



Grundsätze zur Ausgliederung von Gemeindeaufgaben

1. Einleitung

Gemeinden können Aufgaben auf Organisationen übertragen, die diese Aufgaben für sie erfüllen (z.B. Alters- und Pflegeheim, Wasserversorgung). Solche Einrichtungen nennt man Aufgabenträger. Eine Gemeinde kann auch gemeinsam mit anderen Kommunen solche Einrichtungen mit einer oder mehreren Aufgaben betrauen.

Die Aufgabenträger erfüllen ihren Auftrag auf Dauer in eigener Verantwortung und übernehmen die strategische Führung. In der Praxis verbreitet sind drei Rechtsformen:

1. Zweckverband
2. Anstalt und
3. Aktiengesellschaft (AG).

Ob eine Gemeinde ihre Aufgabe ausgliedert, oder ob eine interkommunale Zusammenarbeit mit einem Rechtsträger entsteht, entscheidet das Stimmvolk an der Urne.

Nur beim Zweckverband haben die Stimmberechtigten Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Denn die Stimmberechtigten sind Verbandsorgan. Bei allen anderen Rechtsformen, die als Aufgabenträger eingesetzt werden (z.B. Anstalt, AG), haben die Stimmberechtigten keinen Einfluss mehr auf die Aufgabenerfüllung.

Keine Ausgliederung liegt vor, wenn die Gemeinde bloss Dienstleistungen bei einem Anbieter einkauft (z.B. Beizug privater Sicherheitsdienst). Die Gemeinde bleibt in diesem Fall für die strategische Führung der Aufgabenerfüllung direkt verantwortlich.

2. Grundsätze

Für die Ausgliederung von Gemeindeaufgaben an Aufgabenträger gelten folgende Grundsätze:

- Rechtsform und Aufgabe müssen zueinander passen

Die Gemeinden müssen eine Organisation für die Erfüllung der Aufgaben einsetzen, die für diese auch geeignet ist. Die verschiedenen Rechtsformen haben verschiedene Eigenschaften. Nicht jede Form eignet sich für die Erfüllung eines bestimmten Aufgabenbereichs.

- Je weniger Steuerungsmöglichkeiten bei der Gemeinde, desto mehr liegt das Kostenrisiko aufseiten des Aufgabenträgers



Der Einfluss der Gemeinden auf den Aufgabenträger und seine wirtschaftliche Selbständigkeit müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Ein Aufgabenträger, auf den die Gemeinden wenig Einfluss nehmen wollen, muss die ihm übertragenen Aufgaben mit wirtschaftlicher Selbständigkeit erfüllen können.

Das bedeutet: Die Leistungsabgeltungen müssen dem Aufgabenträger in diesem Fall für die Kostendeckung ausreichen. Die Leistungsabgeltungen können von den Gemeinden, von Kunden oder von Versicherern (z.B. Krankenversicherer) stammen. Ausführungen dazu finden Sie in den untenstehenden Tabellen.

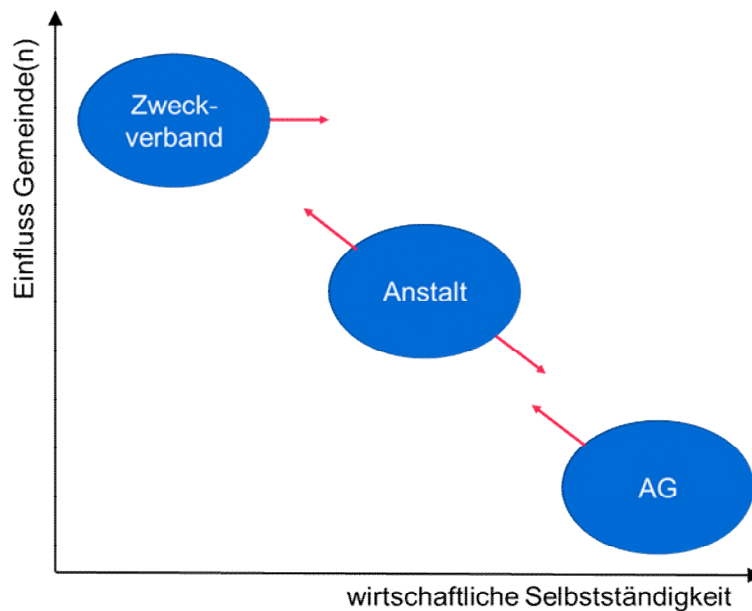
"Wirtschaftlich Selbständig" bedeutet, dass der Aufgabenträger über die im Voraus mit den Gemeinden vereinbarten Ressourcen verfügen und die Aufgabenerfüllung frei darauf ausrichten kann. Wirtschaftlich unselbständig ist ein Aufgabenträger, wenn er die Kosten für die Aufgabenerfüllung unbegrenzt oder in unangemessener Höhe auf die Gemeinden überwälzen kann.

Im Folgenden sollen die drei Rechtsformen von Aufgabenträgern kurz charakterisiert und verglichen werden.

3. Ausgestaltung und Eignung der Rechtsformen

In den folgenden Kurzportraits werden die drei Rechtsformen Zweckverband, Anstalt und AG in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten der Gemeinde und die wirtschaftliche Selbständigkeit beschrieben. Ausserdem finden Sie darin Angaben dazu, für welche Arten von Aufgaben sich die jeweilige Form eignet.

Vergleich Rechtsformen hinsichtlich Einfluss und Selbstständigkeit



Zweckverband	
Charakteristik	
Der Einfluss der Gemeinde ist immer GROSS, die wirtschaftliche Selbstständigkeit kann Variieren.	
Ausgestaltung	
- Der Zweckverband ist eine öffentlich-rechtliche Zusammenarbeitsform. Er ist nach dem Vorbild der Gemeindeorganisation demokratisch aufgebaut. - Zweckverbände können ihre Aufgaben mit oder ohne wirtschaftliche Selbstständigkeit erfüllen. Unabhängig davon ist der Einfluss der Gemeinden gross. Die Stimmberechtigten und Verbandsorgane, die aus Vertretern der Gemeinden bestehen, beschliessen über Ausgaben und das Budget. - Der Zweckverband ist in aller Regel nicht wirtschaftlich selbständig. Die Kosten teilen die Verbandsgemeinden unter sich auf. Sie haben aber über das Finanzreferendum und ihre Vertreter in den Verbandsorganen Einfluss auf die Kostenentwicklung. - Auch ein Zweckverband kann wirtschaftlich selbständig funktionieren. Das ist	



Zweckverband	
der Fall, wenn er im Verbandsgebiet von seinen Leistungsempfängern Gebühren erhebt.	
Eignung	
Der Zweckverband eignet sich für AUFGABEN VON HOHER POLITISCHER BEDEUTUNG, weil die Entscheidungsverfahren in demokratischen Prozessen ablaufen. Er eignet sich für HOHEITLICHE AUFGABEN (z.B. KESB) und AUFGABEN MIT MONOPOLCHARAKTER (z.B. Abwasserentsorgung). NICHT GEEIGNET ist der Zweckverband für Aufgaben in Form von LEISTUNGEN AM MARKT (z.B. Stromversorgung).	

Anstalt	
Charakteristik	
Der Einfluss der Gemeinde und die wirtschaftliche Selbständigkeit VARIIEREN.	
Ausgestaltung	
- Die Anstalt ist eine öffentlich-rechtliche Rechtsform, die im kantonalen Recht geregelt ist. Nach dem demokratischen Errichtungsakt fällt die Anstalt ihre Entscheide aber nicht in demokratischen Entscheidungsverfahren. Die Aufgabenerfüllung ist deshalb entpolitisiert, die Anstalt handelt meist wirtschaftlich selbständig. - Die Gemeinden können Anstalten massgeschneidert ausgestalten. Die Führung der Organisation hat je nachdem mehr oder weniger Handlungsspielraum. Und auch der Einfluss der Gemeinden kann nach Belieben dosiert werden: Indem sich die Gemeinde im Ausgliederungserlass etwa die Genehmigung aller Entscheidungen der Anstaltsführung vorbehält. - Ist die Anstalt nicht wirtschaftlich selbständig, braucht es verstärkten Einfluss der Gemeinden. Denn die Gemeinden können nicht für eine unabhängig handelnde Anstalt unbegrenzt das Kostenrisiko übernehmen. Die Gemeinden üben ihren Einfluss aus, indem sie bei Entscheidungen über Kostenentwicklungen mitwirken. Sie genehmigen z.B. das Budget der Anstalt oder Ausgaben oder den Stellenplan.	
Eignung	
Die Anstalt eignet sich für AUFGABEN, DIE OHNE DEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN ERFÜLLT WERDEN KÖNNEN. Dazu gehören auch HOHEITLICHE AUFGABEN (z.B. der Sozialdienst) und AUFGABEN MIT MONOPOLCHARAKTER (z.B. die Wasserversorgung). Ausserdem eignet sich die Anstalt für AUFGABEN, DIE ALS LEISTUNGEN AM	



MARKT ERBRACHT WERDEN (z.B. Alters- und Pflegeheime).

AG	
Charakteristik	
Der Einfluss der Gemeinde ist immer KLEIN. Aktiengesellschaften müssen daher IMMER WIRTSCHAFTLICH SELBSTÄNDIG sein.	
Ausgestaltung	
- Der Einfluss der Gemeinden auf die AG ist gering. Das Obligationenrecht (OR) bestimmt die Einflussmöglichkeit der Gemeinde als Aktionärin. Der Einfluss der Gemeinde ist im Wesentlichen darauf begrenzt, dass sie als Allein- oder Mehrheitsaktionärin die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats bestimmt. Die AG ist die ideale Rechtsform für gewinnorientierte Unternehmen in der Privatwirtschaft. Wird diese Organisationsform als Aufgabenträger eingesetzt, arbeitet sie mit wirtschaftlicher Selbständigkeit. Die Haftung der Gemeinden ist begrenzt - Bei der AG stellt sich die Frage, ob die Gemeinde die damit verbundene Aufgabe nicht nur ausgegliedert, sondern sich ihr ganz entäussert hat, so dass es keine Gemeindeaufgabe mehr ist (z.B. Spitalversorgung).	
Eignung	
Die AG EIGNET SICH NICHT für Aufgaben in einem AUSGEPRÄGT POLITISCHEN UMFELD (z.B. KESB). Als Aufgabenträger von Gemeinden eignet sie sich NUR FÜR LEISTUNGEN, DIE SIE AM MARKT ERBRINGT (z.B. Stromversorgung).	

4. Wirtschaftliche Selbständigkeit und Haftung

Der Zweckverband, die Anstalt und die AG haben alle einen eigenen Finanzhaushalt und eigenes Vermögen. Sie haften selbst für ihre Verpflichtungen.

Die Gemeinden haften, wenn der Aufgabenträger gemäss kantonalem Haftungsgesetz haftbar wird. Sie haften damit im Kanton Zürich nur, wenn der Aufgabenträger die Schulden nicht begleichen kann.

Zusätzlich können die Gemeinden freiwillig eine untergeordnete Haftung für andere Verbindlichkeiten des Aufgabenträgers eingehen, z.B. für Fremdkapitalschulden.

Beim Zweckverband ist die freiwillige Haftung der Gemeinden zulässig, entweder mit oder ohne eine Haftungsbetragsgrenze. Diese wegen des grossen Einflusses, den die Gemeinden auf die Ausgaben des Zweckverbands haben.

Bei der Anstalt und bei der AG ist die freiwillige Haftung der Gemeinden nur mit einer betraglichen Obergrenze zulässig. Denn die Aufgabenträger handeln mit grosser Handlungsfreiheit und tragen daher das Kostenrisiko selbst.

5. Aufgaben

Die Gründung eines Aufgabenträgers hat zum Zweck, eine oder mehrere Aufgaben einer einzelnen oder mehrerer Gemeinden zu erfüllen.

Die dazu geschaffene Organisation muss die Aufgaben erfüllen, die ihr die Stimmberechtigten auftragen. Die Aufgabe(n), die der Aufgabenträger zu erfüllen hat, sind im Ausgliederungserlass oder im interkommunalen Vertrag genau geregelt.

Bei der AG bestimmt der öffentlich-rechtliche Ausgliederungserlass den Rahmen, wie die privatrechtlichen Statuten ausgestaltet werden dürfen. Hält sich der Gemeindevorstand nicht an den Ausgliederungserlass, kann er sich haftbar machen.

Bestellt die Gemeinde oder bestellen mehrere Gemeinden zusätzliche Leistungen bei einem Aufgabenträger, so müssen auch diese im Ausgliederungserlass oder im interkommunalen Vertrag klar umschrieben sein.

Der Aufgabenträger kann seinen Aufgabenkreis nicht beliebig erweitern. Auch die Gemeinden können ihm keine Blankoermächtigung einräumen, unbestimmte "weitere Aufgaben" wahrzunehmen.

Anstalten und AGs können untergeordnete Aufgaben als gewerbliche Nebentätigkeit erbringen. Der Ausgliederungserlass oder interkommunale Vertrag muss sie allerdings dazu ermächtigen. Die Nebentätigkeit muss mit der übertragenen Gemeindeaufgabe in engem Zusammenhang stehen und umfangmässig und inhaltlich eine Nebenrolle spielen.

Ist die Gemeinde Allein- oder Mehrheitsaktionärin der AG, dann bestimmt der Gemeindevorstand die Statuten und er ist an den Ausgliederungserlass gebunden.

6. Subausgliederung

Es kann sich der Bedarf ergeben, dass der Aufgabenträger Kooperationen eingeht. Er gliedert dann einen Teil seiner Aufgaben auf eine Tochter (AG) aus, die die Teilaufgabe strategisch und in eigener Verantwortung führt.

Eine Zusammenfassung der Voraussetzungen für eine Subausgliederung bei den Rechtsformen Zweckverband, Anstalt und AG finden Sie in den tabellarischen Zusammenfassungen am Ende des Dokuments (Kapitel 7).

Durch die Subausgliederung auf eine Tochter büssen die Gemeinden ihren Einfluss auf den Aufgabenträger ein. Der Entscheid zur Subausgliederung liegt deshalb nicht bei der Führung des Aufgabenträgers, sondern bei den Stimmberechtigten der Gemeinden.

Für den **Zweckverband** gibt es zwei Varianten: Die Stimmberechtigten im Verbandsgebiet beschliessen an der Urne den Ausgliederungserlass. Oder der Zweckverband verankert in seinen Verbandsstatuten eine Ermächtigung für künftige Subausgliederungen.



Die **Anstalt** und die **AG** haben beide selbst kein Stimmvolk und können daher keinen Ausgliederungserlass schaffen. Für die Subausgliederung verankern sie die Ermächtigung in der öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage (Ausgliederungserlass oder interkommunaler Vertrag).

In der Ermächtigungsnorm sind die Aufgaben der Tochter und deren Rechtsform aufgeführt, wie sie ihre Aufgabenerfüllung finanziert und ob sie vom Aufgabenträger aufgrund einer Stimmen- bzw. Kapitalmehrheit beherrscht werden soll.

Ist die Gemeinde Allein- oder Mehrheitsaktionärin der AG, bindet der Ausgliederungserlass den Gemeindevorstand. Dieser muss darauf achten, dass eine Subausgliederung nur dann vorgenommen wird, wenn eine Ermächtigungsnorm vorliegt.

7. Tabellarische Zusammenfassungen

Die Rechtsformen im Überblick

	Zweckverband (ZV)	Anstalt	AG
Demokratischer Errichtungsakt	ja: ZV-Statuten müssen an Urne	ja: Ausgliederungserlass oder -vertrag muss an Urne	ja: Ausgliederungserlass oder –vertrag muss an Urne; auf dieser Basis beschliesst der Gemeindevorstand die AG-Statuten
Kooperation mit Privaten	nicht bzw. sehr begrenzt möglich (Subausgliederung)	nicht bzw. begrenzt möglich (Subausgliederung)	möglich
Unternehmenscharakter	wenig ausgeprägt: demokratisch aufgebaut nach Vorbild der Gemeindeorganisation	stark oder weniger stark ausgeprägt, je nach Ausgestaltung (vielfältige Einflussmöglichkeiten der Gemeinden möglich)	stark ausgeprägt
Entpolitisierung der Entscheide	nein: Referendum und Initiative	ja: weder Referendum noch Initiative	ja: weder Referendum noch Initiative
schnelle Entscheidungswege möglich	wenig ausgeprägt: demokratische Prozesse	stark ausgeprägt	stark ausgeprägt
Flexibilität in Betriebsführung	weniger hoch	hoch bis sehr hoch (je nach Ausgestaltung)	sehr hoch
Anbindung an Trägergemeinden	stark: Referendum, Initiative, Gemeindevertreter in Verbandsorganen	weniger stark bis schwach: Wahl VR; Eigenstrategie; Reporting; ev. Leistungsvereinbarungen; ev. Einflussrechte der Gemeinden: Genehmigung von VR-Entscheidungen	schwach: Wahl VR (bei Beherrschung); Eigenstrategie; Reporting; ev. Leistungsvereinbarungen
strategische Ent-	ZV-Vorstand und	VR der Anstalt (bestimmt von Gemeinden)	VR der AG (bestimmt von Mehrheitsaktionär)



scheidungen	Budgetorgan (Gemeindevertreter)		
Finanzielle Entscheidungen: Ausgaben (A); Budget, Jahresrechnung, Fremdmittel (B)	A: Urnenreferendum; B: Verbandsorgane (bestehend aus Gemeindevertretern)	A und B: VR der Anstalt (bestimmt von Gemeinden) (+ ev. Genehmigungsbeschlüsse der Gemeinden)	A und B: VR der AG (bestimmt von Mehrheitsaktionär)
eigene Haftung	ja	ja	ja
Kontrollorgane	RPK + finanztechnische Prüfstelle	Finanztechnische Prüfstelle	Revision nach OR
Rechnungslegung	HRM2	HRM2	OR
Personalrecht	öffentlich-rechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich (OR)

Finanzierung

Finanzierung der Aufgabenträger			
	wirtschaftliche Selbständigkeit	keine wirtschaftliche Selbständigkeit	
Kriterium	klar geregelte Einnahmequellen	unbegrenzte Alimentierung durch Gemeinden	
Beispiele	- Gebühren: von Aufgabenträger oder von Gemeinden erhoben - Entgelte: z.B. von Kunden oder Versicherern - feste bzw. mit den Gemeinden vereinbarte Leistungsabgeltungen: z.B. (Fall-)Pauschalen, fixierte Beiträge oder Globalbudget, Mischformen, Normdefizit	- Defizitabdeckung - Kostenüberwälzung auf Gemeinden	
Rechtsformen	AG; Anstalt; Zweckverband	Zweckverband; Anstalt bedingt (Bedingung: Ausgleichsinstrumente)	
Finanzielles Risiko	primär bei Aufgabenträger (politisch auch bei Gemeinden)	bei Gemeinden	
Risikoausgleich	nicht erforderlich	erforderlich: verstärkter Einfluss der Gemeinden	
Ausgleichsinstrumente	-	besondere Einflussrechte der Gemeinden	
		bei Zweckverband	bei Anstalt
		- Ausgabenreferendum - Gemeindevertreter in Verbandsorganen	- Genehmigung von Budget oder - Genehmigung von Stellenplan - etc.



Haftung

	Zweckverband	Anstalt	AG
eigene Haftung des Aufgabenträgers	ja	ja	ja
freiwillige Haftung der Gemeinden	betraglich unbegrenzt zulässig	nur mit betraglicher Obergrenze zulässig	nur mit betraglicher Obergrenze zulässig

Voraussetzungen für eine Subausgliederung

Anforderung an die Subausgliederung	Rechtsform des Aufgabenträgers		
	Zweckverband	Anstalt	AG
Ausgliederungserlass der Stimmberechtigten des Aufgabenträgers	Urnenerlass der Stimmberechtigten im Verbandsgebiet	nicht möglich: Anstalt hat kein Stimmvolk	nicht möglich: AG hat kein Stimmvolk
Ermächtigungsnorm in Rechtsgrundlage des Aufgabenträgers	anstelle des Ausgliederungserlasses möglich: Ermächtigungsnorm in Verbandsstatuten	zwingend: Ermächtigungsnorm in Ausgliederungserlass oder interkommunalem Vertrag	zwingend: Ermächtigungsnorm in Ausgliederungserlass oder interkommunalem Vertrag
	Inhalt der Ermächtigungsnorm: - Aufgabe der Tochter (was wird subausgegliedert) - Rechtsform der Tochter (Anstalt, AG etc.) - Stimmen- bzw. Kapitalmehrheit des Aufgabenträgers an Tochter zwingend oder nicht - Finanzierung		