

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00009 vom 31. Mai 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00009

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00009 du 31 mai 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00009 del 31 maggio 2022

Regeste

Genehmigung der Verbandsstatuten | [Der Beschwerdeführer, ein Zweckverband nach § 73 des Gemeindegesetzes, änderte seine Statuten unter anderem dahingehend, dass dessen Delegiertenversammlung gewisse Beschlüsse auf dem Korrespondenzweg treffen kann. Der Regierungsrat versagte den revidierten Statuten teilweise die Genehmigung] Angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen der Delegiertenversammlung eines Zweckverbands und einem Gemeindeparlament ist es nicht sachgerecht, die Beschlussmodalitäten des Gemeindeparlaments im Sinne von zwingenden Bestimmungen auf die Delegiertenversammlung des Zweckverbands anzuwenden (E. 3.2 f.) Die vorliegend umstrittene Statutenbestimmung gibt dem Zweckverbandsvorstand das Recht, der Delegiertenversammlung einen Antrag auf Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg zu stellen, der von einem Drittel der Delegierten abgelehnt werden kann (E. 4.3). Diese Bestimmung ist mit der Gewaltenteilung vereinbar, soweit dieses Prinzip auf das Verhältnis zwischen Vorstand und Delegiertenversammlung des Zweckverbands überhaupt Anwendung findet (E. 4.5). Der mit einem Beschluss auf dem Korrespondenzweg einhergehende Ausschluss der Öffentlichkeit ist nicht zu beanstanden. Auch ein Verstoß gegen das Unmittelbarkeitsprinzip liegt nicht vor (E. 4.6). Auch ein Verstoß gegen das Gebot der gleichzeitigen Kenntnisnahme von Finanz- und Aufgabenplan und Budget liegt nicht vor (E. 4.7). § 39 Abs. 2 GG über den Zirkularbeschluss in Gemeindebehörden ist für die Delegiertenversammlung eines Zweckverbands nicht einschlägig (E. 4.8). Die umstrittene Statutenbestimmung verstösst damit nicht gegen das übergeordnete Recht, womit sie zu genehmigen ist (E. 5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00009 Urteil der 4. Kammer vom 31. Mai 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Elias Ritzi. In Sachen Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Furttal, vertreten durch RA A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Genehmigung der Verbandsstatuten, hat sich ergeben: I. Die politischen Gemeinden Boppelsen, Buchs, Dällikon, Dänikon, Hüttikon, Otelfingen und Regensdorf bilden unter der Bezeichnung "Zürcher Planungsgruppe Furttal" einen Zweckverband nach § 73 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1). Am 13. Juni 2021 genehmigten die Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe Furttal dessen totalrevidierte Statuten. Die totalrevidierten Statuten sehen in Art. 28 vor, dass die Delegiertenversammlung des Zweckverbands Zürcher Plangruppe Furttal auf Anordnung

des Vorstands über gewisse Geschäfte auf dem Korrespondenzweg beschliessen kann. Diese Geschäfte betreffen die Genehmigung der Jahresrechnung, die Kenntnisnahme vom Finanz- und Aufgabenplan sowie des Geschäftsberichts und die Festlegung der Entschädigung der Verbandsorgane (Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Ziff. 6,

E. 4.1

Art. 28 Abs. 1 der Statuten des Beschwerdeführers lautet wie folgt: "Auf Antrag und Anordnung des Vorstandes kann die Delegiertenversammlung über die Geschäfte gemäss Art. 23 Ziff. 6., 7. und 10. auch auf dem Korrespondenzweg mittels Stimmzettel beschliessen." Art. 23 Ziff. 6, 7 und 10 der Statuten betreffen die Genehmigung der Jahresrechnung, die Kenntnisnahme vom Finanz- und Aufgabenplan sowie des Geschäftsberichts und die Festlegung der Entschädigung der Verbandsorgane.

E. 4.2

Der Regierungsrat erwog, diese Bestimmung verstosse gegen die Gewaltentrennung, da der Vorstand anordnen könne, dass in der Delegiertenversammlung über gewisse Geschäfte keine Diskussion stattfinde.

