

Antrag des Regierungsrates vom 14. März 2012

KR-Nr. 228/2009

4873

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 228/2009
betreffend Umsetzung der Demokratisierung
in den Zweckverbänden**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. März 2012,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 228/2009 betreffend Umsetzung der Demokratisierung in den Zweckverbänden wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 22. März 2010 folgendes von den Kantonsräten Bernhard Egg, Elgg, und Rolf Steiner, Dietikon, am 6. Juli 2009 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Bestandesaufnahme über die Demokratisierung der Zweckverbände zu erstellen, eine Analyse der Ergebnisse vorzunehmen und allenfalls gesetzgeberische oder anderweitige Massnahmen vorzuschlagen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Rechtsgrundlagen**

Mit der neuen Kantonsverfassung (KV, LS 101) trat am 1. Januar 2006 auch eine Bestimmung zur Demokratisierung der Zweckverbände in Kraft (Art. 93 KV). Danach sind Zweckverbände demokratisch zu organisieren, wobei die Volksrechte in der Gemeinde sinngemäss auch für Zweckverbände gelten sollen. Das Initiativrecht und das Referendumsrecht sollen schliesslich den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zustehen.

Verfassung und Gesetz enthalten keine weiter gehende Konkretisierung der in Art. 93 KV vorgeschriebenen Mitwirkungsrechte. Nach der Regelung von Art. 93 KV kommen damit die für Gemeinden gemäss Verfassung oder Gesetz geltenden Initiativ- und Referendumsrechte für die Zweckverbände sinngemäss zur Anwendung.

Für Gemeinden besteht die Pflicht zur Einführung des obligatorischen Finanzreferendums (Art. 86 Abs. 2 KV) und des Initiativrechts (Art. 86 Abs. 1 KV; §§ 50 ff. Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]; § 96 GG). Für Parlamentsgemeinden ist zudem ein fakultatives Referendum vorzusehen (§ 92 GG, § 119 GG).

Damit gilt für Zweckverbände folgende Grundregelung:

- Im ganzen Verbandsgebiet steht den Stimmberechtigten neu das obligatorische Finanzreferendum und für Verbände mit Delegiertenversammlung analog den Parlamentsgemeinden das fakultative Referendum zu.
- Eine Verpflichtung zur Einführung eines Initiativrechts.

2. Regelung gemäss Musterstatuten und Genehmigungspraxis

Auf der Grundlage der beschriebenen Regelung besteht für Zweckverbände bei der Umsetzung von Initiativ- und Referendumsrecht in den Verbandsstatuten ein grosser Gestaltungsspielraum. Wie bei den Gemeinden, bezogen auf die Ausgestaltung der Gemeindeordnung, besteht auch bei den Zweckverbänden bei der Ausgestaltung der Verbandsstatuten Autonomie nur so weit, als dies das kantonale Recht zulässt. Daraus folgen die nachstehenden Rahmenbedingungen für die Verbandsstatuten:

- beim obligatorischen Finanzreferendum ist die Höhe festzulegen, ab der Zweckverbandsausgaben durch die Stimmberechtigten des Verbandsgebietes zu beschliessen sind, und

- bei der Initiative und beim fakultativen Referendum ist die Zahl der notwendigen Unterschriften von Stimmberechtigten festzulegen (Quorum).

Für die Umsetzung können sich die Zweckverbände an Musterstatuten orientieren. Da den Verbänden grosser Ermessensspielraum zukommt, enthalten diese jedoch lediglich Empfehlungen und keine ausdrücklichen Vorgaben für die Quoren zur Ergreifung von Initiative und fakultativen Referendum. Bei der Genehmigung geht die Praxis davon aus, dass die Grenzen des Ermessens dort liegen, wo Regelungen in den Statuten die Mitbestimmung an der Urne faktisch ausschliessen würden. So sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes etwa Ausgabenhöhen für das Finanzreferendum so anzusetzen, dass die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten des Verbandsgebietes nicht ausgehöhlt werden. Das ist dann der Fall, wenn die Mitwirkungsrechte gestützt auf die bisherigen und zu erwartenden Ausgabenbewilligungen des Zweckverbandes nachvollziehbar begründet werden können. Für die Beurteilung wird mit den Ausgabengrenzen in Gemeindeordnungen der Verbandsgemeinden ebenso wie mit Verbänden mit ähnlichem Aufgabenbereich verglichen.

Bei den Quoren für Initiativen und Referenden werden Prozente der Gesamtzahl Stimmberechtigter im Verbandsgebiet bis höchstens 3,5% der Stimmberechtigten empfohlen und bei Initiativen über 5%, beim fakultativen Referendum bereits über 3% als zunehmend fragwürdig beurteilt. Bei der Genehmigung werden zudem Quoren in Verbänden in demselben Perimeter zum Vergleich herangezogen.

3. Umsetzung in den Zweckverbandsstatuten

Die Verfassung verpflichtete die Zweckverbände, das Initiativ- und Referendumsrecht in den Statuten bis Ende 2009 zu regeln (Art. 144 KV). Die Umsetzung in den Zweckverbänden ist grundsätzlich abgeschlossen. Diese haben in der Regel die Grösse von mittleren bis grösseren Gemeinden; sehr kleine Zweckverbände sind die Ausnahme (vgl. unten stehende Tabelle).

	Anzahl Stimmberechtigte im Verbandsgebiet							
	500– 999	1000– 1999	2000– 4999	5000– 9999	10 000– 19 999	20 000– 49 999	50 000– 99 999	100 000– 499 999
Anzahl ZV	1	6	55	32	25	39	19	4

Die Auswertung der in den Statuten getroffenen Regelungen zu Initiativ- und Referendumsrechten zeigt, dass das erforderliche Quorum für Initiativen in 145 von 164 Zweckverbänden unter 5% liegt (vgl. Abbildung 1).

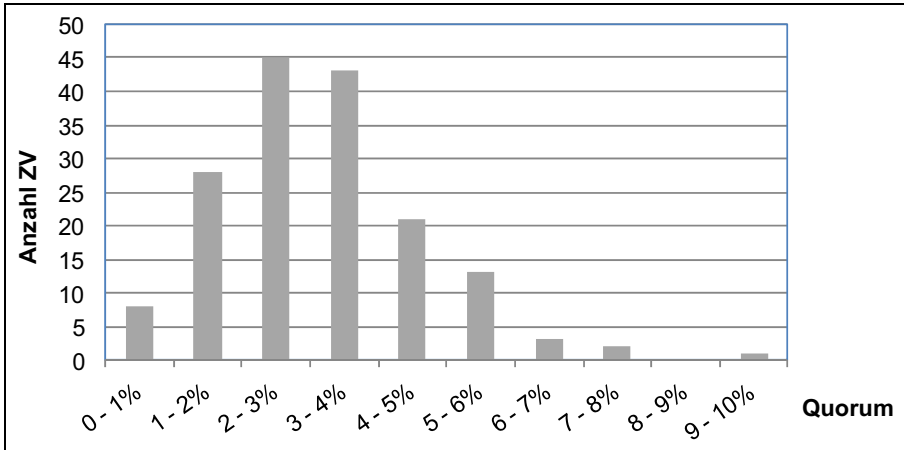


Abbildung 1: Quoren für Initiative in Zweckverbänden (in Prozenten)

In absoluten Zahlen liegt die erforderliche Unterschriftenzahl in fast der Hälfte der Zweckverbände (71 von 166) zwischen 0 und 199, gefolgt von 47 Verbänden mit 200 bis 499, und 39 Verbänden mit 500 bis 999 Unterschriften.

Beim fakultativen Referendum liegen die Quoren allgemein tiefer. In knapp der Hälfte der Fälle liegt die erforderliche Unterschriftenzahl zwischen 200 und 499; in allen Zweckverbänden liegt das Quorum unter 1000 Unterschriften bzw. unter 4%, bei vier Fünfteln der Zweckverbände gar unter 2%.

Beim obligatorischen Finanzreferendum liegt die Ausgabengrenze für einmalige Ausgaben (vgl. Abbildung 2) in 40 von 167 Verbänden zwischen Fr. 100 000 und Fr. 499 999, in 49 Verbänden zwischen Fr. 500 000 und Fr. 999 999 und in 50 Verbänden zwischen Fr. 1 000 000 und Fr. 1 999 999.

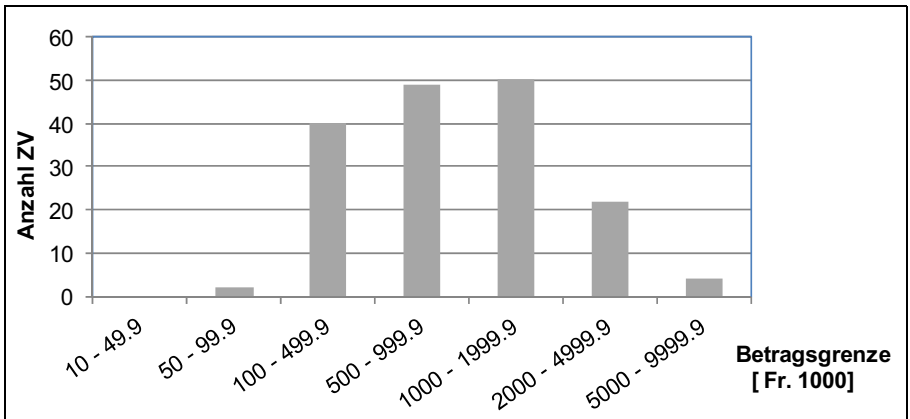


Abbildung 2: Ausgabenhöhe beim obligatorischen Finanzreferendum (einmalige Ausgaben)

In der Tendenz steigen die Ausgaben Grenzen mit der Grösse des Zweckverbands an. Zudem gibt es je nach Aufgabenbereich Unterschiede zwischen den Zweckverbänden: Verbände im Bereich Versorgung/Entsorgung (Abfall, Abwasser, Wasserversorgung) weisen die höchsten Grenzen auf, gefolgt vom Bereich Gesundheit (Altersheim, Spital). Verbände mit tieferen Grenzen sind jene im Bereich Sicherheit (Sicherheit, Feuerwehr) und Dienstleistung/Verschiedenes (Fürsorge/Vormundschaft, Regionalplanung, Friedhof, Schule). Da Verbände im Bereich Entsorgung/Versorgung («Infrastrukturverbände») sowie Spitalverbände in der Regel über höhere Ausgaben zu beschliessen haben (Investitionskredite) als Verbände im Bereich Dienstleistungen, sind diese Unterschiede nachvollziehbar.

Die Ausgaben Grenzen für wiederkehrende Ausgaben sind allgemein tiefer als bei den einmaligen Ausgaben (Abbildung 3), die dort beschriebenen Tendenzen indes ähnlich.

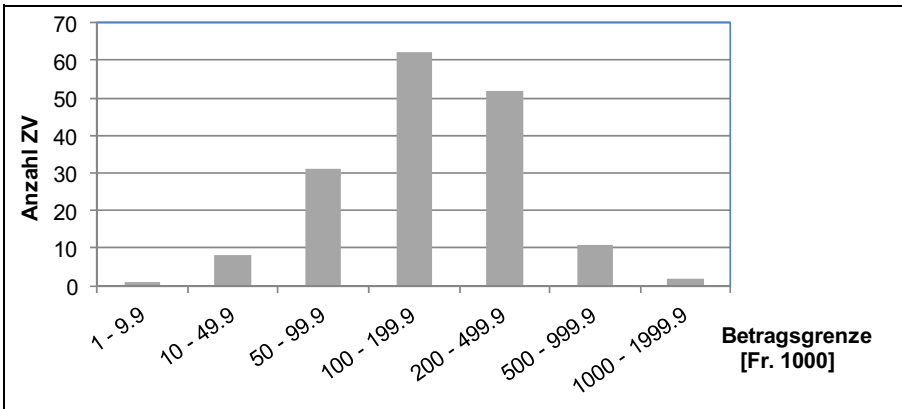


Abbildung 3: Ausgabenhöhe beim obligatorischen Finanzreferendum (wiederkehrende Ausgaben)

Ein Vergleich dieser Regelungen in den Statuten mit jenen in den Gemeindeordnungen der politischen Gemeinden zeigt folgendes Ergebnis: Bei den Parlamentsgemeinden liegen die Quoren für Initiativen tendenziell etwas tiefer als in den Verbänden (lediglich eine Parlamentsgemeinde weist ein eher hohes Quorum von 7,5% auf).

Beim obligatorischen Finanzreferendum hingegen haben die Zweckverbände allgemein tiefere Ausgaben Grenzen festgesetzt als die Gemeinden vergleichbarer Grösse; so etwa die 24 Feuerwehrzweckverbände mit 2000 bis 9000 Stimmberechtigten im Vergleich zum Durchschnittswert von Gemeinden in der gleichen Grössenkatgorie. In jenen Verbänden, deren Betragsgrenzen über dem entsprechenden Durchschnittswert der Gemeinden der gleichen Grössenkatgorie liegen, weisen auch die Verbandsmitglieder in ihren Gemeindeordnungen regelmässig Werte über dem Gemeindedurchschnitt auf.

Im Ergebnis sind die Regelungen in den Zweckverbandsstatuten im Allgemeinen vergleichbar mit den Regelungen in den Gemeindeordnungen der politischen Gemeinden. Sowohl bei den Zweckverbänden als auch bei den Gemeinden gibt es zudem solche, die ihren Ermessensspielraum stark ausgeschöpft und eher hohe Hürden festgelegt haben.

Wie weit die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten in den Zweckverbänden tatsächlich angewendet werden, kann hier nicht abschliessend beurteilt werden. Initiative und fakultatives Referendum auf Verbandsebene sind noch nicht lange verankert.

Urnenabstimmungen in Zweckverbänden werden vom Kanton so- dann nicht systematisch erfasst. Aufgrund der Daten, die dem Statisti- schen Amt zur Verfügung stehen, sowie der Ergebnisse einer Umfrage bei den Bezirksbehörden kann festgestellt werden, dass in sechs Ver- bänden Urnengänge der Stimmberechtigten stattfanden, die durch das obligatorische Finanzreferendum ausgelöst worden waren (Ausgaben- beschlüsse über Investitionskredite). Es handelte sich um drei Ab- wasser-, einen Wasserversorgungs-, einen Spital- und einen Schiess- platzverband. Soweit ersichtlich, fanden hingegen im Rahmen von Initiativen und fakultativen Referenden keine Urnengänge statt.

4. Folgerung und Antrag

Die Postulanten gehen davon aus, dass die Mitwirkungsrechte in Zweckverbänden zu hohe Hürden zu überwinden hätten, weshalb dort ein Demokratieproblem bestehe. Damit greifen sie ein immer wieder vorgebrachtes Anliegen auf. Das Thema gewann wieder an Aktualität, weil sich Gemeinden in den letzten Jahrzehnten zur Erfüllung ihrer Auf- gaben zunehmend in Zweckverbänden organisieren. Die verfassungs- rechtliche Regelung ist auch eine Reaktion auf diese Entwicklung.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist im Vergleich zur inner- kommunalen Aufgabenerledigung seit je das Ergebnis einer Interessen- abwägung zwischen dem Interesse an einer kostengünstigeren Aufga- benerfüllung und dem Interesse an der Gewährleistung einer möglichst breiten Mitbestimmung für die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden. Werden die Hürden für die demokratische Mitbestimmung in Zweckverbänden zu tief angesetzt, kann das die angestrebte Kostensen- kung gefährden, weil etwa die Handlungsfähigkeit und die damit zusam- menhängende Effizienzsteigerung beeinträchtigt werden. Es besteht die Gefahr, dass auf andere Formen der interkommunalen Zusammenar- beit ausgewichen wird, bei denen demokratische Mitwirkungsrechte nur in ganz geringem Umfang überhaupt möglich sind, etwa in einer inter- kommunalen Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts (Aktiengesellschaft, Stiftung).

Die Zweckverbandsstatuten werden in einem demokratischen Verfahren erlassen und in der Regel in den Verbandsgemeinden von der Legislative beschlossen, meist in der Gemeindeversammlung. Sie haben damit grundsätzlich eine hohe demokratische Legitimation. Die Zufriedenheit der Stimmberechtigten mit den Leistungen der Zweck- verbände ist im Allgemeinen hoch. Auch dies mag dazu beitragen, dass das Bedürfnis nach weiter gehender demokratischer Mitbestimmung in Zweckverbänden in der Regel gering ist.

Das geltende Gemeindegesetz enthält keine Vorgaben zur Harmonisierung der Initiativ- und Referendumsrechte in Verbänden und Gemeinden. In Gemeinden und in Zweckverbänden sind Quoren von Initiativen von über 5% und beim fakultativen Referendum von über 3% der Stimmberechtigten aus demokratischer Sicht als eher fragwürdig zu beurteilen.

Beim Finanzreferendum hingegen ist eine allgemeine Regel nicht sachgerecht, die eine betragsmässige Grenze festhalten würde. Gemeinden ebenso wie Verbände unterscheiden sich in ihrer Grösse und Finanzkraft und folglich auch in der Höhe der üblichen Ausgabenbeschlüsse zu stark. Der diesbezüglich bestehende Handlungsbedarf sowohl für Gemeinden als auch für Zweckverbände ist bereits in den Vernehmlassungsentwurf für ein neues Gemeindegesetz vom 6. Oktober 2010 eingeflossen (RRB Nr. 1487/2010, Gesetz über die Neuregelung der Gemeindeangelegenheiten). Im Vernehmlassungsentwurf sind folgende Bestimmungen zu den demokratischen Mitwirkungsrechten der Stimmberechtigten in Gemeinden und Zweckverbänden vorgesehen:

- Das Quorum für das Zustandekommen von Initiativen in Gemeinden und Zweckverbänden darf nicht höher als 5% der Stimmberechtigten sein, in Zweckverbänden zudem nicht mehr als 2000 Stimmberechtigte des Verbandsgebiets verlangen.
- Das Quorum für das Zustandekommen des fakultativen Referendums gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung darf 3% der Stimmberechtigten nicht überschreiten und nicht mehr als 1000 Stimmberechtigte des Verbandsgebiets verlangen.
- Die Betragsgrenzen für Ausgaben, die gemäss Gemeindeordnung dem Finanzreferendum unterstehen, sind so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden. Diese Regelung würde auch für Zweckverbände gelten, womit das Gesetz neu ausdrücklich den Grundsatz festhält, dass das Finanzreferendum an der Urne nicht umgangen oder ausgehöhlt werden darf.

Aus all diesen Gründen besteht kein weiterer Handlungsbedarf. Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 228/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi