

4021

KR-Nr. 239/2000

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 239/2000 betreffend öffentlich-
rechtliche Anstalten auf Gemeindeebene**

(vom 13. November 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 20. November 2000 folgendes von den Kantonsrätinnen Emy Lalli und Dr. Anna Maria Riedi, beide Zürich, am 10. Juli 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Gesetzesgrundlagen dafür zu erarbeiten, dass in Gemeinden öffentlichrechtliche Anstalten gebildet werden können.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Eine öffentlichrechtliche Anstalt entsteht dadurch, dass das Gemeinwesen ausserhalb seiner Zentralverwaltung eine besondere Organisation schafft, um mit ihr zusammen eine seiner Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Unselbstständige öffentlichrechtliche Anstalten sind aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit und ohne eigenes Vermögen. Selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten sind auch rechtlich verselbstständigt, sie haben eigene Rechtspersönlichkeit, eigene Organe und regelmässig auch eigenes Vermögen. Diese Unterscheidung, die auf dem Kriterium eigener oder fehlender Rechtsfähigkeit einer öffentlichrechtlichen Anstalt beruht, sagt nichts über deren Autonomie aus. Die Autonomie verstanden als die der Anstalt bzw. ihrer Leitung zukommende Entscheidungsbefugnis, wie sie die ihr übertragene Aufgabe erfüllen will, kann bei unselbstständigen und selbstständigen Anstalten unterschiedlich stark ausgebildet sein. Auch eine unselbstständige Anstalt kann über grosse Autonomie verfügen.

Im Kanton Zürich können die Gemeinden unselbstständige öffentlichrechtliche Anstalten bilden. Die Schaffung selbstständiger öffentlichrechtlicher Anstalten sieht das positive Recht lediglich auf Kantons-, nicht jedoch auf Gemeindeebene vor (vgl. Art. 10 der Kantonsverfassung [KV]). Für kommunale selbstständige Anstalten fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Ob die zürcherischen Gemeinden selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten errichten dürfen, ist in der Lehre umstritten (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, § 128 N. 2.5.; Tobias Jaag, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, S. 29). Das vorliegende Postulat zielt darauf ab, dass eine gesetzliche Grundlage für selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten auf Gemeindeebene geschaffen wird.

2. Beurteilung des Anliegens

In den Beratungen über eine neue Kantonsverfassung hat sich der Verfassungsrat grundsätzlich dafür ausgesprochen, dass neben dem Kanton auch Gemeinden selbstständige öffentlichrechtliche Anstalten errichten können sollen. Es leuchtet denn auch nicht ein, weshalb diese Organisationsform dem Kanton vorbehalten sein soll. Die Gemeinden haben zudem heute schon die Möglichkeit, Aufgabenbereiche auf Privatrechtssubjekte zu übertragen (vgl. Art. 28 Abs. 2 KV). Dabei bewirkt die so genannte Privatisierung eine weiter gehende Auslagerung öffentlicher Aufgaben aus der Verwaltung, als dies bei der Schaffung einer öffentlichrechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit der Fall wäre: Die selbstständige Anstalt steht im Vergleich zum privaten Träger öffentlicher Aufgaben in engerer Verbindung mit dem Gründergemeinwesen. Das Gemeinwesen kann sich ihr gegenüber grössere Einflussmöglichkeiten erhalten und über sie eine strengere Aufsicht ausüben. Der private Träger öffentlicher Aufgaben verfügt regelmässig über mehr unternehmerische Selbstständigkeit und ist gegenüber dem Gemeinwesen unabhängiger. Allgemein ermöglichen privatrechtliche Organisationsformen eine gewisse Entpolitisierung der Aufgabenerfüllung; sie sind Ausdruck der Subsidiarität staatlichen Handelns. Aus dieser Sicht erscheint es nur folgerichtig, den Gemeinden die weniger stark ausgegliederte Organisationsform der selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt als zweckmässige Ergänzung und Alternative zu Privatisierungsvorhaben zur Verfügung zu stellen. Für die Gemeinden würden sich dadurch die Handlungsmöglichkeiten entscheidend erweitern, und sie selbst würden in ihrer Autonomie gestärkt. Andererseits dürfen auch mögliche Nachteile von öffentlichrechtlichen Anstalten nicht verschwiegen werden: Die Rechte der Stimm-

berechtigten werden eingeschränkt und die Anstalten bedürfen einer eigenen aufwendigen Organisation. Dessen ungeachtet ist die Organisationsform der selbstständigen kommunalen Anstalt in anderen Kantonen verbreitet.

3. Weiteres Vorgehen

Erweist sich das mit dem vorliegenden Postulat verfolgte Anliegen somit als berechtigt, so sollen die Gemeinden allgemein die Befugnis erhalten, die Besorgung bestimmter Aufgaben einer zu diesem Zweck geschaffenen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zu übertragen. Dies verlangt nach einer Rechtsgrundlage, die im Gemeindegesetz zu verankern ist. Ein entsprechender Gesetzesentwurf ist bereits ausgearbeitet und in die Vernehmlassung gegeben worden; er sieht vor, dass politische Gemeinden für die Erfüllung geeigneter Aufgaben Anstalten errichten und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausstatten können, indem sie in der Gemeindeordnung Art und Umfang der auf die Anstalt übertragenen Aufgaben, die Anstaltsorganisation bzw. die Anstaltsorgane sowie die allenfalls der Anstalt übertragenen Rechtsetzungs- und Verfügungsbefugnisse in den Grundzügen festlegen. Als der Gründergemeinde zugehörige Einrichtung der ausgelagerten Verwaltungsorganisation soll die rechtlich selbstständige Anstalt ihren Haushalt nach den sinngemäss anwendbaren Vorschriften über den Gemeindehaushalt führen.

Das Vernehmlassungsverfahren und dessen Auswertung werden voraussichtlich Anfang Frühling 2003 abgeschlossen sein. Vorgesehen ist, dass der Regierungsrat nach Prüfung von Gesetzesentwurf und Vernehmlassungsergebnis eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschieden wird.

Das Anliegen des Postulats wird mit dem ausgearbeiteten Gesetzesentwurf aufgenommen. Gestützt auf diesen Bericht beantragt daher der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 239/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi