Zürich, Juni 2019

Ausgliederungs- und Zusammenarbeitsprojekte: Musterablauf und Zeitbedarf für die Schaffung der Rechtsgrundlagen

* + 1. Allgemeines

Das Gemeindegesetz verlangt, dass die Rechtsgrundlagen von bestimmten Formen der Ausgliederung (Ausgliederungserlass) und interkommunalen Zusammenarbeit (interkommunaler Vertrag, IKV) durch den Regierungsrat **genehmigt** werden müssen, bevor sie in Kraft treten können. Genehmigungspflichtig ist ein Ausgliederungserlass, wenn die mit ihm beabsichtigte Aufgabenübertragung an eine Gemeindeanstalt oder eine juristische Person des Privatrechts von erheblicher (politischer oder finanzieller) Bedeutung ist und deshalb der Urnenabstimmung unterliegt (§§ 69 f. Gemeindegesetz; GG). Bei der interkommunalen Zusammenarbeit ist der IKV zur Aufgabenübertragung an einen selbständigen Aufgabenträger (Zweckverband, gemeinsame Anstalt, juristische Person des Privatrechts) stets genehmigungspflichtig (§ 80 GG).

Ausgliederungs- und Zusammenarbeitsprojekte sind in der Regel anspruchsvoll und mit **grösserem Errichtungsaufwand** verbunden.

Das Gemeindeamt prüft im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens die Rechtmässigkeit der Rechtsgrundlagen dieser Projekte. Es hält die Resultate seiner Prüfung in einem **Vorprüfungsbericht** fest, der allen am Projekt beteiligten Gemeinden zugestellt wird.

* + 1. Zeitbedarf

Anders als bei den standardisierten Vorprüfungsverfahren bei Zweckverbänden ist die Prüfung der Rechtsgrundlagen der übrigen Formen der Ausgliederung und interkommunalen Zusammenarbeit mit erhöhtem Zeitbedarf verbunden. Es müssen – zugeschnitten auf ein Projekt im Einzelfall – umfangreiche Unterlagen mit rechtlichem und finanziellem Bezug geprüft werden.

Ab dem Zeitpunkt, an dem die politisch verantwortlichen Stellen (Gemeindevorstände oder Zweckverbandsvorstand bei Rechtsformumwandlungen) dem Gemeindeamt die vollständigen Unterlagen zur Vorprüfung eingereicht haben, dauert es in der Regel **rund ein Jahr**, bis der Regierungsrat die Rechtsgrundlage (Ausgliederungserlass, IKV) genehmigt. In diesem Zeitraum erfolgen die Prüfung der notwendigen Unterlagen, die Überarbeitung der Rechtsgrundlage durch die verantwortliche Stelle und das Verfahren zur Beschlussfassung über den Ausgliederungserlass oder den interkommunalen Vertrag. Die Bearbeitungszeit **verlängert** sich, wenn die Unterlagen vertiefter überarbeitet werden müssen und eine zweite Vorprüfung erforderlich ist. Die Bearbeitungsfristen des Regierungsrats und des Gemeindeamts gelten ab Einreichung der vollständigen Unterlagen und können grundsätzlich, um eine qualitative Prüfung zu gewährleisten, **nicht verkürzt** werden. Die Prüfung der oft anspruchsvollen und umfangreichen Rechtsgrundlagen ist aufwendig, und in der Regel müssen weitere kantonale Verwaltungsstellen beigezogen werden. Wollen die Gemeinden den Ausgliederungserlass oder den IKV auf einen bereits vorbestimmten Zeitpunkt in Kraft treten lassen, haben sie deshalb eine **ausreichende Vorlaufzeit** einzuplanen.

Folgender Ablauf mit Zeitangaben kann zur **Orientierung** dienen:

* + 1. Musterablauf mit Zeitplan

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Schritt | Tätigkeit | Produkt | Zuständigkeit | Zeitbedarf |
| 1 | Erarbeitung und Einreichung der vollständigen, von den politisch verantwortlichen Stellen (Gemeindevorstände, Zweckverbandsvorstand) verabschiedeten Unterlagen | Vorprüfungsdossier (Rechtsgrundlage: Ausgliederungserlass, IKV); Berechnungsgrundlagen der Gemeindebeteiligungen; Planeröffnungs- und -schlussbilanzen; Weisung an die Stimmberechtigten; evtl. Statuten, Aktionärsbindungsvertrag) | Gemeinden bzw. deren Beraterinnen und Berater | nach Massgabe der Gemeinden |
| 2 | Vorprüfung der Rechtsgrundlage (inkl. allfälliger Vernehmlassung durch Fachdirektion) | Vorprüfungsbericht (i.d.R. vorgängige Besprechung, mündliche Vorprüfung) | Gemeindeamt | mind. **2-3 Monate** (ab Einreichung des Vorprüfungsdossiers) |
| 3 | Anpassung der Rechtsgrundlage aufgrund des Vorprüfungsberichts | Überarbeitetes Vorprüfungsdossier | Gemeinden bzw. deren Beraterinnen und Berater | nach Massgabe der Gemeinden, wohl mind. **1 Monat** |
| 4 | Überprüfung der überarbeiteten Rechtsgrundlage (evtl. 2. Vorprüfung) | Schriftliche Rückmeldung (evtl. 2. Vorprüfungsbericht) | Gemeindeamt | mind. **1 Monat** (ab Einreichung der überarbeiteten Rechtsgrundlage) |
| 5 | Evtl. Anpassung der Rechtsgrundlage aufgrund der Rückmeldung bzw. des 2. Vorprüfungsberichts | Vorlage an die politisch verantwortliche Stelle (inkl. überarbeitete Weisung an die Stimmberechtigten) | Gemeinden bzw. deren Beraterinnen und Berater | nach Massgabe der Gemeinden, wohl mind. **½ Monat** |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Schritt** | **Tätigkeit** | **Produkt** | **Zuständigkeit** | **Zeitbedarf** |
| **6** | Beratung und Verabschiedung der Vorlage | Antrag an die Stimmberechtigten  wenn erforderlich: zusätzlich vorgängig Antrag an Gemeindeparlament oder Delegiertenversammlung (DV) | Gemeindevorstände, Vorstand des umzuwandelnden Rechtsträgers | nach Massgabe der Gemeinden, wohl mind. **½ Monat**  (länger, falls Einbezug von Gemeindeparlament oder DV erforderlich) |
| 6a | (nur bei Rechtsformumwandlung eines Zweckverbands)  Prüfung der Vorlage durch Vorstände der beteiligten Gemeinden | Abstimmungsempfehlung der Gemeindevorstände zuhanden der Stimmberechtigten  in Parlamentsgemeinden: Abstimmungsempfehlung der Gemeindeparlamente zuhanden der Stimmberechtigten | Gemeindevorstände | nach Massgabe der Gemeinden, wohl mind. **1 Monat**  (länger, falls Einbezug von Gemeindeparlament) |
| **7** | Evtl. Durchführung einer vorberatenden Gemeindeversammlung oder einer Informationsveranstaltung | Abstimmungsvorlage zuhanden der Stimmberechtigten | Gemeindevorstände | nach Massgabe der Gemeinden, wohl mind. **1 Monat** |
| **9** | Vorbereitung der Urnenabstimmung | Anordnung der Abstimmung, Erstellung der Weisung | Gemeindevorstände oder Zweckverbandsvorstand | nach Massgabe der Gemeinden, mind. **3 Monate** |
| **10** | Durchführung der Urnenabstimmung | Resultat der Urnenabstimmung | Abstimmungsleitende Behörde |  |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Schritt | Tätigkeit | Produkt | Zuständigkeit | Zeitbedarf |
| 11 | Abwarten der Rechtsmittelfrist gegen Entscheid der Urnenabstimmung | Rechtskraftbescheinigung | Gemeindevorstände | nach Massgabe der Gemeinden, mind. **1 Monat** |
| 12 | Einreichung der rechtskräftigen Rechtsgrundlage zur Genehmigung durch den Regierungsrat | Genehmigungsdossier: Ausgliederungserlass oder IKV, Rechtskraftbescheinigung  zusätzlich (evtl. nachträglich): Eröffnungs- und Schlussbilanzen, Weisung an die Stimmberechtigten, evtl. Statuten, Aktionärsbindungsvertrag | Gemeindevorstände | nach Massgabe der Gemeinden, mind. **1 Monat** |
| 13 | Genehmigung der Rechtsgrundlage | Beschluss | Regierungsrat | mind. **2 Monate** (ab Einreichung des Genehmigungsdossiers) |

* + 1. Erforderliche Unterlagen

Für Einzelheiten zu den im Rahmen des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens einzureichenden Unterlagen ist auf die entsprechenden Seiten auf der Homepage des Kantons Zürich zu verweisen (abrufbar unter [www.zh.ch](https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/aufgabenuebertragung.html#1459805895) > Politik & Staat > Gemeinden > Aufgabenübertragung > Rechtsgrundlage für Ausgliederung und [www.zh.ch](https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/interkommunalezusammenarbeit/juristische-person-privatrecht.html#-2107640366) > Politik & Staat > Gemeinden > Interkommunale Zusammenarbeit > Juristische Person Privatrecht > Vorprüfung IKV für Interkommunale Zusammenarbeit).