

Sitzung vom 11. November 1998

**2503. Interpellation (Privatisierung von Gemeindeaufgaben)**

Die Kantonsräte Lucius Dürri, Zürich, Gustav Kessler, Dürnten, und Rene Berset, Bülach, haben am 14. September 1998 folgende Interpellation eingereicht:

In einem Arbeitspapier der Direktion des Innern unter dem Titel «Privatisierung von Gemeindeaufgaben», welches unter anderem allen Gemeinden des Kantons Zürich zugestellt wurde, wird zu den Vor- und Nachteilen von Privatisierungen Stellung genommen. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass die möglichen Nachteile wenig Beachtung finden, vermutlich, weil mit einer Privatisierung komplexe Rechtsfragen einhergehen, die erst nach eingehender Untersuchung beantwortet werden können. Das Arbeitspapier setzt sich mit dem Begriff der vollständigen und unvollständigen Privatisierung auseinander und folgert, dass ohne entsprechende Änderung des das Gemeinwesen verpflichtenden Gesetzes bei öffentlichen Aufgaben lediglich eine unvollständige Privatisierung nach Massgabe dieses Gesetzes möglich sei (z.B. Umwandlung in eine AG des Privatrechts mit 100-prozentiger Beteiligung der Gemeinde). Das Arbeitspapier behandelt im weiteren die sich aus Gesetz und Rechtsprechung ergebenden Regulierungsvorgaben. Gesamthaft lässt sich aus dem Arbeitspapier eine erhebliche Zurückhaltung bezüglich Privatisierungen auf Gemeindeebene ableiten. Wir bitten deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Befürwortet der Regierungsrat grundsätzlich Privatisierungen auf Gemeindeebene?
2. Wenn ja, wie gedenkt der Regierungsrat, Privatisierungen auf Gemeindeebene zu unterstützen und zu fördern?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass Gebührenpflicht und Kostendeckungsprinzip eine Rechnungsführung nach den Regeln des Finanzhaushaltsgesetzes bedingen und dass deshalb eine kaufmännische Buchführung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts nicht zu Anwendung kommen kann?

Begründung:

Die schlechte Finanzlage der öffentlichen Hand auf allen Ebenen, also auch auf der Ebene der Gemeinden, zwingt diese, sich auf die wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren und deshalb auch das Mittel der Privatisierung ins Auge zu fassen. Der Kanton Zürich verfolgt dieses Ziel konsequent, beispielsweise durch die angestrebte Privatisierung des Flughafens. Es ist deshalb nicht einsichtig, weshalb die Gemeinden diesbezüglich zurückhaltender sein sollen.

Auf Antrag der Direktion des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Lucius Dürri, Zürich, Gustav Kessler, Dürnten, und Rene Berset, Bülach, wird wie folgt beantwortet:

Die Frage der Privatisierung von Gemeindeaufgaben beschäftigt zurzeit zahlreiche Gemeinwesen insbesondere hinsichtlich ihrer unselbständigen Unternehmen (Werke). Allgemein bedeutet die Privatisierung den Einsatz privatrechtlicher Gesellschaftsformen in die bisherige öffentliche Aufgabenerfüllung oder die Abtretung von Eigentumsrechten des Gemeinwesens an Private. Als Privatisierung wird gemeinhin sowohl die Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als auch der vollständige Rückzug des Gemeinwesens aus einem bestimmten Aufgabenbereich verstanden. Letzteres wird als eine sogenannte vollständige oder echte Privatisierung bezeichnet, bei welcher die bis anhin öffentliche Aufgabe völlig der Privatwirtschaft überlassen wird. Dies setzt eine entsprechende Änderung der Rechtsnormen voraus, die das Gemeinwesen zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe verpflichten. Bleibt die Aufgabe aber beim Gemeinwesen als öffentliche Aufgabe, liegt auch die letzte Verantwortung dafür beim Gemeinwesen und ist lediglich eine unvollständige Privatisierung möglich. Dabei wird die Erfüllung der Gemeindeaufgabe unter Umständen weitestgehend auf einen privaten Träger übertragen, der sie in eigenem Namen wahrnimmt und an welchem das Gemeinwesen allenfalls beteiligt sein kann. Eine solche Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Art. 28 Abs. 2 der Kantonsverfassung (in der Fassung vom 27. September 1998 [noch nicht in Kraft]) bestimmt, dass die grundlegenden Normen

des kantonalen Rechts in Gesetzesform zu erlassen sind. Dazu gehören unter anderem Bestimmungen über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private. Davon zu unterscheiden ist der heute bereits auf Gemeindeebene weit verbreitete Beizug Privater im Auftragsverhältnis für den Vollzug einer Gemeindeaufgabe bzw. die Erfüllung von administrativen Hilfstätigkeiten. Dabei bleibt das Gemeinwesen für die Aufgabenerfüllung alleine verantwortlich und tritt nach aussen auch so in Erscheinung. Dem privaten Beauftragten kommt lediglich die Stellung einer Hilfsperson zu. Hiefür bedarf es keiner besonderen gesetzlichen Grundlagen. Das Gleiche gilt, wenn Verwaltungsabteilungen oder Ämter, die ausschliesslich administrative Hilfstätigkeiten ausüben, privatisiert werden.

Im Vordergrund der Privatisierung steht die privatrechtliche Verselbständigung heutiger Träger von öffentlichen Aufgaben in privatrechtlichen Rechtsformen. Dementsprechend wenden sich in jüngster Zeit vermehrt Gemeinden und Zweckverbände mit solchen Projekten an die kantonale Verwaltung, um in ihren Abklärungen und Entscheidungsfindungen von den zuständigen kantonalen Fachstellen im Rahmen von Berichten, Stellungnahmen, Vorprüfungen und grundsätzlichen Beratungen unterstützt zu werden. Rechtliche Abklärungen haben ergeben, dass die Frage der Zulässigkeit und Zweckmässigkeit einer solchen Privatisierung eine differenzierte Betrachtungsweise erfordert. Unter Umständen werden mit einer Privatisierung die demokratischen Mitspracherechte der Stimmberechtigten eingeschränkt, da mit der Übertragung der Aufgabenerfüllung auf einen privaten Träger grundsätzlich das Finanzreferendum ausgeschaltet wird. Das geltende Recht steht einer solchen Privatisierung zwar in der Regel nicht grundsätzlich entgegen, wirft aber komplexe Rechtsfragen auf. Dabei geht es im wesentlichen um die Frage, inwiefern öffentlichrechtliche Vorschriften und Grundsätze auf private Träger anwendbar sind. Entsprechende Abklärungen werden zurzeit vorgenommen insbesondere auch im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens. Dabei wird mitunter auch die Frage untersucht, inwiefern die Gebührenpflicht und das Kostendeckungsprinzip eine Rechnungsführung nach den Regeln des Finanzhaushaltsgesetzes bedingen, da die kaufmännische Buchführung nach den allgemeinen Vorschriften des Obligationenrechts im wesentlichen aufgrund der im Privatrecht bestehenden liberaleren Vorschriften des Rechnungswesens keine Gewähr für eine korrekte Handhabung des Kostendeckungsprinzips bietet.

Das in der Interpellation erwähnte Arbeitspapier der Direktion des Innern soll die Gemeinden und Zweckverbände auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und die zu regelnden Fragen hinweisen. Dass auch bei einer Privatisierung die Vor- und die Nachteile gegeneinander abzuwägen sind, versteht sich von selbst. Ob die Privatisierung einer öffentlichen Aufgabe sinnvoll ist oder nicht, ist eine politische Frage, die auf Grund der konkreten Umstände im Einzelfall zu beantworten ist. Zu begrüssen ist, dass die Gemeinden und Zweckverbände die geltenden Organisationsstrukturen im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben hinterfragen und in diesem Rahmen wirkungsvolle Formen der Privatisierung verwirklichen. Dabei werden sie von der kantonalen Verwaltung bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen unterstützt. Die politischen Entscheidungen haben aber die demokratisch legitimierten Organe der Gemeinden und der Zweckverbände zu treffen. Der Kanton wird dabei die Einhaltung des geltenden Rechts und insbesondere die Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze sicherzustellen haben.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**