

Mehr Demokratie für die Zweckverbände

Im Kanton Zürich müssen die Zweckverbände bis Ende 2009 demokratisch organisiert sein. Die Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes bilden neu ein zusätzliches Organ. Als Folge davon sind die Kompetenzen der übrigen Organe teilweise ebenfalls neu zu fassen. Die Neuregelung kann Anlass sein, die bestehende Organisationsform einer Überprüfung zu unterziehen.

Die Zusammenarbeit von Gemeinden spielt eine grosse Rolle. Gemeindeübergreifende Aufgaben, knappe Mittel und grosse Erwartungen qualitativer Art an die Erfüllung von Gemeindeaufgaben fördern die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung. Den Gemeinden stehen dafür regelmässig die Formen des kantonalen öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Anstalt, Stiftung, Zweckverband), blosse Zusammenarbeitsverträge oder privatrechtliche Organisationsformen (AG, Genossenschaft, Verein, Stiftung) zur Verfügung. Häufige Form der Kooperation von Gemeinden ist der Zweckverband. Dabei bleiben die Gemeinden nach wie vor für die Erfüllung der Aufgabe zuständig und können ihren Einfluss direkt einbringen. Im Gegensatz zur Aufgabenübertragung an Private eignet sich der Zweckverband daher insbesondere für Kernaufgaben, das heisst für solche Aufgaben, welche nicht an Dritte übertragen werden können oder bei denen befürchtet wird, dass dies nur mit schlechter Akzeptanz erfolgt. Typisch für den Zweckverband ist seine gemeindeähnliche Struktur. Diese ist auch mit einer gewissen Schwerfälligkeit der Abläufe und der Entscheidungsfindung verbunden.

Der Kanton Zürich hat in seiner am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen neuen Kantonsverfassung einen weiteren Schritt in Richtung gemeindeähnlicher Konzeption der Zweckverbände getan und die demokratische Organisation der Zweckverbände vorgeschrieben. Im Folgenden ist am Beispiel des Kantons Zürich darzustellen, wie die Demokratisierung der Zweckverbände konkret aussieht, welche Konsequenzen sie hat und wie der Zweckverband im Vergleich mit anderen Zusammenarbeitsformen zu beurteilen ist. Die neue Regelung ist auch im Hinblick auf die derzeit diskutierten neuen Gemeindeformen von Interesse.

Die Situation im Kanton Zürich

Der Zweckverband ist im Kanton Zürich die häufigste und wichtigste Form der Zusammenarbeit unter Gemeinden. Im Jahr 2005 zählte man im Kanton Zürich 220 Zweckverbände, wobei folgende Bereiche dominierten: Abwasserreinigung (33), Feuerwehr (24), Wasserversorgung (19), Schule, Sicherheit (17), Friedhof (15), Alters-/Pflegeheim (14), Spital (12), Fürsorge/Vormundschaft, Abfall-/Kehrichtbeseitigung (11). Im Durchschnitt ist jede Zürcher Gemeinde

in 6.9 Zweckverbänden organisiert (2002). Der Zweckverband im Kanton Zürich kennt die zwei- oder dreistufige Organisation (Verbandsgemeinden/Vorstand beziehungsweise Verbandsgemeinden/Delegiertenversammlung/Vorstand). Organ des Zweckverbands ist im Weiteren die Rechnungsprüfungskommission. Es können zudem Ausschüsse gebildet beziehungsweise Verwaltungsvorstände eingesetzt werden (vgl. § 57 GG).

Die Demokratisierung der Zweckverbände

Seit geraumer Zeit wurde kritisiert, dass im Zweckverband ein Demokratiedefizit besteht. Die Stimmberechtigten können weder über Vorlagen als Ganzes abstimmen noch stehen ihnen Mitgestaltungsrechte zu. Nachdem eine Gesetzesvorlage zur Behebung der Demokratiedefizite im Kanton Zürich im Jahr 1983 noch gescheitert war, war die Annahme der neuen, am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung ein klarer Entscheid zugunsten der Demokratisierung der Zweckverbände. Hingegen wurde die Einführung von Zweckgemeinden abgelehnt, ebenso wie das Modell «Regionalisierung», welches die Region als eine neue, eigenständige Ebene (mit eigenen Behörden und Steuerhoheit) zwischen dem Kanton und den Gemeinden eingebaut und ihr dezentralisierte kantonale Aufgaben sowie Aufgaben von Gemeinden übertragen hätte. Der neue Art. 93 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich bestimmt: «Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren. Die Volksrechte in der Gemeinde gelten sinngemäss auch für Zweckverbände. Das Initiativrecht und das Referendumsrecht stehen den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zu.» Zweckverbände müssen innerhalb der vierjährigen Übergangsfrist ihre Statuten anpassen (bis Ende 2009). Wie sieht eine solche Demokratisierung der Zweckverbände nun aus? Wichtigster Punkt der Neuregelung ist, dass die Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes ein neues Organ bilden. Für dieses Organ sind die Referendums-



Im Kanton Zürich müssen die kommunalen Zweckverbände – beispielsweise im Bereich Abwasserreinigung – bis Ende 2009 demokratisch organisiert sein. (Bild: zvg)

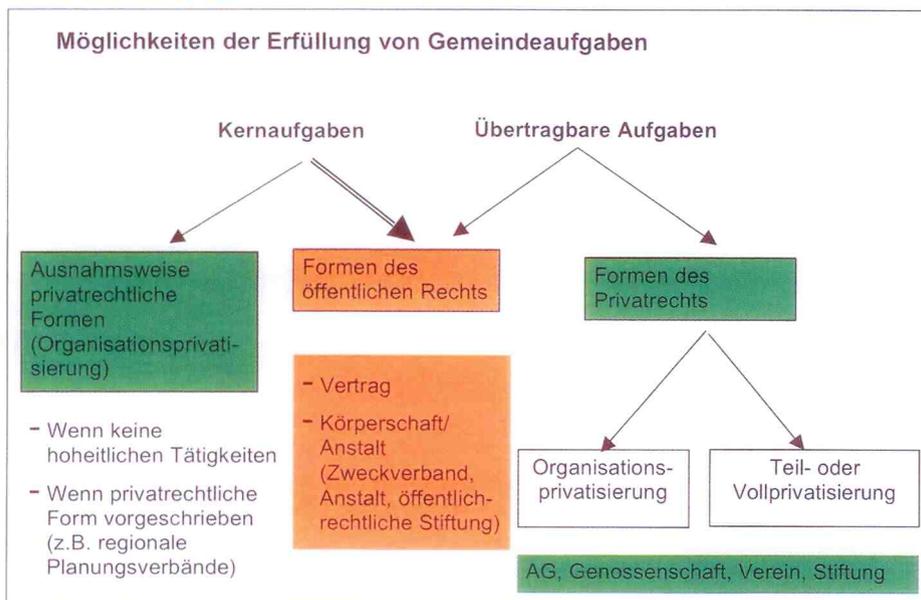
und Initiativrechte festzulegen, das heisst:

- die Finanzkompetenz;
- evtl. die Zuständigkeit für weitere Geschäfte (etwa Grundstücksgeschäfte);
- die Zuständigkeit für den Entscheid über Gegenstände von Initiativen;
- die dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlüsse der Delegiertenversammlung bei Zweckverbänden mit dreistufiger Organisation (vgl. § 92 ff. GG) sowie dessen Zustandekommen;
- die dem Initiativrecht unterstehenden Geschäfte (Geschäfte, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, Statutenänderungen oder die Auflösung des Zweckverbands) sowie das Zustandekommen der Initiative.

Das Verfahren bei Abstimmungen der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes läuft wie folgt ab: Die Stimmberechtigten stimmen an der Urne. Die Urnenabstimmungen werden durch den Verbandsvorstand angesetzt. Wahlleitende Behörde ist die Sitzgemeinde. Quoren (etwa das Erfordernis, dass eine bestimmte Gemeinde zustimmt) sind möglich.

Die Konsequenzen der Demokratisierung

- Die Kompetenzen der Stimmberechtigten der einzelnen Verbandsgemeinden nehmen ab: Ihnen kommen keine eigenen Finanzkompetenzen mehr zu. Es verbleiben ihnen aber weiterhin die mitgliedschaftlichen Entscheidbefugnisse (Entscheide über Statutenänderungen, Kündigung der Verbandsmitgliedschaft, Auflösung des Verbandes).
- Die Finanzkompetenzen des neuen Organs der gesamten Stimmberechtigten des Verbandsgebietes betreffen immer Gesamtausgaben: Die Stimmberechtigten beurteilen die Aufgabe und deren Kosten als Ganzes (Bruttoprinzip), nicht



mehr lediglich den auf ihre Gemeinde fallenden Anteil.

- Die neuen Kompetenzen der Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes beziehungsweise der Wegfall der Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinde erfordern in der Regel eine Neuregelung der Kompetenzen der nachfolgenden Organe. Dies kann zu einer Kompetenzerhöhung von Vorstand, Gemeindevorstanderschaft und/oder Delegiertenversammlung führen.
- Die Demokratisierung führt zu einer Verfahrensstraffung: Während sich das Abstimmungsverfahren infolge der verschiedenen Termine in den Verbandsgemeinden bis zu einem Zeitraum von einem halben Jahr hinziehen konnte, findet die Abstimmung nun an einem Tag statt. Indem sich die Rechte auf die Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes beziehen, nähert sich der Zweckver-

band den neuen Gemeindeformen wie etwa der Zweckgemeinde an. Er besitzt jedoch keine Steuerhoheit.

Andere Zusammenarbeitsformen

Die erforderliche Anpassung der Kompetenzen der Zweckverbandsorgane kann Anlass für eine Standortbestimmung und Überprüfung der bestehenden Organisationsform des Zweckverbandes sein. Bei der Evaluation anderer Formen der Zusammenarbeit ist vorrangig zu prüfen, ob es sich um übertragbare oder unübertragbare Aufgaben handelt. Für übertragbare Aufgaben (vor allem im Bereich der Energie- und der medizinischen Versorgung) sind eine Vielzahl von Formen und insbesondere auch privatrechtliche Organisationsformen möglich. Nicht übertragbare Aufgaben sind grundsätzlich nur in öffentlich-rechtlichen Formen möglich und lediglich ausnahmsweise in privatrechtlichen Formen.



VHF-Informationsveranstaltung

Bau, Unterhalt und Betrieb von Hallen- und Freibädern

25. Oktober 2007 im Hotel Seeburg, Luzern

Detailliertes Programm und Anmeldeformulare unter: www.vhf.ch oder Telefon 044 853 34 00

zum Thema «Public Private Partnership»

Gleich zu Beginn unserer diesjährigen Veranstaltung wird Sie der nicht nur in Bäderkreisen äusserst beliebte und fachlich anerkannte Prof. Dr. Walter Fellmann mit den neusten Fakten auf dem Gebiet der Rechtsprechung im Bäderbereich vertraut machen. Im Anschluss widmen wir uns dem Schwerpunkt der diesjährigen Veranstaltung und dürfen Ihnen hochkarätige Referenten zum Thema «Public Private Partnership» vorstellen. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft lassen wir uns von den Referenten Dr. Thomas Ax, Dr. Christian Ochsenbauer und Dr. Thomas Kirchhofer in Theorie und Praxis näherbringen. Vor- und Nachteile, Gefahren und Chancen werden erläutert und in einer abschliessenden Diskussion mit Ihnen zusammen behandelt.

Über die neuste Entwicklung auf dem Gebiet der Unterwasserüberwachung werden Sie zum Abschluss der Veranstaltung 07 informiert.

Eine Informationsveranstaltung, die auch Sie interessieren dürfte!

