

Sitzung vom 27. Februar 2008

**257. Anfrage (Legislaturziele des Regierungsrats 2007–2011;  
Massnahmen zur Unterstützung interkommunaler Zusammenarbeit)**

Die Kantonsräte Walter Schoch, Bauma, und Kurt Leuch, Oberengstringen, haben am 10. Dezember 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss den Legislaturzielen 2007–2011 beabsichtigt der Regierungsrat, die Gemeinden in ihrer selbstständigen und effizienten Aufgabenerfüllung zu stärken (KEF 2008: 14f). Eine Gemeindestrategie soll erarbeitet werden, die aufzeigt, wie der Kanton im Bereich der Gemeindestrukturen und der interkommunalen Zusammenarbeit Gemeinde-reformen unterstützen will. Demnach sollen die Gemeinden in der Lage sein, ihre Kernaufgaben selbstständig und kostengünstig zu erfüllen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. In welchen Aufgabenbereichen der Gemeinden erkennt der Regierungsrat Verbesserungspotenzial in Bezug auf Qualität und Kosten der Leistungserbringung durch eine interkommunale Zusammenarbeit?
2. Es ist allgemein bekannt, dass durch eine Vergrösserung der Gemeinden durch Gebietsreformen nicht zwingend positive Skaleneffekte entstehen; vielmehr ergeben sich Vorteile, wenn eine grössere Anzahl Gemeinden in einem bestimmten Bereich zusammenarbeiten.  
Wie und durch welche konkreten Massnahmen will der Regierungsrat die interkommunale Zusammenarbeit anstossen und unterstützen?
3. In privaten Holdinggesellschaften ist es längst üblich, Tresorerieaufgaben zentral wahrzunehmen. Im Kanton Zürich muss in 171 Gemeinden ein Anlage-, Schulden- und Liquiditätsmanagement betrieben werden. Allein die Führung eines Cash-Pools würde durch die Anlage der frei gewordenen Mittel eine erkleckliche Summe abwerfen. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, in diesem Bereich die Gemeinden zu unterstützen oder diesen seitens des Kantons entsprechende Dienstleistungen anzubieten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**beschliesst der Regierungsrat:**

I. Die Anfrage Walter Schoch, Bauma, und Kurt Leuch, Oberengstringen, wird wie folgt beantwortet:

Am 12. September 2007 verabschiedete der Regierungsrat seine Legislaturziele 2007–2011. Das Legislaturziel 7 verfolgt den Zweck, Gemeinden in ihrer selbstständigen und effizienten Aufgabenerfüllung zu stärken. Diesem Ziel sind sechs Massnahmen zugeordnet. Gemäss der ersten Massnahme ist eine Gemeindestrategie zu erarbeiten, die das Fundament aller gemeindebezogenen Ziele und Massnahmen bilden soll. Gestützt auf die Gemeindestrategie soll der Kanton eine einheitliche und klare Haltung gegenüber den Gemeinden einnehmen und für deren Aufgabenerfüllung sichere Rahmenbedingungen schaffen. Die Strategie soll zudem aufzeigen, wie der Kanton im Bereich der Gemeindestrukturen und der interkommunalen Zusammenarbeit Gemeinde-reformen zu unterstützen gedenkt.

Zur Konkretisierung des Legislaturziels 7 hat der Regierungsrat am 7. November 2007 in einem ersten Schritt beschlossen, Leitsätze zur Reform der Gemeindestrukturen zu formulieren. Die Leitsätze stützen sich auf die Schlussfolgerungen des Vorprojekts zur Reform der Bezirks- und Gemeindestrukturen und sollen u. a. aufzeigen, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um die Strukturreformen auf Gemeindeebene in Gang zu setzen bzw. fortzuführen. Die Leitsätze sollen als Bausteine für die künftige Gemeindestrategie des Kantons dienen. Der Regierungsrat hat 24 Leitsätze verabschiedet und die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, diese in die Vernehmlassung zu geben. Zur interkommunalen Zusammenarbeit sind fünf Leitsätze ausgearbeitet worden. Im laufenden Jahr sollen die Leitsätze beschlossen werden. Danach sind Gemeindestrategie und Massnahmen zu erarbeiten.

Im Kanton Zürich hat die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden einen traditionell hohen Stellenwert. Gemäss der von der Universität Bern 2005 durchgeführten Gemeindebefragung haben rund 70% der Zürcher Gemeinden die Zusammenarbeit im Zeitraum 2000–2005 ausgebaut. In keiner einzigen Gemeinde ging die Zusammenarbeit zurück (Steiner/Reist/Rielle, Gemeindebefragung 2005 – Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Bern 2006, S. 88 ff.).

Der Zweckverband ist die wichtigste und am meisten verbreitete Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Im Kanton Zürich bestehen derzeit über 200 Zweckverbände, die in unterschiedlichsten Aufgabebereichen tätig sind. 2007 arbeitete eine Zürcher Gemeinde im Durchschnitt in rund acht Zweckverbänden mit.

Die interkommunale Zusammenarbeit weist vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Vorteile auf. Viele Gemeinden sind für eine professionelle und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu klein. Durch die gemeinsame Aufgabenerbringung kann das Einzugsgebiet für eine

bestimmte Leistung vergrössert und das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert werden. Dadurch können Kosten gesenkt und/oder Leistungsstandards erhöht werden. Für viele Gemeinden ist die interkommunale Zusammenarbeit eine Notwendigkeit, um die Nachteile kleinräumiger Strukturen zu überwinden bzw. durch die gemeinsame Bereitstellung öffentlicher Güter ihre Grössennachteile auszugleichen.

Als Schwäche der interkommunalen Zusammenarbeit gilt die Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden und der Stimmberechtigten. Immerhin sieht die neue Kantonsverfassung nun vor, dass die Zweckverbände den Stimmberechtigten bis Ende 2009 in den Statuten Initiativ- und Referendumsrechte einzuräumen haben. Eine weitere Schwäche der Gemeindekooperation liegt im Umstand, dass die Gemeinden oftmals in den verschiedenen Sachgebieten mit unterschiedlichen Partnerinnen und Partnern zusammenarbeiten. Dieses System der «variablen Geometrie» schafft Schnittstellen- und Koordinationsprobleme und führt zu einer räumlichen und sachlichen Zersplitterung der Aufgabenerfüllung. Eine kohärente Führung aller Aufgabenbereiche durch den Gemeinderat wird dadurch erschwert. Hinzu kommt, dass die hohe Kooperationsdichte Kosten verursacht. Da die kommunalen Akteure in wichtigen Fragen der Zusammenarbeit über ein Vetorecht verfügen, können beträchtliche Verhandlungs- und Einigungskosten entstehen. Auch sind die zum Entscheid befugten Personen der Zweckverbände oftmals Interessenvertreterinnen und -vertreter in der jeweiligen Aufgabe und setzen nicht selten für ihren Bereich einen hohen Leistungsstandard mit entsprechenden Kostenfolgen fest.

Zu Frage 1:

Der Kanton verfügt über keine Grundlagen, die allgemeine Aussagen zur Qualität der Leistungserbringung erlauben würden. Untersuchungen gibt es demgegenüber über die Zufriedenheit bei der Aufgabenerbringung der Zweckverbände im Kanton Zürich. Das Soziologische Institut der Universität Zürich hat 2002 die Gemeinden und Zweckverbände zu dieser Thematik befragt. Es konnte feststellen, dass die Gemeinden grossmehrheitlich mit der Arbeit der Zweckverbände zufrieden sind. Nicht zufrieden ist lediglich eine Minderheit von weniger als 10% der befragten Gemeinden.

Für den Grad der Zufriedenheit spielt jedoch mehr die Verbandsgrösse eine entscheidende Rolle als Qualitäts- oder Effizienzmängel der Leistungserbringung in einem bestimmten Aufgabenbereich. Bei vielen Gemeinden wächst die Unzufriedenheit besonders mit grossen Zweckverbänden, da hier der Verlust an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zunehmend spürbar wird. Verbandsverantwortliche beklagen sich demgegenüber über den mangelnden unternehmerischen Spiel-

raum der Zweckverbände, was auf eine unklare Trennung zwischen politischer Steuerung und operativer Umsetzung hindeutet (Ladner/Meuli, Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich, Soziologisches Institut der Universität Zürich, 2002).

In struktureller Hinsicht hingegen kann bei der interkommunalen Zusammenarbeit Verbesserungspotenzial geortet werden. In erster Linie geht es darum, die interkommunale Zusammenarbeit zu vereinfachen, damit Transparenz geschaffen und eine koordinierte Führung im überkommunalen Bereich ermöglicht werden kann. In diesem Sinn bieten sich Träger interkommunaler Aufgaben an, die mehrere Aufgaben im selben Perimeter erfüllen. Im Besonderen bei der Zusammenarbeit in grossräumigen Perimetern sind neue Reformansätze zu prüfen, die eine verbindliche und bereichsübergreifende Steuerung der interkommunalen Aufgaben ermöglichen sollen (so genannte Interkommunalkonferenz). Verbesserungspotenzial bei der interkommunalen Zusammenarbeit besteht im Weiteren auch darin, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Gemeinden nur insoweit eingeschränkt werden, als es die Erfordernisse der Gemeindekooperation verlangen. Nachdem die Verfassung die demokratische Ausgestaltung der Zweckverbände fordert, ist zu prüfen, ob die Mitwirkungsmöglichkeiten von Stimmberechtigten und Gemeinden auch bei weiteren Zusammenarbeitsformen (z. B. beim Anschlussvertrag) erhöht werden müssten.

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit können zwar viele, aber nicht alle Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung gelöst werden. Problematisch ist, dass der Handlungsspielraum von Gemeinden durch die Zusammenarbeit beträchtlich eingeschränkt werden kann, weil die Finanzierung von Gemeindekooperationen als gebundene Ausgabe mitunter einen erheblichen Anteil des Gemeindebudgets beansprucht. Es stellt sich daher insbesondere bei kleinen Gemeinden die Frage, ob mit Gemeindevereinigungen nicht mehr Entwicklungspotenzial freigesetzt werden kann als mit der Intensivierung der Zusammenarbeit bei Einzelaufgaben.

Zu Frage 2:

Die Abschöpfung von Grössenvorteilen (Skalenerträge) ist eines der meistgenannten Argumente in der Diskussion um die «optimale» Grösse von öffentlichen Leistungserbringern. Nach dieser betriebswirtschaftlichen Theorie der Produktionseffizienz sind grosse Leistungserbringer kostengünstiger zu verwalten, weil die Kosten pro Leistungsempfänger mit wachsender Zahl abnehmen. Der öffentliche Dienst profitiert von fallenden Durchschnittskosten, wenn sich sein Kundenkreis erweitert. Skalenerträge können sowohl bei Gemeindevereinigungen als auch bei der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden entstehen. Neben zuneh-

menden Skalenerträgen gibt es aber auch abnehmende Skalenerträge, beispielsweise wenn nach einer Gemeindevereinigung kein Personal abgebaut wird oder die Qualität der Leistungen angehoben wird. Skaleneffekte können zudem durch andere, nicht von der Zahl der Leistungsempfänger abhängige Kostenfaktoren überlagert werden, wie die Fläche oder die Topografie einer Gemeinde, die sich durch Strukturreformen kaum verändern lassen. Die Gemeindeforschung lässt den Schluss zu, dass bei Gemeindevereinigungen durchaus zunehmende, aber auch abnehmende Skalenerträge anfallen können. Auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit können jedoch abnehmende Skaleneffekte sowie hohe Koordinationskosten entstehen.

Gemäss Art. 85 der Kantonverfassung regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig (Gemeindeautonomie). Dazu gehört auch die Befugnis zu entscheiden, ob und in welcher Form sie Kooperationen mit anderen Gemeinden eingehen wollen. In erster Linie sind die Gemeinden für ihre Entwicklung verantwortlich. Es besteht keine Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden besonders zu fördern, weil dies bereits seit Jahren intensiv erfolgt. Der Kanton hat jedoch im Bereich der kantonalen Gesetze für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen. Entsprechend soll im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes die interkommunale Zusammenarbeit umfassend geregelt werden, da die heutige Rahmenordnung viele Fragen offen lässt. Insbesondere sollen auch Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Gemeinden im Rahmen der Gesellschaftsformen des Privatrechts im neuen Recht verankert werden, die im geltenden Gemeindegesetz vollständig fehlen.

Zu Frage 3:

Der Zweck einer Holdinggesellschaft besteht darin, Beteiligungen an anderen Unternehmen zu halten und zu verwalten. Die Holdinggesellschaft steht vielfach an der Spitze eines Konzerns. Solche Holdinggesellschaften bzw. Konzerne zeichnen sich dadurch aus, dass mehrere Unternehmen zwar rechtlich selbstständig organisiert sind, wirtschaftlich indessen unter einheitlicher Leitung stehen. Entsprechend steuern solche Holdinggesellschaften durch die zentrale Verwaltung der Beteiligungen an ihren Unternehmen die Geschäftstätigkeit der einzelnen Gesellschaften. So können sie den Organisationen Vorgaben bezüglich der Anlage-, Schulden- und Liquiditätspolitik machen, auch wenn diese dem Einzelinteresse der Organisation widersprechen.

Zu den Eckpfeilern der Tresorerie- bzw. Finanzpolitik gehört neben einer optimalen Anlagepolitik für das Finanzvermögen und einer optimalen Gestaltung des Zahlungsverkehrs vor allem ein effizientes Debitoren-Management. Im Vordergrund stehen dabei die optimale Gestal-

tung der Fristen bei der Verschuldung und die Abschätzung der zukünftigen Zahlungsströme im Einklang mit der Investitionsplanung. Der Begriff des Cash-Pools (Liquiditätsschulterung) wird vielfach im Zusammenhang mit Konzernen des privaten Rechts verwendet. Der Begriff bezeichnet einen konzerninternen Liquiditätsausgleich durch ein zentrales Finanzmanagement, das den Unternehmensteilen im Konzern Kredite zur Deckung von Liquiditätslücken offeriert. Es ist ein Element des Liquiditätsmanagements.

Die beschriebenen Holdinggesellschaften mit zentralen Tresorerieaufgaben sind offensichtlich nicht mit den Staatstrukturen im Kanton Zürich vergleichbar. Die Gemeinden sind weder unter einheitlicher Leitung des Kantons noch einzelner besonderer Gemeinden zu einem wirtschaftlichen Gesamtunternehmen zusammengefasst. Daher stellt sich die Frage, inwiefern solches auf öffentliche Gemeinwesen übertragbar ist. Die Leitung des Gemeindehaushalts bzw. des Finanzmanagements gehört zu den vorrangigen und in den wesentlichen Belangen unübertragbaren Aufgaben der Gemeindevorsteherchaften. Die wichtigsten Entscheidungskompetenzen können deshalb – im Unterschied zu Holdingkonstruktionen – nicht im Rahmen einer Zusammenarbeit an ein anderes Gemeinwesen bzw. eine andere Körperschaft übertragen werden. Im Rahmen der Organisationsautonomie lässt sich aber die Handhabung der Tresorerieaufgaben, d.h. die Bewirtschaftung des Gemeindehaushalts, durchaus gemeinsam besorgen. So stimmen oftmals politische Gemeinden mit ihren Schulgemeinden die Liquiditätsbewirtschaftung aufeinander ab. Insoweit findet bereits heute ein gewisses Cash-Pooling statt. Vereinzelt gewähren auch politischen Gemeinden einander Darlehen. Ein Bedürfnis, das Finanzmanagement für mehrere Gemeinden zentral wahrzunehmen, ist aber seitens der Gemeinden bis anhin noch nie kundgetan worden. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer Organisationsautonomie jedoch frei, solche Aufgaben gemeinsam zu besorgen, sofern nicht Kernkompetenzen des Finanzmanagements betroffen sind. Gegebenenfalls könnte der Kanton den Gemeinden dabei beratend zur Seite stehen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**