

Mehr Demokratie für die Zweckverbände

Im Kanton Zürich müssen die Zweckverbände bis Ende 2009 demokratisch organisiert sein. Die Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes bilden neu ein zusätzliches Organ. Als Folge davon sind die Kompetenzen der übrigen Organe teilweise ebenfalls neu zu fassen. Die Neuregelung kann Anlass sein, die bestehende Organisationsform einer Überprüfung zu unterziehen.

Die Zusammenarbeit von Gemeinden spielt eine grosse Rolle. Gemeindeübergreifende Aufgaben, knappe Mittel und grosse Erwartungen qualitativer Art an die Erfüllung von Gemeindeaufgaben fördern die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung. Den Gemeinden stehen dafür regelmässig die Formen des kantonalen öffentlichen Rechts (öffentlich-rechtliche Anstalt, Stiftung, Zweckverband), blosse Zusammenarbeitsverträge oder privatrechtliche Organisationsformen (AG, Genossenschaft, Verein, Stiftung) zur Verfügung. Häufige Form der Kooperation von Gemeinden ist der Zweckverband. Dabei bleiben die Gemeinden nach wie vor für die Erfüllung der Aufgabe zuständig und können ihren Einfluss direkt einbringen. Im Gegensatz zur Aufgabenübertragung an Private eignet sich der Zweckverband daher insbesondere für Kernaufgaben, das heisst für solche Aufgaben, welche nicht an Dritte übertragen werden können oder bei denen befürchtet wird, dass dies nur mit schlechter Akzeptanz erfolgt. Typisch für den Zweckverband ist seine gemeindeähnliche Struktur. Diese ist auch mit einer gewissen Schwerfälligkeit der Abläufe und der Entscheidungsfindung verbunden.

Der Kanton Zürich hat in seiner am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen neuen Kantonsverfassung einen weiteren Schritt in Richtung gemeindeähnlicher Konzeption der Zweckverbände getan und die demokratische Organisation der Zweckverbände vorgeschrieben. Im Folgenden ist am Beispiel des Kantons Zürich darzustellen, wie die Demokratisierung der Zweckverbände konkret aussieht, welche Konsequenzen sie hat und wie der Zweckverband im Vergleich mit anderen Zusammenarbeitsformen zu beurteilen ist. Die neue Regelung ist auch im Hinblick auf die derzeit diskutierten neuen Gemeindeformen von Interesse.

Die Situation im Kanton Zürich

Der Zweckverband ist im Kanton Zürich die häufigste und wichtigste Form der Zusammenarbeit unter Gemeinden. Im Jahr 2005 zählte man im Kanton Zürich 220 Zweckverbände, wobei folgende Bereiche dominierten: Abwasserreinigung (33), Feuerwehr (24), Wasserversorgung (19), Schule, Sicherheit (17), Friedhof (15), Alters-/Pflegeheim (14), Spital (12), Fürsorge/Vormundschaft, Abfall-/Kehrichtbeseitigung (11). Im Durchschnitt ist jede Zürcher Gemeinde

in 6.9 Zweckverbänden organisiert (2002). Der Zweckverband im Kanton Zürich kennt die zwei- oder dreistufige Organisation (Verbandsgemeinden/Vorstand beziehungsweise Verbandsgemeinden/Delegiertenversammlung/Vorstand). Organ des Zweckverbands ist im Weiteren die Rechnungsprüfungskommission. Es können zudem Ausschüsse gebildet beziehungsweise Verwaltungsvorstände eingesetzt werden (vgl. § 57 GG).

Die Demokratisierung der Zweckverbände

Seit geraumer Zeit wurde kritisiert, dass im Zweckverband ein Demokratiedefizit besteht. Die Stimmberechtigten können weder über Vorlagen als Ganzes abstimmen noch stehen ihnen Mitgestaltungsrechte zu. Nachdem eine Gesetzesvorlage zur Behebung der Demokratiedefizite im Kanton Zürich im Jahr 1983 noch gescheitert war, war die Annahme der neuen, am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Kantonsverfassung ein klarer Entscheid zugunsten der Demokratisierung der Zweckverbände. Hingegen wurde die Einführung von Zweckgemeinden abgelehnt, ebenso wie das Modell «Regionalisierung», welches die Region als eine neue, eigenständige Ebene (mit eigenen Behörden und Steuerhoheit) zwischen dem Kanton und den Gemeinden eingebaut und ihr dezentralisierte kantonale Aufgaben sowie Aufgaben von Gemeinden übertragen hätte. Der neue Art. 93 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich bestimmt: «Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren. Die Volksrechte in der Gemeinde gelten sinngemäss auch für Zweckverbände. Das Initiativrecht und das Referendumsrecht stehen den Stimmberechtigten im gesamten Verbandsgebiet zu.» Zweckverbände müssen innerhalb der vierjährigen Übergangsfrist ihre Statuten anpassen (bis Ende 2009). Wie sieht eine solche Demokratisierung der Zweckverbände nun aus? Wichtigster Punkt der Neuregelung ist, dass die Stimmberechtigten des gesamten Verbandsgebietes ein neues Organ bilden. Für dieses Organ sind die Referendums-



Im Kanton Zürich müssen die kommunalen Zweckverbände – beispielsweise im Bereich Abwasserreinigung – bis Ende 2009 demokratisch organisiert sein. (Bild: zvg)

