organisation».

<sup>5</sup> Gemeindeamt, Anleitung Musterstatuten für Zweckverbände, August 2018, S. 3.

<sup>6</sup> GAZ, Anleitung Musterstatuten (Fn. 5), S. 4.

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.

#### **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.<sup>7</sup> Der Umstand, dass sie ihrerseits zum Gesamtpaket der vorliegenden Weisung 16 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.<sup>8</sup> 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 ZPZ-Statuten werden in der Weisung 16 unter Ziff. 2.3 aufgelistet. Im Anhang zur Weisung findet sich ausserdem eine sehr sorgfältig aufgebaute, synoptische Darstellung mit der alten und revidierten Fassung der Statuten, ergänzt mit ausführlichen Kommentaren. Auf eine Wiederholung wird an dieser Stelle verzichtet.

Die Sachkommission hat anlässlich der Präsentation der Weisung durch Heini Hauser, Stadtrat Planen & Bauen, verschiedene Ergänzungsfragen gestellt. Die Ergebnisse dieser Detailberatung werden im Folgenden tabellarisch wiedergegeben:

---

<sup>7</sup> Dazu oben III.

<sup>8</sup> Siehe etwa hinten IV.4.2.

Bestimmung	Ergebnisse aus der Sachkommissionsdebatte
<b>Art. 21, 33 und 39 Abs. 2 Offenlegung der Interessenbindungen</b>	Siehe dazu ausführlich hinten IV.4.
<b>Art. 48 i.V.m. Art. 58 Einführung eigener Haushalt</b>	Die Einführung eines eigenen Finanzhaushalts ist der Kernpunkt der Statutenreform und auch für Zweckverbände zwingend, die – wie die ZPZ – keine Investitionen tätigen. Die Statuten müssen klar sagen, ab wann der verbandseigene Haushalt eingeführt wird. Die neue Bestimmung bringt eine wesentliche Vereinfachung, indem die Verbands- und Gemeindehaushalte entflechtet werden; bis anhin mussten für die Zweckverbände in allen Gemeinden Schattenbilanzen geführt werden.
<b>Art. 57 Auflösung und Liquidation</b>	Gemäss Abs. 1 bedarf die Auflösung der ZPZ zwar lediglich der Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Verbandsgemeinden, zusätzlich wird aber die Einwilligung des Regierungsrats verlangt. Ferner muss der Zweck der ZPZ dahingefallen sein. Das Erfordernis der regierungsrätlichen Zustimmung wird damit begründet, dass der Regierungsrat die Aufgabe der Richtplanung auf regionaler Ebene an die ZPZ delegiert. <sup>9</sup> Entsprechend hat er ein gewichtiges Interesse daran, dass die ZPZ ordnungsgemäss funktioniert und diese Aufgabe korrekt wahrnimmt. Darüber hinaus unterliegt die Verbandsauflösung einer obligatorischen Urnenabstimmung (§ 77 Abs. 2 lit. c GG).

#### **4. Zur Offenlegung von Interessenbindungen und Beteiligungen im Besonderen**

##### *4.1 Wortlaut von Art. 21 ZPZ-Statuten*

Die Offenlegung der Interessenbindungen ist in Art. 21 der ZPZ-Statuten für die Mitglieder der DV geregelt; die Bestimmung gilt analog für die Mitglieder des Vorstands (Art. 33 ZPZ-Statuten). Für die RPK-Mitglieder verweist Art. 39 Abs. 2 auf die Bestimmungen der rechnungsführenden Verbandsgemeinde.

Art. 21 ZPZ-Statuten lehnt sich wortwörtlich an Art. 18 der GAZ-Musterstatuten und lautet wie folgt:

<sup>1</sup>Die Mitglieder der Delegiertenversammlung, des Verbandsvorstandes und der Rechnungsprüfungskommission legen ihre Interessen offen. Insbesondere 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.

<sup>2</sup>Die Interessenbindungen werden veröffentlicht.

<sup>9</sup> Siehe zur Aufgabe der ZPZ oben II.2.

#### 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.

Durchaus einleuchtend wäre beispielsweise, dass der Teilhaber eines Planungsbüros dies offenlegen muss, wenn er in einem Planungszweckverband wie die ZPZ mittun will, zumal ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den beiden Tätigkeiten 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 in der ZPZ Einsitz nehmen will, ist für die Kommissionsminderheit unverhältnismässig und nicht nachvollziehbar.

Weder § 29 GG noch § 14 KRG<sup>10</sup> 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 ZPZ-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:<sup>11</sup>

Das kantonale Recht macht sowohl für den Regierungsrat (§ 20a OG RR<sup>12</sup>) 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 «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* Gemeindeordnung<sup>13</sup> bzw. für das *neue* Geschäftsreglement des Gemeinderats<sup>14</sup> haben sich bei der Konkretisierung von § 29 GG an diesen rigideren Vorgaben für den Regierungsrat orientiert.<sup>15</sup> 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

<sup>10</sup> Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019, LS 171.1 (fortan: KRG).

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

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

<sup>13</sup> Gemeindeamt, Mustergemeindeordnung Parlamentsgemeinde, Mai 2020 (zweite überarbeitete Fassung), Art. 21.

<sup>14</sup> Gemeindeamt, Organisationserlass Gemeindeparlamente, Mustervorlage, Januar 2019, Art. 27.

<sup>15</sup> 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.

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 Gemeindeparlamente<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Dies ist vorliegendenfalls unterblieben.

Der ZPZ 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. 21 Abs. 1 Ziff. 3 ZPZ-Statuten gilt.<sup>18</sup> Vertretbar wäre wohl auch, zu sagen, dass für die Offenlegungspflicht zwischen der Aufgabe der ZPZ 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.<sup>19</sup>

## V. Fazit

Insgesamt unterstützt die Sachkommission die Weisung 16 einstimmig. Die Mehrheit der Kommission befürwortet auch die strengen Offenlegungsvorschriften. Eine Kommissionsminderheit bekundet indessen erhebliche Mühe mit der Tatsache, dass für die 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 16 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.

<sup>16</sup> Siehe Fn. 14.

<sup>17</sup> GAZ, Anleitung Musterstatuten (Fn. 5), S. 3 f. sowie oben II.3.

<sup>18</sup> § 20a lit. a OG RR nennt 5%.

<sup>19</sup> Jenni, schriftliche Stellungnahme vom 29. Mai 2020 (Fn. 11).

## VI. Anträge der Sachkommission

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

1. Auf Weisung 16 ist einzutreten.
2. Den Stimmberechtigten werden die revidierten Statuten des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe 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.
4. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Wädenswil, 10. Juni 2020

Sachkommission Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin