

# Stellungnahme zum "Zweckgemeinden-Modell" für die neue Zürcher Verfassung

entsprechend dem Vorschlag WALKER SPÄH/DE SPINDLER

Erstellt am 24. September 2001 durch Dr. Jörg N. Rappold, Rechtsanwalt und Dr. iur. Monique Weber-Mandrin, Mitarbeiterin bei Rappold & Partner, Rechtsanwälte, Zürich

## ***Inhaltsverzeichnis***

1.	Ausgangspunkt: Föderalismus	2
1.1	Generelle Vorzüge der interkommunalen Zusammenarbeit	2
1.2	Probleme jeder interkommunalen Zusammenarbeit	3
1.3	Grundvoraussetzungen jeder Form interkommunaler Zusammenarbeit	4
1.4	Verhältnis interkommunaler Zusammenarbeit zur Gebietsstruktur	4
2.	Bisherige Lösung im Kanton Zürich: Zweckverbände	6
2.1	Vorteile der Zweckverbände	6
2.2	Nachteile der Zweckverbände	6
3.	Verfassungsrechtliche Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit in anderen Kantonen und in den Zürcher Verfassungsentwürfen	7
3.1	Kanton Thurgau	7
3.2	Kanton Solothurn	7
3.3	Kanton Bern	7
3.4	Kanton Schaffhausen	7
3.5	Kanton St. Gallen	8
3.6	Kanton Graubünden	8
3.7	Kanton Zürich	8
4.	Zweckgemeinden-Modell (gem. WALKER SPÄH/DE SPINDLER)	9
5.	Ergänzender Exkurs: FOCJ	9
6.	Praktische Anwendung: Einbau in die Verfassung RAPPOLD	10

## 1. Ausgangspunkt: Föderalismus

Der Föderalismus bildet eine Grundvoraussetzung der bundesstaatlichen Idee<sup>1</sup>. Dabei beschränkt er sich nicht nur auf alle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ("horizontaler kooperativer Föderalismus") und zwischen Kantonen und Bund ("vertikaler Föderalismus")<sup>2</sup>, sondern findet seine Grundlage auch auf einer tieferen Ebene, nämlich in der interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben greift aus sachlichen Gründen häufig über die Gemeindegrenzen hinaus: Bei vielen öffentlichen Aufgaben sind die Gemeinden miteinander verflochten, und Einzellösungen sind weder finanziell noch technisch möglich<sup>3</sup>. Hinzu kommt, dass der Kanton Zürich – vielleicht weniger ausgesprochen als andere Kantone – relativ kleinräumige Strukturen aufweist. Durch sachbezogene Zusammenarbeit können die Nachteile der bestehenden kleinräumigen Gemeinde-einteilung relativiert werden, ohne dass die ganze Gebietsstruktur von Grund auf neu überdacht werden muss.

Die neueren Kantonsverfassungen und Verfassungsentwürfe betonen die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit nicht nur in den Abschnitten über die Gebietseinteilung<sup>4</sup>, sondern zusätzlich auch in anderen Abschnitten ihrer Verfassungen<sup>5</sup>: Die Frage nach den Modalitäten dieser Zusammenarbeit gewinnt daher – und dies nicht nur im Kanton Zürich – laufend an Bedeutung.

### 1.1 Generelle Vorzüge der interkommunalen Zusammenarbeit

Nicht zuletzt aufgrund der steigenden Aufgabenmenge, dem Vorwurf der Ineffizienz staatlicher Aufgabenerfüllung und der sinkenden Steuerungskraft der Verfassungen werden die Vorzüge des "kooperativen Verfassungsstaates"<sup>6</sup> mit Nachdruck hervor-

<sup>1</sup> Statt vieler: DANIEL THÜRER, Zürichs neue Verfassung: Wünschbarer Rahmen und Vorschläge für eine Präambel, in: Materialien KV ZH, H. 7/, 219 ff., 229.

<sup>2</sup> Definitionen gemäss WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel/Genf/München 1999, 168; vgl. ferner PETER SALADIN, Lebendiger Föderalismus, in: Die Kunst der Verfassungsgebung, Schriften zur Verfassungsreform 1968-1996, Basel/Frankfurt a.M. 1998, 173.

<sup>3</sup> Materialien KV TG, Botschaft RR 1981, 24; vgl. auch Botschaft KVE SG, 228 ff.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die nachfolgende Darstellung der Lösung in den verschiedenen Kantonen in 3.

<sup>5</sup> *Regierungsrat und Verwaltung*: Art. 85 Abs. 1 lit. c KV SO (Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf interkommunale Organisationen).

*Allgemeine Grundsätze*: Art. 3 KV BE („Zur Lösung besonderer Aufgaben können regionale Organisationen gebildet werden.“).

*Staatsaufgaben*: Art. 25 KVE SG (Subsidiaritätsprinzip: Kanton erfüllt Aufgaben nur, wenn die Gemeinden allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden dazu nicht in der Lage sind).

*Öffentliche Aufgaben*: Art. 91 Abs. 3 KVE SH 1998 („Kanton und Gemeinden schöpfen alle Formen der Zusammenarbeit aus, insbesondere die regionale und grenzüberschreitende.“ Dieser Artikel wurde im KVE SH 2000 wieder fallen gelassen).

*Regierungsrat und Verwaltung*: Art. 85 Abs. 1 lit. c KV SO (Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf interkommunale Organisationen).

<sup>6</sup> PETER HÄBERLE, Der kooperative Verfassungsstaat, in: Die Verfassung des Pluralismus, Königstein am Taunus 1980, 287 ff.; BIAGGINI, Die Öffnung des Verfassungsstaates als Herausforderung für Verfassungsrecht und Verfassungslehre, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 957 ff., 978; PETER SALADIN, Wozu noch Staaten?, Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaates in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern/München/Wien 1995, 90; GERHARD SCHMID, Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben im Politischen System der Schweiz, in: Wolf Linder (Hrsg.), Schweizerisches

gehoben: Dieser soll "von der regulativen Steuerung zur dezentralen Koordination, von der Normsetzung zur Überzeugung, vom Einsatz hoheitlicher Machtmittel zum multilateralen Prozess der Zusammenarbeit"<sup>7</sup> führen. Die Suche nach Möglichkeiten für die Steigerung der Wirksamkeit staatlicher Aufgabenerfüllung hat sich in den letzten Jahren zu einer erstrangigen Rechtsetzungsaufgabe entwickelt. Als sanfte Methode, welche weder eine weit reichende Privatisierung noch grundlegende Änderungen in der Gebietseinteilung zum Gegenstand hat, drängt sich die Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden geradezu auf. Von einer gut funktionierenden interkommunalen Zusammenarbeit sind unter anderem folgende Vorteile zu erwarten:

- Zweckmässigere, kostengünstigere, effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung<sup>8</sup>
- Mehr Bürgernähe, wenn dank interkommunaler Zusammenarbeit auf eine Zentralisierung der Aufgabenerfüllung verzichtet werden kann
- Flexiblerer Einsatz der vorhandenen Ressourcen
- Grössere Ausgleichsbereitschaft zwischen den einzelnen Gemeinden (Finanzausgleich!)
- Steigende Akzeptanz für neue interkommunale Organisationsformen seitens der Gemeinden (als "geringeres Übel" gegenüber einer weit reichenden Reform der Gebietstrukturen)

## 1.2 Probleme jeder interkommunalen Zusammenarbeit

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass jede Form von Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen zu Problemen führen kann:

- Übermässige Beeinflussung der "schwächeren" Gemeinden durch die "stärkeren"
- Doppelspurigkeiten
- Selektive Berücksichtigung bestimmter Interessen (beispielsweise Bevorzugung wirtschaftlicher Interessen gegenüber ideellen Interessen)<sup>9</sup>
- Beeinträchtigung von Kontrolle und Rechtsschutz durch komplexe Kooperationsvorgänge
- Fällung von Detailentscheidungen, obwohl grossräumige Regelungen sachgerechter wären
- Verschleppung des Verfahrens durch zeitraubende Konsensbildung, besonders wenn demokratischen Strukturen eingeführt werden
- Neue Handlungsträger müssen mit Finanzen und Kompetenzen ausgestattet werden, was zu einem grösseren finanziellen Aufwand führen kann

---

Jahrbuch für politische Wissenschaft 30/1990, 121 ff., 133; PAUL RICHLI, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, ZSR 117/1998 II, 139 ff., 156.

<sup>7</sup> ERNST-HASSO RITTER, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, 69 ff., 73 ff.

<sup>8</sup> HEDY BETSCHART, Strukturreformen im Rahmen der Totalrevision der Ostschweizer Kantonsverfassungen, LeGes 1999/2, 41 ff., 27; TOBIAS JAAG, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Tobias Jaag (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, 23 ff., 26, 34.

<sup>9</sup> Näheres dazu JOSEF ISENSEE, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: Josef Isensee et al. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechtes, Bd. 3, Heidelberg 1988, § 57 Rz. 158 ff.

### 1.3 Grundvoraussetzungen jeder Form interkommunaler Zusammenarbeit

Aufgrund der aufgezeichneten Probleme, welche aus der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit entstehen können, muss deshalb immer im Einzelfall und in Abhängigkeit der konkreten Aufgabe erwogen werden, ob eine Zusammenarbeit sinnvoll und wünschenswert ist. Folgenden Grundvoraussetzungen ist dabei besondere Beachtung zu schenken<sup>10</sup>:

- Abwägung der Vor- und Nachteile der gemeinsamen Aufgabenerfüllung (z.B. gemäss den oben aufgeführten Punkten)
- Vorhandensein geeigneter Partner (dezentrale Strukturen)
- Teilbarkeit oder Übertragbarkeit der Aufgaben
- Mindestmass an Interessenübereinstimmung
- Solides Vertrauensverhältnis zwischen den Gemeinden
- Ausreichender Rechtsschutz und demokratische Kontrolle
- Verfahrensvorschriften, welche die kooperative Erfüllung der Aufgaben in nützlicher Frist gewährleisten

### 1.4 Verhältnis interkommunaler Zusammenarbeit zur Gebietsstruktur

Die Frage nach einer effizienten staatlichen Aufgabenerfüllung ist eng verbunden mit der Frage nach der Gebietseinteilung<sup>11</sup>: Sind die aus dem 19. Jahrhundert stammenden Gebietsstrukturen geeignet, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen<sup>12</sup>? Zurzeit ist die Frage nach einer Reform der bestehenden Gebietsstrukturen im Kanton Zürich noch offen.

Hauptziel jeder Strukturreform sind starke Gemeinden, die ihre Aufgaben selbstständig, kompetent und effizient erfüllen können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die räumliche Gliederung in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten äusserst kleine Einheiten umfasst, und dass mittel- oder längerfristig nationaler Handlungsbedarf besteht. Sogar Diskussionen über den Zusammenschluss von Kantonen<sup>13</sup> sind heute möglich geworden; die "politische Geographie der Schweiz"<sup>14</sup> scheint in Bewegung geraten zu sein. Allerdings sind solche Gedanken heftig umstritten und haben bisher noch keinen Niederschlag gefunden<sup>15</sup>.

Von einer Gebietsreform erhoffen sich die Kantone wesentliche Vorteile, allen voran die Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung. Aber auch die Steigerung der sozialen Gerechtigkeit aufgrund einer Vereinheitlichung der sozialen Grund-

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch RITTER, [Fn. 7], 80 ff.

<sup>11</sup> Bericht KVE GR, 43; BETSCHAT, [Fn. 8], 58.

<sup>12</sup> Vgl. dazu BETSCHAT, [Fn. 8], 41 ff.; ebenso GEORG KREIS, Regierungsreform durch Gebietsreform?, Alte und neue Determinanten der kantonalen Regierungsgebiete, in: Peter Knoepfel/Wolf Linder (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Basel/Genf/München 2000, 31 ff.

<sup>13</sup> "Revolutionäre" Stimmen (z.B. PAUL HUBER, Regierungsrat des Kantons Luzern, Kantonsvereinigungen als Ziel einer Föderalismusreform, NZZ vom 15./16. Januar 2000, 101) fordern eine tief greifende – und damit auch heftig umstrittene – Föderalismusreform in Form von Kantonsvereinigungen. Damit sollen bessere Voraussetzungen im europäischen Standortwettbewerb sowie eine kostengünstige problemlösungs- und dienstleistungsorientierte Verwaltung erreicht werden. In eine ähnliche Richtung geht die Volksinitiative zur Fusion der Kantone Genf und Waadt (NZZ vom 22. Dezember 2000, 13).

<sup>14</sup> Eingehend dazu: THOMAS PFISTERER, Erneuerung des Föderalismus und innere Reformen in den Kantonen (mit Belegen aus dem Aargau), ZBI 100/1999, 411 ff.; Herausforderungen 1999-2003, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Neuenburg 1998, 83.

<sup>15</sup> KREIS, [Fn. 12], 43; KURT NUSPLIGER, Wechselwirkungen zwischen neueren KV und der BV, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Bern 2000, 64 ff., 99.

funktionen, die Ausweitung der demokratischen Mitbestimmung, die Stärkung des Föderalismus, die Verbesserung des Minderheitenschutzes sowie des Umweltschutzes werden zugunsten von Strukturreformen ins Feld geführt<sup>16</sup>.

Die Frage, ob die staatliche Aufgabenerfüllung mittels Strukturreform tatsächlich optimiert werden kann, hängt indessen weitgehend von den konkret vorgeschlagenen Massnahmen und den kantonalen Gegebenheiten ab; denn je nach Kantonsgrösse, bestehender Gebietseinteilung, geografischer Struktur und Art der öffentlichen Aufgaben drängen sich unterschiedliche Lösungen auf<sup>17</sup>. Fest steht einzig, dass kleine Gemeinden kaum eine Chance haben, komplexe Aufgaben sachgerecht und effizient wahrzunehmen; ob dieses Problem mit entgeltlicher Aufgabenübertragung, Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, zwangsweisen Gemeindefusionen oder Regionenbildungen zu lösen ist, lässt sich nicht generell bestimmen.

Es mag widersprüchlich tönen, aber einerseits wird gestützt auf föderalistische Überlegungen verlangt, dass die Aufgabenerfüllung dezentralisiert und auf kleinere Gemeinwesen übertragen werde; andererseits ist unverkennbar, dass gerade kleinere Gemeinwesen heute nicht mehr in der Lage sind, die immer komplexer werdenden öffentlichen Aufgaben allein wahrzunehmen<sup>18</sup>. Ebenso widersprüchlich sind die Konsequenzen, die daraus gezogen werden: Einerseits wird versucht, mittels Dezentralisierung und Subsidiaritätsprinzip die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf möglichst kleine Aufgabenträger zu übertragen, andererseits werden Gemeinden (ausnahmsweise auch zwangsweise) zusammengelegt und neue Regionen gebildet, um eine dezentrale Aufgabenerfüllung zu ermöglichen<sup>19</sup>.

Ganz zentral für eine erfolgreiche Strukturreform dürfte die Frage nach der zu erwartenden Akzeptanz in den einzelnen Gemeinden sein. Im Rahmen des Nationalfonds-Schwerpunktprogramms "Zukunft Schweiz" entstand eine interdisziplinäre Studie "Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation, Herbst 1998"<sup>20</sup>. Diese Studie kam zum Schluss, dass die Bereitschaft zu Fusionen relativ gering sei (8% der Gemeinden). Wesentlich mehr Interesse fand die interkommunale Zusammenarbeit; grössere Gemeinden zeigten eine Präferenz für den Vertrag, während kleinere nach Gemeinschaftsorganen suchten. Überall wurde grosser Wert auf die Gemeindeautonomie gelegt<sup>21</sup>. Dies ist bei der Wahl der konkreten Lösungen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen; sanftere Strukturreformen oder gar Alternativen zu Gemeindereformen dürften besser akzeptiert werden als ein "revolutionärer" Neuaufbau der Gebietsstrukturen.

Zusammenfassend ist daher festzustellen: Eine fruchtbare Reform muss die direkte Demokratie und den Föderalismus stärken. Zu diesem Zweck müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den politischen Entscheidungsträgern Anreize geben, die Vor- und Nachteile von Zentralisierung und Dezentralisierung abzuwägen. Solche Reformen verlangen nach einer neuen Art von besonders

<sup>16</sup> KREIS, [Fn. 12], 38 ff.

<sup>17</sup> BETSCHART, [Fn. 8], 58.

<sup>18</sup> BETSCHART, [Fn. 8], 31.

<sup>19</sup> DITERICH SCHINDLER jun., Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen, in: Georg Müller et al. (Hrsg.), Referate und Diskussionen vom 11./12. Juni 1992 in Lenzburg, Basel/Frankfurt a.M. 1993, 4 ff., 8.

<sup>20</sup> Kleine Lust auf grosse Reformen, Nationalfondsstudie zum Umbruch in Schweizer Gemeinden, NZZ vom 14. Januar 2000, 13. Weiterführende Literatur: ANDREAS LADNER/RETO STEINER, Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Universität Bern 1998; DANIEL ARN, Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden?, ZBI 100/1999, 241 ff.

<sup>21</sup> Vgl. auch die jüngsten Fusionspläne der Gemeinden Andelfingen und Kleinandelfingen, NZZ vom 2./3. Dezember 2000, 51.

flexiblen, demokratischen politischen Einheiten, die sich sowohl für die Koordination zwischen bestehenden Einheiten eignen als auch eine weitergehende Dezentralisierung ermöglichen: Dies wird dadurch erreicht, dass

- die Aufgabenträger stärker auf die Präferenzen der Bürger behaftet werden;
- sich die räumlichen Ausdehnungen von Ausgaben und Steuereinnahmen (sog. fiskalische Äquivalenz) entsprechen, was durch eine finanzielle Autonomie der neuen politischen Einheiten erreicht wird;
- die Grösse der politischen Einheiten flexibel den tatsächlichen Problemen angepasst werden kann.

## 2. Bisherige Lösung im Kanton Zürich: Zweckverbände

### 2.1 Vorteile der Zweckverbände

Ähnlich wie in anderen Kantonen war die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich bisher auf die Zweckverbände konzentriert. Die Zweckverbände weisen, da sie eine Zusammenarbeit der Gemeinden ermöglichen, zahlreiche Vorteile auf<sup>22</sup>:

- Individueller und lösungsorientierter Einsatz der Zweckverbände
- Gewährleistung einer professionellen und effizienten Aufgabenerfüllung
- Überwindung der Grenzen der sachlichen Kompetenzen und örtlichen Zuständigkeiten

### 2.2 Nachteile der Zweckverbände

Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die Zweckverbände mit einigen Nachteilen behaftet sind<sup>23</sup>:

- Unübersichtliche Menge von Zweckverbänden
- Schwerfälligkeit, Starrheit (geografisch vorgegeben)
- Mangelnde demokratische Strukturen
- Mangelnde Transparenz

## 3. Verfassungsrechtliche Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit in anderen Kantonen und in den Zürcher Verfassungsentwürfen

Alle neueren Kantonsverfassungen und Verfassungsentwürfe messen der interkommunalen Zusammenarbeit grosse Bedeutung zu. Teilweise "fördern" die Kantone die Zusammenarbeit der Gemeinden, teilweise können sie die interkommunale Zusammenarbeit auch erzwingen<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Aufstellung gemäss Arbeitspapier WALKER SPÄH/DE SPINDLER, 4

<sup>23</sup> Aufstellung gemäss Arbeitspapier WALKER SPÄH/DE SPINDLER, 4

<sup>24</sup> § 48 KV BL; Art. 31 und 71 KV UR (ohne Zwang); Art. 48 KV SO; § 60 f. KV TG; Art. 116 f. KV GL; Art. 110 KV BE; Art. 103 KV AR; Art. 19 KV TI; Art. 92 Abs. 1 und 2 KV NE; Art. 25 Abs. 2 KVE VD; Art. 96 f. KVE SG; Art. 110 KVE SH; Art. 69 KVE GR.

### 3.1 Kanton Thurgau

Die Kantonsverfassung Thurgau begnügt sich mit der Feststellung, der Kanton habe die Zusammenarbeit der Gemeinden zu fördern<sup>25</sup>. Im Übrigen normiert sie lediglich die Zweckverbände, ohne auf andere mögliche Organisationsformen zu verweisen.

### 3.2 Kanton Solothurn

Die Kantonsverfassung Solothurn trifft eine ausführlichere Regelung<sup>26</sup>: Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben Zweckverbände *oder* gemeinsame Anstalten errichten, Verträge mit Gemeinden innerhalb und ausserhalb des Kantons abschliessen und sich an öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmungen beteiligen. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden haben Anspruch auf Mitwirkung, wobei das Gesetz die Einzelheiten regelt. Wenn regionale Aufgaben nur gemeinsam sinnvoll lösbar sind, kann das Gesetz die Gemeinden verpflichten, Zweckverbände zu bilden oder solchen beizutreten.

### 3.3 Kanton Bern

Die Kantonsverfassung Bern wählt inhaltlich eine ähnliche, wenn auch etwas kürzere Formulierung als die Kantonsverfassung Solothurn.

### 3.4 Kanton Schaffhausen

Der Verfassungsentwurf Schaffhausen sieht vor, dass die Gemeinden sich für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen *oder* andere Formen der Zusammenarbeit wählen können: Gemäss Gemeindegesetz handelt es sich dabei (abschliessend) um Aufgabenübertragung an andere Gemeinden, Schaffung gemeinsamer Gemeindestellen, Einrichtungen und öffentlich-rechtlicher Anstalten, Mitbenützung von Einrichtungen anderer Gemeinden und deren Personal sowie Beteiligung an Unternehmen des privaten Rechts<sup>27</sup>. Damit bringt die Verfassung zum Ausdruck, dass die Gemeinden aktiv Wege und Mittel für eine gute Zusammenarbeit suchen müssen<sup>28</sup>. Im Übrigen gelten bei Übertragung von Rechtsetzungs- und Ausgabenbefugnissen die Volksrechte sinngemäss<sup>29</sup> und ermöglichen eine demokratische Kontrolle über die interkommunale Zusammenarbeit. Schliesslich bestimmt der Verfassungsentwurf, dass der Regierungsrat zwei oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten könne, wenn eine Aufgabe anders zu erfüllen sei<sup>30</sup>.

### 3.5 Kanton St. Gallen

Der Verfassungsentwurf St. Gallen bestimmt, dass Gemeinden durch Vereinbarung mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, *insbesondere* durch Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben, oder dann durch Schaffung von Gemeindeverbänden<sup>31</sup>. Mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird sanktioniert,

---

<sup>25</sup> § 61 KV TG.

<sup>26</sup> Art. 48 KV SO.

<sup>27</sup> Vgl. dazu Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf SH, 115 f.

<sup>28</sup> Art. 110 Abs. 2 KVE SH.

<sup>29</sup> Art. 110 Abs. 3 KVE SH.

<sup>30</sup> Art. 110 Abs. 4 KVE SH.

<sup>31</sup> Art. 96 Abs. 2 KVE SG.

indem Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden können<sup>32</sup>. Zusätzlich wird die interkommunale Zusammenarbeit mit dem Subsidiaritätsprinzip verknüpft<sup>33</sup>: Erst wenn die Gemeinden auch in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nicht in der Lage sind, eine Aufgabe wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen, wird sie durch Gesetz dem Kanton zugewiesen.

### 3.6 Kanton Graubünden

Der Verfassungsentwurf Graubünden sieht vor, dass die Gemeinden für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben *insbesondere* Gemeindeverbände bilden können<sup>34</sup>. Das Gesetz regelt dabei Schranken und Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Gemeinden sowie Übertragung von Aufgaben an Private und gewährleistet die politischen Mitwirkungsrechte<sup>35</sup>. Ferner kann der Kanton die Zusammenarbeit von Gemeinden fördern, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

### 3.7 Kanton Zürich

Im Gegensatz zu diesen Bestimmungen beschränken sich die Verfassungsentwürfe für den Kanton Zürich<sup>36</sup> auf die Zweckverbände und erwähnen keine anderen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.

---

<sup>32</sup> Art. 96 Abs. 3 KVE SG.

<sup>33</sup> Art. 25 Abs. 1 KVE SG.

<sup>34</sup> Art. 69 Abs. 2 KVE GR.

<sup>35</sup> Art. 69 Abs. 3 KVE GR.

<sup>36</sup> Art. 91 KVE JAAG/KÖLZ; Art. 89 KVE GRÜNE; Art. 97 KVE EVP; Art. 17 KVE RAPPOLD; Art. 61 KVE KARLEN/KOTTUSCH. Vgl. in diesem Zusammenhang Forderung 10 der SP an eine neue Zürcher Verfassung: „Gemeindeorganisation und Bezirksstrukturen sind zu überprüfen und allenfalls zu ändern, bzw. neu auszugestalten. Dabei sollen die sinnvollsten Organisationsformen zur Erfüllung der Aufgaben gefunden werden.“ Dementsprechend dürfen auch **neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen** geschaffen werden.

---

*Rappold und Weber-Mandrin 2001 "Stellungnahme zum 'Zweckgemeinden-Modell' ..."*

#### 4. Zweckgemeinden-Modell (gem. WALKER SPÄH/DE SPINDLER)

Das Zweckgemeinden-Modell WALKER SPÄH/DE SPINDLER besticht durch zahlreiche Vorteile<sup>37</sup>, insbesondere wenn man das neue Konzept den bisherigen Zweckverbänden gegenüberstellt:

- Beibehaltung der Gebietsstrukturen
- Beschränkung der Bezirke auf ihre Kernaufgaben (dezentrale kantonale Verwaltungseinheiten)
- Freiwillige Gründung von Zweckgemeinden (ohne Möglichkeit der zwangsmässigen Durchsetzung durch den Kanton)
- Finanzieller Anreiz (die Zweckgemeinde übernehmen die volle Verantwortung, was finanzielle Mittel voraussetzt)
- Selbständigkeit durch Möglichkeit, allenfalls Steuern zu erheben (dadurch direkte Besteuerung)
- Flexibilität (keine starren territorialen Strukturen)
- Beibehaltung oder gar Stärkung der Gemeindeautonomie
- Transparenz
- Finanzielle Tragbarkeit
- Effizienz und Effektivität (lässt sich allerdings erst im Nachhinein beurteilen)
- Direkt-demokratische Kontrolle
- Möglichkeit des "Antragsrechts" gegenüber Kanton, dass bestimmte Aufgaben auch auf Zweckgemeinden übertragen werden können<sup>38</sup>

#### 5. Ergänzender Exkurs: FOCJ<sup>39</sup>

Das Konzept der Zweckgemeinden entspricht in verschiedenen Punkten den (ursprünglich aus den USA stammenden und sich dort als "special districts" bewährenden) FOCJ (Functional, overlapping and competing jurisdictions bzw. funktionale, überlappende, wettbewerbliche Jurisdiktionen).

FOCJ sind eine neue Art von flexiblen, demokratischen politischen Einheiten mit Steuerhoheit, die sich sowohl für die Koordination zwischen bestehenden Einheiten eignen als auch eine weitergehende Dezentralisierung ermöglichen. Sie bestimmen sich primär nach ihren Funktionen und können sich daher auch überlappen. Sie bemühen sich um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-) demokratische Institutionen. FOCJ können grösser oder kleiner sein – auf jeden Fall muss ihre Ausdehnung den zu bewältigenden Problemen entsprechen. Sie können Aufgaben gemeinde-, kantons- oder sogar landesgrenzenüberschreitend und besonders effizient erfüllen. Dies gilt sowohl für Leistungen, die heute durch Gemeinden und Verbände angeboten werden (z.B. Schule, Abfallentsorgung), als auch für solche, die von den Kantonen (z.B. Mittelschule, Spitäler), vom Bund (z.B. Umweltschutzvorschriften) oder gar der EU (z.B. Freihandel) bereitgestellt werden.

<sup>37</sup> Vgl. Arbeitspapier WALKER SPÄH/DE SPINDLER, 8.

<sup>38</sup> Arbeitspapier WALKER SPÄH/DE SPINDLER, 9.

<sup>39</sup> Ausführungen gemäss einem Artikel von BRUNO S. FREY/REINER EICHENBERGER, Föderalismus – neu gedacht, NZZ vom 15./16. Januar 2000, 101. Vgl. dazu ausführlich JÜRGEN DE SPINDLER, FOCJ – ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften, Diss. Bern 1998.

## 6. Praktische Anwendung: Einbau in die Verfassung RAPPOLD

Als neues Konzept für die interkommunale Zusammenarbeit sollte das Zweckgemeinden-Modell (wie bisher die Zweckverbände) Aufnahme in der Kantonsverfassung finden. Auf Verfassungsstufe müssten verankert werden:

- Sinn und Zweck der Zweckgemeinden (interkommunale Aufgabenerfüllung)
- Demokratische Mitbestimmung
- Evtl. Steuerhoheit

Die übrigen Modalitäten könnten auf Gesetzesstufe geregelt werden. Der neue Artikel (Art. 17 KVE RAPPOLD, an Stelle des Artikels über die Zweckverbände) könnte z.B. lauten:

*"Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenarbeiten und insbesondere Zweckgemeinden bilden.*

*Die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden der einzelnen Gemeinden sind zu wahren."*

Ferner wäre zu erwägen, das neue Konzept in andere Bestimmungen des Verfassungsentwurfs RAPPOLD zu integrieren, insbesondere in:

- Art. 1 Abs. 3 (Selbständigkeit der Gemeinden): Eher nicht, würde dem Artikel seine Prägnanz nehmen
- Art. 8 (Gemeindeeinteilung): Ist zu erwägen
- Art. 26 Abs. 1 (Finanzordnung, Einnahmen): "Zweckverbände" mit "Zweckgemeinden" ersetzen
- Art. 97 (Übergangs- und Schlussbestimmung, Zweckverbände): Keine Neuwahlen, Aufhebung der Zweckverbände