Verband Hallen- und Freibäder VHF - Ringstrasse 15 - 8162 Steinmaur - Telefon 044 853 34 00 - Fax 044 853 34 41 - h.zehnder@spectraweb.ch

Als öffentlich-rechtliche Form der Kooperation stellt das Gemeindegesetz des Kantons Zürich den Gemeinden nebst der Bildung von Zweckverbänden seit dem 1. April 2005 die interkommunale Anstalt zur Verfügung. Auf diese wird weiter unten noch eingegangen. Weiter ist eine bloss vertragliche Zusammenarbeit möglich (z.B. Anschlussvertrag). Diese Form ist einfach und anpassungsfähig. Nachteile sind das finanzielle Risiko der Sitzgemeinde und beschränkte Mitsprache- und Kontrollrechte der Anschlussgemeinden. Auch öffentlich-rechtliche Stiftungen sind anerkannt, haben aber kaum Bedeutung erlangt. Die interkommunale Anstalt ist eine Art Mittelweg zwischen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und Aufgabenübertragung an eine private Unternehmung. Sie ist zwar immer noch an kommunale Rechtsgrundlagen gebunden, jedoch ist bei ihr die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten ausgeschaltet (Referendum, Initiativrecht). Die Gründergemeinden – ausschliesslich politische Gemeinden – übertragen den Aufgabenbereich, den sie gemeinsam erfüllen wollen, durch Vertrag ihrer gemeinsamen Anstalt, die ihn unter eigener Leitung, aber in Verbindung mit ihren Trägerinnen besorgt. Die Anstalt kann sehr frei ausgestaltet werden und sogar weitgehend der AG angenähert werden. Durch Vertretung aller Gemeinden in den Anstaltsorganen kann ihr auch ein

mitgliedschaftliches Element verliehen werden. Die Anstalt ist vor allem für die Leistungsverwaltung geeignet (Versorgungsbetriebe) beziehungsweise dort, wo die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten verzichtbar sind.

Die mit der erst kürzlich geschaffenen Anstalt verbundene Unsicherheit über deren Ausgestaltung liess diese im Kanton Zürich anfänglich toter Buchstabe bleiben. Kürzlich wurden aber die Pfäffiker Gemeindebetriebe als kommunale Anstalt verselbstständigt, und es ist bekannt, dass mittlerweile zehn Vorprüfungsgesuche für solche Regelwerke beim kantonalen Gemeindeamt eingegangen sind. Denkbar ist, dass damit auch für die interkommunale Anstalt das Eis gebrochen wird.

Organisation des Zweckverbandes überprüfen

Zweckverbände sind häufig historisch gewachsen. In der Zwischenzeit hat betreffend öffentliche Verwaltung und deren Aufgabenerfüllung ein Umdenken eingesetzt. Der Bereich, für welchen eigenes Tätigwerden des Gemeinwesens als unabdingbar angeschaut wurde, dürfte sich verkleinert haben. Zum Teil sind auch die Verhältnisse komplexer geworden, was flexibleres Handeln erfordern kann. Schliesslich sind möglicherweise zwischenzeitlich neue Gesetze oder Gesetzesartikel in Kraft getreten, welche andere Formen von kommunala-

lem Handeln eröffnen. So hat etwa die Verankerung der interkommunalen Anstalt im Kanton Zürich zu zwei öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen verschiedener Anwendungsbereiche geführt: Die eine ist dort geeignet, wo die Zuständigkeit der Gemeinde, deren direkter Einfluss sowie die Wahrung der demokratischen Mitwirkungsrechte vorrangig sind, während die Anstalt als immer noch öffentlich-rechtliche Form, aber ohne direkte Mitwirkung der Stimmberechtigten zwischen gemeindeeigener Aufgabenerfüllung und der Privatisierung steht.

Dem Zweckverband dürfte nach wie vor ein besonderer Anwendungsbereich verbleiben: Aufgrund seiner demokratischen Ausgestaltung, der mitgliedschaftlichen Struktur und der Einflussmöglichkeiten jeder Gemeinde eignet sich der Zweckverband für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und für politisch sensible Aufgabenbereiche einer Gemeinde, bei welchen die demokratischen Mitwirkungsrechte (Referenden, Initiative) gewahrt bleiben sollen. Die besondere Stellung des Zweckverbands gilt um so mehr, als Zweckgemeinden und Regionenmodelle im Kanton Zürich noch nicht Fuss fassen konnten. Inwiefern der demokratisch organisierte Zweckverband hier Vorläufer oder Kompromiss ist, wird sich weisen.

Elisabeth Glättli, Dr. iur. Rechtsanwältin