

Beschluss vom 23. Juni 2009

Kleine Anfrage 1/2009
betreffend «Endlich mehr Demokratie in den Zweckverbänden»

In einer Kleinen Anfrage vom 15. Januar 2009 möchte Kantonsrat Christian Heydecker wissen, wie viele Zweckverbände es im Kanton Schaffhausen gebe, wie viele dieser Zweckverbände ihre Verbandsordnung bislang den neuen Bestimmungen des Gemeindegesetzes angepasst und demokratisiert hätten und welche aufsichtsrechtlichen Massnahmen der Kanton treffe, um allenfalls säumige Zweckverbände zur verfassungs- und gesetzeskonformen Revision ihrer Verbandsordnungen anzuhalten.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

1. *Wie viele Zweckverbände gibt es im Kanton Schaffhausen (Liste mit allen Zweckverbänden und den angeschlossenen Verbandsgemeinden, gegliedert nach Region)?*

Unterer Kantonsteil:

- **Grundwassergewinnung Stadtforen (GWS)** mit den Gemeinden Bülach (ZH), Rafz (ZH), Wasterkingen (ZH), Wil (ZH), Buchberg und Rüdlingen. Es besteht ein Staatsvertrag (SHR 721.113). Genehmigung durch RRB vom 3. September 2002.
- **Abwasserverband Rüdlingen-Buchberg** mit den Gemeinden Rüdlingen und Buchberg. Genehmigung durch RRB vom 20. April 1971.
- **Wehrdienstverband Unterer Kantonsteil** mit den Gemeinden Buchberg und Rüdlingen. Genehmigung durch RRB vom 3. April 2001.
- **Zweckverband Orientierungsschule Rüdlingen-Buchberg (ZORB)** mit den Gemeinden Rüdlingen und Buchberg. Genehmigung durch RRB vom 2. März 2004.

Klettgau:

- **Wasserversorgung Neunkirch-Gächlingen** mit den Gemeinden Neunkirch und Gächlingen. Genehmigung durch RRB vom 15. Februar 2005.
- **Abwasserverband Klettgau** mit den Gemeinden Beringen, Gächlingen, Guntmadingen, Hallau, Löhningen, Neunkirch, Oberhallau, Siblingen und Wilchingen. Genehmigung der letzten Änderung der Verbandsstatuten durch RRB vom 18. März 1980. Die Delegiertenversammlung hat am 8. April 2009 einer erneuten Änderung zugestimmt. Eine Vorprüfung durch das Departement des Innern hat Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

ergeben. Mit der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlungen wird im Laufe des Jahres 2009 gerechnet.

- **Wehrdienstverband Oberklettgau (WVO)** mit den Gemeinden Beringen, Guntmadingen und Löhningen. Genehmigung durch RRB vom 25. März 2008.
- **Feuerwehrverband Mittelklettgau** mit den Gemeinden Gächlingen, Neunkirch und Siblingen. Genehmigung durch RRB vom 16. August 2005.
- **Feuerwehr Zweckverband HOT** mit den Gemeinden Hallau, Oberhallau und Trasadingen. Genehmigung durch RRB vom 16. Januar 2007.
- **Zweckverband zur Altersbetreuung der Gemeinden des Oberklettgau** mit den Gemeinden Beringen, Guntmadingen, Löhningen und Siblingen. Genehmigung durch RRB vom 5. Februar 1991. An den Akten liegt eine «Neufassung» der Statuten, woraus sich ergibt, dass der Verwaltungsrat des Zweckverbandes am 24. April 2003 einer Revision von Art. 7 – 10 der ursprünglichen Statuten zugestimmt hat, nachdem alle Verbandsgemeinden diese Änderung genehmigt haben. Um eine formelle Genehmigung durch den Regierungsrat wurde bislang jedoch nicht ersucht.

Zentrum:

- **Kläranlagenverband Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfall, Feuerthalen, Flurlingen** mit den Gemeinden Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfall, Feuerthalen (ZH) und Flurlingen (ZH). Es besteht ein Staatsvertrag (SHR 814.220). Der Regierungsrat hat einer Änderung der Vereinbarung durch RRB vom 11. September 2007 zugestimmt. Dabei wurde festgehalten, dass die Vereinbarung den Art. 104 ff. GG nicht mehr entspreche, eine Anpassung an die Änderung des Gemeindegesetzes vom 22. Januar 2007 jedoch nicht vorgeschrieben sei.
- **Verbandsfeuerwehr BAM** mit den Gemeinden Barga und Merishausen. Genehmigung durch RRB vom 21. März 2006.