E. 4.3

Art. 28 Abs. 1 der Statuten enthält zwar das Wort "Anordnung", dieses ist allerdings im Licht von Art. 28 Abs. 2 der Statuten zu verstehen. Nach Art. 28 Abs. 2 der Statuten kann ein Drittel der Delegierten die Durchführung einer Delegiertenversammlung verlangen. Es handelt sich somit nicht um ein Anordnungsrecht des Vorstands, sondern um das Recht, einen Antrag auf Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg zu stellen, der von einer qualifizierten Minderheit der Delegierten abgelehnt werden kann. Zu prüfen ist also, ob ein derartiges Antragsrecht des Vorstands gegen die Gewaltenteilung verstösst.

E. 4.4

Aus den bereits erörterten Unterschieden zwischen der Delegiertenversammlung des Zweckverbands und dem Gemeindeparlament in Bezug auf deren Rolle und Organisation ergeben sich auch signifikante Unterschiede in Bezug auf die Gewaltenteilung. Im Zweckverband gibt es keine Unvereinbarkeit von Parlaments- und Vorstandsamt. Die im Verhältnis von Gemeindeparlament und Gemeindevorstand geltende personelle Gewaltenteilung ist im Zweckverband durchbrochen. Diese teilweise starken personellen Überschneidungen zwischen Vorstand und Delegiertenversammlung sowie die Möglichkeit, die Delegiertenversammlung ersatzlos wegzulassen, relativieren auch die organisatorische Gewaltenteilung in erheblichem Masse. Dass das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Delegiertenversammlung und Vorstand nicht im gleichen Masse gelten kann wie im Verhältnis von Gemeindeparlament und Gemeindevorstand, zeigt sich am Beispiel des Beschwerdeführers. Alle vorliegend zu beurteilenden Beschlussgegenstände lägen bei einer Abschaffung der Delegiertenversammlung in der Zuständigkeit der Gemeindevorstände oder es könnte darauf verzichtet werden (§ 102 lit. b, § 129 lit. b und § 134 Abs. 3 GG; siehe auch Gemeindeamt des Kantons Zürich, Musterstatuten Zweckverband: Zweckverbandorganisation ohne Delegiertenversammlung, Kommentar, August 2020, S. 12 f., 20 ff., www.gaz.zh.ch). Zwischen den Gemeindevorständen und dem Zweckverbandsvorstand wiederum besteht keine Gewaltenteilung, was sich nur schon daran zeigt, dass der Vorstand des Beschwerdeführers sich aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Verbandsgemeinden zusammensetzt (Art. 32 Abs. 1 Satz 1 der Statuten).

E. 4.5

Auch wenn der Vorstand das Beschlussverfahren nach Art. 28 der Statuten festlegen kann, verbleibt die Kompetenz zur Entscheidung darüber doch bei der Delegiertenversammlung selbst. Es kommt hinzu, dass die Delegiertenversammlung das Verfahren bei Zirkularbeschlüssen in einem Beschluss festlegt (Art. 28 Abs. 4 der Statuten); sie kann damit auch regeln, unter welchen Umständen der Vorstand über einen Antrag überhaupt auf dem Zirkularweg befinden lassen kann. Art. 28 der Statuten ist damit mit der Gewaltenteilung vereinbar, soweit dieses Prinzip auf das Verhältnis zwischen Vorstand und Delegiertenversammlung des Zweckverbands überhaupt Anwendung findet.

E. 4.6

Der Regierungsrat erwägt weiter sinngemäss, Art. 28 der Statuten verstosse gegen übergeordnetes Recht, da bei einer Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg die Teilnahme der Öffentlichkeit nicht gewährleistet sei. Dem ist nicht zu folgen. Nach dem Gesagten ist der vorliegend mögliche Ausschluss der Öffentlichkeit nicht zu beanstanden. Der aus der Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg resultierende Ausschluss der Öffentlichkeit umfasst nur solche Geschäfte, die ohne Delegiertenversammlung von den Gemeindevorständen ebenfalls in nicht öffentlicher Sitzung erledigt würden. Auch ein Verstoß gegen das vom Regierungsrat angeführte Unmittelbarkeitsprinzip liegt nicht vor.

E. 4.7

Soweit der Regierungsrat im Beschwerdeverfahren vorbringt, Art. 28 der Statuten verstosse gegen § 96 Abs. 2 GG, der die Kenntnisnahme vom Finanz- und Aufgabenplan gleichzeitig mit der Budgetvorlage vorschreibe, ist ihm ebenfalls nicht zu folgen. § 96 Abs. 2 GG ist angesichts der Besonderheiten der Delegiertenversammlung (vgl. E. 3.2) bereits dann Rechnung getragen, wenn der Finanz- und Aufgabenplan vor der Budgetvorlage zur Kenntnis gebracht wird. Die Regelung des Verfahrens der Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans fällt dagegen in den Autonomiebereich des Zweckverbandes.

E. 4.8

Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeantwort ist schliesslich auch § 39 Abs. 2 GG nicht verletzt. Nach dieser Bestimmung trifft eine Behörde ihre Entscheidung grundsätzlich nach gemeinsamer Beratung als Kollegium; nur in Ausnahmefällen darf auf dem Zirkularweg entschieden werden. Dabei muss dem Zirkularverfahren einstimmig zugestimmt werden (Benjamin Schindler/Raphael Widmer, Kommentar GG, § 39 N. 14). Die Delegiertenversammlung ist keine Behörde im Sinn der §§ 38 GG (Benjamin Schindler/Anna Rüefli/Raphael Widmer, Kommentar GG, Vorbemerkungen zu §§ 38–62 N. 13 ff.; so übrigens auch der angefochtene Entscheid). Dass Behörden nur ausnahmsweise Zirkularbeschlüsse fällen dürfen, wird auf das Kollegialprinzip zurückgeführt (Schindler/Widmer, § 39 N. 14). Angesichts dessen ist § 39 Abs. 2 GG für eine Delegiertenversammlung nicht einschlägig. 5. Nach dem Gesagten verstösst Art. 28 der Statuten des Beschwerdeführers nicht gegen das übergeordnete Recht, womit sich die Beschwerde als begründet erweist. Die Verweigerung der vorbehaltlosen Genehmigung der totalrevidierten Statuten des Beschwerdeführers durch den Regierungsrat ist aufzuheben. 6. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Regierungsrat kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG); der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7

und 10 der Statuten). Nach Art. 28 Abs. 2 der Statuten kann ein Drittel der Delegierten innert einer Frist von 20 Tagen ab Zustellung des Stimmzettels die Durchführung einer Delegiertenversammlung verlangen. II. Am 3. August 2021 ersuchte der Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Furttal den Regierungsrat um Genehmigung der totalrevidierten Statuten. An seiner Sitzung vom 17. November 2021 beschloss der Regierungsrat, die Statuten des Zweckverbands Zürcher Planungsgruppe Furttal zu genehmigen. Art. 28 der Statuten wurde von der Genehmigung ausgenommen (Dispositiv-Ziff. II). III. Der Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Furttal führte dagegen am 6. Januar 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses des Regierungsrats vom 17. November 2021 aufzuheben und die totalrevidierten Statuten seien einschliesslich Art. 28 zu genehmigen. Der Regierungsrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 7. Februar 2022, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen. Am 16. Februar 2022 replizierte der Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Furttal, woraufhin der Regierungsrat am 1. März 2022 duplizierte. Am 15. März 2022 reichte der Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Furttal eine weitere Stellungnahme ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Anordnungen des Regierungsrats betreffend die Genehmigung der Statuten eines Zweckverbands nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 und 2 je lit. a, 19a sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Nach Art. 92 Abs. 1 und Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) bzw. § 73 GG können sich die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu selbständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sogenannten Zweckverbänden, zusammenschliessen und sich hierfür eine eigene Organisation geben. Die Zweckverbände regeln ihre Aufgaben und ihre Organisation in Statuten. Die Statuten der Zweckverbände bedürfen der Genehmigung des Regierungsrats (Art. 92 Abs. 4 KV). Dieser überprüft die Statuten nur auf deren Rechtmässigkeit (Art. 92 Abs. 4 Satz 2 KV). Können Bestimmungen rechtmässig ausgelegt werden, sind sie zu genehmigen (Vittorio Jenni in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 92 N. 19). 2.2 Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Die Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (BGE 146 I 36 E. 3.1, 145 I 52 E. 3.1). Auch Art. 85 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101] schützt die von der Gemeindeautonomie umfasste kommunale Erlasskompetenz. 2.3 Die Gemeindeautonomie kommt auch dem Zweckverband im Umfang der ihm übertragenen Aufgaben zu (Jenni, Art. 92 N. 7). Der Zweckverband ist mithin autonom, seine Organisation im vom übergeordneten Recht vorgegebenen Rahmen zu regeln. Der Erlass von Statuten eines Zweckverbands ist immer dann durch die Gemeindeautonomie geschützt, wenn diese nicht gegen eine Norm des kantonalen Rechts oder des Bundesrechts verstossen. 3. 3.1 Mit Beschluss vom 17. November 2021 verweigerte der Regierungsrat die Genehmigung von Art. 28 der Statuten des Beschwerdeführers. Er begründet die

Verweigerung der Genehmigung damit, dass diese Bestimmung gegen § 73 Abs. 4 GG und damit gegen übergeordnetes Recht verstosse. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeindeparlamente seien sinngemäss auf die Delegiertenversammlung anwendbar. Das Gemeindegesetz sehe eine Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg nicht vor, womit eine solche nicht möglich sei.

3.2 Das Gemeindegesetz und andere kantonale Erlasse regeln die Organisation der Zweckverbände nur lückenhaft. Nach § 73 Abs. 4 GG sind im Übrigen die Bestimmungen über die politischen Gemeinden anwendbar, soweit sie mit den Besonderheiten des Zweckverbands vereinbar sind. Da die Beschlussfassung im Zweckverband nicht ausdrücklich geregelt ist, sind deshalb die Bestimmungen über die Beschlussfassung in den Gemeindeparlamenten auf die Delegiertenversammlung anwendbar, sofern deren Anwendung mit den Besonderheiten des Zweckverbands vereinbar ist.

3.2.1 Zwischen einem Gemeindeparlament und der Delegiertenversammlung eines Zweckverbands bestehen signifikante Unterschiede. Eine Gemeinde muss ihre Legislative entweder als Gemeindeparlament oder als Gemeindeversammlung organisieren (§ 27 Abs. 1 GG). Im Gegensatz dazu ist eine Delegiertenversammlung nach der gesetzlichen Regelung ein freiwilliges zusätzliches Organ des Zweckverbands (§ 73 Abs. 3 GG). Während das Gemeindeparlament direkt durch die Stimmberechtigten gewählt wird, werden die Delegierten im Zweckverband durch eine Gemeindebehörde abgeordnet. Bei den Delegierten handelt es sich nicht um Volksvertretungen, sondern um Vertretungen der Gemeinden, die die Stimmberechtigten einer Verbandsgemeinde nur mittelbar repräsentieren (VGr, 4. November 2009, VB.2009.00351, E. 5.3.1).

3.2.2 Vor diesem Hintergrund wird eine Reihe von Bestimmungen über das Gemeindeparlament nicht auf die Delegiertenversammlung des Zweckverbands angewendet. So ist es in Abweichung von § 29 Abs. 1 GG zulässig, dass die Delegierten ihr Mandat nicht frei, sondern nach Instruktion durch die Verbandsgemeinde ausüben (Tobias Jaag in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017 [Kommentar GG], § 73 N. 26). Auch die Unvereinbarkeit von Parlaments- und Vorstandsamt nach § 25 Abs. 2 lit. c GPR gilt im Zweckverband nicht bzw. nur mit entsprechender statutarischer Bestimmung. Nicht nur beim Beschwerdeführer, sondern auch bei einer Reihe anderer Zweckverbände ist es üblich, dass zumindest einzelne Vorstandsmitglieder gleichzeitig auch als Delegierte amten.

3.3 Aus dem Gesagten folgt, dass der Diskussion in der Delegiertenversammlung im Vergleich zum Gemeindeparlament eine erheblich geringere Bedeutung zukommt. Es wäre nicht sachgerecht, auf die Delegiertenversammlung, deren Mitglieder nicht vom Volk gewählt sind, nach Instruktion abstimmen können und teilweise selbst Vorstandsmitglieder sind, die Beschlussmodalitäten des Gemeindeparlaments nach Gemeindegesetz im Sinne von zwingenden Bestimmungen anzuwenden. Vielmehr können die Zweckverbände im Rahmen ihrer Autonomie die Beschlussmodalitäten in Abweichung von den Bestimmungen des Gemeindegesetzes regeln.

4. Nach dem Gesagten bleibt zu klären, ob die in Art. 28 der Statuten vorgenommene Regelung der Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg gegen Normen des übergeordneten Rechts verstösst.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.