Reiat und oberer Kantonsteil:

- **Reiat Wasserversorgung RWV** mit den Gemeinden Lohn, Stetten und Büttenhardt. Genehmigung der letzten Statutenänderung durch RRB vom 2. November 2004.
- **Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung** mit den Gemeinden Stein am Rhein, Hemishofen, Eschenz (TG), Mammern (TG), Wagenhausen (TG) und Öhningen (Deutschland). Es besteht ein Staatsvertrag (SHR 814.230). Genehmigung der letzten Statutenänderung durch RRB vom 7. Juni 2005.
- **Abwasserverband Bibertal** mit den Gemeinden Buch, Lohn, Ramsen und Thayngen. Es besteht ein Staatsvertrag (SHR 814.210). Genehmigung der letzten Statutenänderung durch RRB vom 12. Oktober 2004.
- **Entsorgungsverband Bezirk Stein** mit den Gemeinden Buch, Hemishofen, Ramsen und

Stein am Rhein. Genehmigung durch RRB vom 17. September 1996. Das Departement des Innern hat in einer Vorprüfung vom 30. Januar 2008 den Verband darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Statutenänderung den Änderungen des Gemeindegesetzes vom 22. Januar 2007 nicht entspreche.

- **Verbandsfeuerwehr Ramsen-Buch** mit den Gemeinden Ramsen und Buch. Genehmigung durch RRB vom 12. August 2008.
- **Zweckverband Feuerwehr Oberer Reiat** mit den Gemeinden Lohn, Stetten und Büttenhardt. Genehmigung durch RRB vom 16. August 2005.

2. *Wie viele dieser Zweckverbände haben ihre Verbandsordnung bis heute den neuen Bestimmungen des Gemeindegesetzes angepasst und demokratisiert?*

Die Frist zur Anpassung läuft am 30. Juni 2009 ab (vgl. ABI 2007, S. 900). Was den aktuellen Stand der Anpassungsarbeiten betrifft, lässt sich Folgendes festhalten:

Gemäss Ziff. III der Änderung des Gemeindegesetzes vom 22. Januar 2007 (ABI 2007, S. 120 ff.) sind bestehende Gemeinde- bzw. Zweckverbände, die gestützt auf einen *Staatsvertrag* bestehen, von der Pflicht zur Anpassung ihrer Statuten ausgenommen. Konkret betrifft dies folgende Zweckverbände:

- Grundwassergewinnung Stadtforen (GWS),
- Kläranlagenverband Schaffhausen, Neuhausen am Rheinfluss, Feuerthalen, Flurlingen,
- Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung,
- Abwasserverband Bibertal.

Von den übrigen Zweckverbänden haben seit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 22. Januar 2007 vier um eine Genehmigung ersucht, wobei diese in zwei Fällen erteilt wurde und in zwei Fällen noch ausstehend ist, nämlich:

- Wehrdienstverband Oberklettgau (WVO) [genehmigt],
- Verbandsfeuerwehr Ramsen-Buch [genehmigt],
- Abwasserverband Klettgau,
- Entsorgungsverband Bezirk Stein.

Daraus ergibt sich, dass bei den folgenden zehn Zweckverbänden eine Anpassungspflicht an die Gesetzesänderung vom 22. Januar 2007 besteht, ein entsprechendes Gesuch jedoch bisher nicht eingegangen ist:

- Reiat Wasserversorgung RWV,
- Wasserversorgung Neunkirch-Gächlingen,
- Abwasserverband Rüdlingen-Buchberg,
- Wehrdienstverband Unterer Kantonsteil,
- Feuerwehrverband Mittelklettgau,
- Zweckverband HOT,
- Verbandsfeuerwehr BAM,
- Zweckverband Feuerwehr Oberer Reiat,
- Zweckverband Orientierungsschule Rüdlingen-Buchberg (ZORB),
- Zweckverband Altersbetreuung der Gemeinden des Oberklettgau.

Eine summarische Prüfung hat ergeben, dass (lediglich) die Statuten der Reiat Wasserversorgung RWV den neuen gesetzlichen Bestimmungen bereits entsprechen, d.h. keine Änderung notwendig ist.

3. *Welche aufsichtsrechtlichen Massnahmen trifft der Kanton, um allenfalls säumige Zweckverbände zur verfassungs- und gesetzeskonformen Revision ihrer Verbandsordnung anzuhalten?*

Bei den Zweckverbänden muss zwischen drei verschiedenen Arten unterschieden werden:

- Schaffhauser Zweckverbände nach Art. 100 des Gemeindegesetzes (GG; SHR 120.100): Die Verbandsordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates (Art. 105 GG). Dabei wird insbesondere geprüft, ob die Vorschriften von Art. 106 GG eingehalten sind.
- Schaffhauser Zweckverbände mit Beteiligung von Gemeinden ausserhalb des Kantons: Es kann vorkommen, dass sich von Beginn weg oder im Laufe der Zeit eine Gemeinde ausserhalb des Kantons Schaffhausen einem Schaffhauser Zweckverband anschliesst. Da es sich dabei jedoch noch immer um einen Schaffhauser Zweckverband (vgl. Art. 102 GG) handelt, wird im Genehmigungsverfahren die Übereinstimmung mit Art. 106 GG geprüft. Analog zu Art. 103 Abs. 3 GG gilt auch hier, dass ein allfälliger Staatsvertrag vorgeht.
- Ausserkantonale Zweckverbände mit Beteiligung von Schaffhauser Gemeinden: Art. 103 GG gibt den Schaffhauser Gemeinden die Möglichkeit, sich Zweckverbänden anzuschliessen, welche *nicht* dem Schaffhauser Recht unterliegen. Zwar bedürfen solche Anschlüsse ebenfalls der Genehmigung des Regierungsrates (vgl. Art. 103 Abs. 2 GG). Sofern die Verbandsstatuten jedoch auf das ausserkantonale Recht ausgerichtet sind, erfolgt durch den Regierungsrat keine Überprüfung der Statuten auf Vereinbarkeit mit dem Schaffhauser Gemeindegesetz. Falls ein Staatsvertrag besteht, was die Regel ist, geht dieser vor (Art. 103 Abs. 3 GG).

Sofern eine Genehmigung überhaupt notwendig ist und der entsprechende Antrag gestellt wurde, hat das zuständige Departement die Genehmigung in die Wege geleitet respektive den Zweckverband auf allfällige Mängel aufmerksam gemacht (vgl. oben). Ohne entsprechenden Antrag findet jedoch keine abstrakte Normenkontrolle durch den Regierungsrat statt, was im Übrigen auch dem Vorgehen bei der Überprüfung und Genehmigung aller kommunalen Erlasse entspricht. Das Normenkontrollverfahren ist Sache des Obergerichts (vgl. Art. 51 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [SHR 172.200]).

Seine Aufsichtspflicht nimmt der Regierungsrat beziehungsweise das zuständige Departement insofern wahr, als im Rahmen der allgemeinen Kontakte mit den Gemeinden und Zweckverbänden diese auf Gesetzesänderungen und allfällige Ungereimtheiten aufmerksam gemacht werden, wobei selbstverständlich davon auszugehen ist, dass gesetzliche Bestimmungen und deren Änderungen von den betroffenen Instanzen auch ohne besondere Aufforderung zu beachten sind. Eine erste Information fand durch das Amt für Justiz und Gemeinden anlässlich der Gemeindepräsidententagung vom 12. April 2007 statt, an der die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten mittels Folienpräsentation über die Änderungen des Gemeindegesetzes informiert wurden. Insbesondere wurde auf die neuen demokratischen Anforderungen hingewiesen, nämlich auf den Grundsatz der Gewaltenteilung, auf die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden sowie auf die Referendumsmöglichkeit. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Zweckverbandsordnungen innert zwei Jahren nach Inkrafttreten, d.h. bis zum 30. Juni 2009, angepasst sein müssen. Zusätzlich hat sich das Amt für Justiz und Gemeinden mit Schreiben vom 16. Juni 2008, d.h. rund ein Jahr vor Ablauf der Übergangsfrist, unter Hinweis auf Art. 106 GG an die Gemeinderäte der Schaffhauser Gemeinden gewandt mit der Bitte, sich mit ihren Zweckverbänden in Kontakt zu setzen.

Fazit:

Vier Zweckverbände brauchen ihre Statuten nicht anzupassen, da ihnen ein Staatsvertrag zu Grunde liegt. Bei einem weiteren Zweckverband entsprechen die Statuten bereits dem neuen Recht, d.h. es braucht ebenfalls keine Anpassung. Zwei Zweckverbände haben ihre Statuten im Sinne des geänderten Gemeindegesetzes demokratisiert. Bei zwei weiteren Zweckverbänden fand eine Vorprüfung statt, wobei die Genehmigung jedoch (noch) nicht erteilt werden konnte. Die Organe der anderen neun Zweckverbände sind bisher entweder untätig geblieben oder mit den internen Abklärungen noch nicht so weit, als dass um eine Genehmigung ersucht werden konnte. Der Regierungsrat wird als weitere Massnahme die Antwort zu dieser Kleinen Anfrage allen Zweckverbänden zustellen, verbunden mit der Aufforderung, die notwendigen

Anpassungen vorzunehmen. Art. 122 lit. c GG würde es dem Regierungsrat in letzter Konsequenz grundsätzlich ermöglichen, nach fruchtloser Mahnung ersatzweise Reglemente zu erlassen. Der Regierungsrat geht indessen davon aus, dass die Verantwortlichen der betroffenen Zweckverbände in den nächsten Wochen die notwendigen Schritte in die Wege leiten werden, sodass eine allfällige Ersatzvornahme nicht notwendig werden wird.

Schaffhausen, 23. Juni 2009

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger