

Andreas Ladner  
Urs Meuli

**Interkommunale Zusammenarbeit  
im Kanton Zürich**

**KPM-Schriftenreihe Nr. 2**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public  
Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Ladner  
Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Dr. Adrian Ritz  
Dr. Reto Steiner

Andreas Ladner  
Urs Meuli

# **Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich**

Ergebnisse einer Befragung der Gemeindebehörden,  
Gemeindeschreiber und Präsidenten der  
Zweckverbände des Kantons Zürich

KPM-Verlag  
Bern

*Dr. Andreas Ladner* ist Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

*Dr. des. Urs Meuli* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Institut der Universität Zürich.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich : Ergebnisse einer Befragung der Gemeindebehörden, Gemeindeschreiber und Präsidenten der Zweckverbände des Kantons Zürich /*

Andreas Ladner ; Urs Meuli

Bern 2002

ISBN 3-906798-01-1

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2002 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

## Wichtigste Ergebnisse im Überblick

Die vorliegende Studie basiert auf einer schriftlichen Befragung sämtlicher Mitglieder der Gemeindeexekutiven, aller Gemeindeschreiber und der Verantwortlichen der Zweckverbände im Kanton Zürich. Ziel war es herauszufinden, wie die Intensität und die Qualität der Aufgabenerbringung im Rahmen von Zweckverbänden eingeschätzt werden, wo es Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten gibt und was für Vorstellungen über eine zukünftige Erbringung kommunaler Aufgaben bestehen. Die Befragung fand im Februar 2002 statt.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat im Kanton Zürich einen traditionell hohen Stellenwert. Allerdings haben in den letzten Jahren andere Kantone aufgeholt, sodass heute die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich ziemlich genau dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.

Die Vertreter der Zürcher Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, sind nicht der Ansicht, dass sie allzu oft mit anderen Gemeinden zusammen arbeiten: Zwei Drittel der Zürcher Gemeinden – resp. ihre Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber – stufen die Intensität der Zusammenarbeit ihrer Gemeinde mit anderen Gemeinden als mittelmässig stark ein, nur rund ein Viertel der Gemeinden schätzt sie dagegen als hoch ein. Insgesamt ist die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden aber auch im Kanton Zürich in den letzten Jahren intensiviert worden. 62 Prozent der Gemeindeschreiber haben festgestellt, dass sie in den letzten fünf Jahren zugenommen hat. Dabei scheint die Kluft zwischen Gemeinden mit starker Zusammenarbeit und Gemeinden mit mässiger oder schwacher Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden grösser geworden zu sein. In Gemeinden mit einer schwachen Zusammenarbeit hat häufiger keine Intensivierung der Zusammenarbeit stattgefunden.

Dass die Zürcher Gemeinden noch nicht alle Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeschöpft haben, zeigt nicht nur die etwas zurückhaltende Beurteilung des aktuellen Standes der Zusam-

menarbeit, sondern auch der Umstand, dass sich viele Gemeindevertreter eine stärkere Kooperation wünschen: nahezu die Hälfte der Gemeinden beurteilt eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden positiv.

Die häufigste und wichtigste Form für eine kooperative Aufgabenerfüllung ist der Zweckverband. Nach unseren Ergebnissen ist eine Zürcher Gemeinde durchschnittlich in 6.9 Zweckverbänden organisiert. Im Durchschnitt entfallen auf eine Gemeinde pro Zweckverband 1.8 Mandate.

Grundsätzlich sind die Zürcher Gemeinden mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände zufrieden, wenn auch nicht unbedingt begeistert. Von den Gemeindevertretern (Gemeindebehörden und Gemeindeglieder) finden gut 70 Prozent die Leistungen von Zweckverbänden im Allgemeinen zufrieden stellend und knapp 20 Prozent sehr zufrieden stellend. Nur eine kleine Minderheit von rund sieben bis acht Prozent der Befragten Gemeindevertreter bezeichnet sich als unzufrieden. Bei den Verantwortlichen der Zweckverbände fällt die Beurteilung noch positiver aus: praktisch alle sind mit der Tätigkeit ihrer Zweckverbände zufrieden, über die Hälfte davon ist sehr zufrieden.

Obwohl in den letzten Jahren die Anforderungen an die Gemeinden stark gestiegen und diese bei ihrer Aufgabenerbringung häufig vor grosse Probleme gestellt sind, kann kaum von ernsthaften Problemen oder einer Krise der interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen werden. Im Grossen und Ganzen erbringen die Zweckverbände die Leistungen, die die beteiligten Gemeinden von ihnen erwarten. In unmittelbarer Zukunft wird es aus Sicht der Gemeinden folglich kaum darum gehen, einen Systemwechsel herbeizuführen, sondern es wird von den Gemeinden in erster Linie eine Optimierung der Leistungserbringung der Zweckverbände angestrebt.

Im Zentrum steht einerseits die Frage, wie der unternehmerische Spielraum der Zweckverbände verbessert werden kann. Hier sind in erster Linie die Ansichten der Verantwortlichen der Zweckverbände von Bedeu-

tung, weil sie mit den unternehmerischen Defiziten der mitunter schwerfälligen Zweckverbände direkt konfrontiert sind. Die Verantwortlichen bemängeln in erster Linie zwei unternehmerische Defizite: erstens fehlende Professionalität in der Geschäftsleitung und zweitens zu wenig Kompetenzen im operativen Bereich. Dadurch ergeben sich der Wunsch nach einer stärkeren Professionalisierung der Geschäftsleitung und nach einer Erhöhung der Ausgabenkompetenzen des ZV, verbunden mit einer Kompetenzverlagerung von den Gemeinden zur Verbandsexekutive.

Diese Postulate sollen durch eine bessere Trennung von strategischen und operativen Tätigkeiten gestützt werden. Die Gemeinden sollen für die Erarbeitung der politischen Vorgaben für die Zweckverbände zuständig sein. Für die Umsetzung dieser Ziele aber sollen die Zweckverbände die nötigen Kompetenzen und Freiheiten erhalten. Weniger weit gehen die Vorstellungen der Gemeinbeschreiber und Gemeindebehörden. So sind für sie eine Erhöhung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände und eine Kompetenzverlagerung nicht vorrangig. Am dringlichsten sind für sie eine Professionalisierung der Geschäftsleitung und eine bessere Trennung von operativen und strategischen Tätigkeiten, verbunden mit einer stärkeren Beschränkung auf outputorientierte Leistungsvorgaben.

Aus Sicht der Gemeinden steht aber nicht allein die Optimierung der Leistungserbringung der Zweckverbände im Zentrum. Ebenso wichtig ist für sie die Wahrung der Gemeindeautonomie, und damit die Durchsetzung der Gemeindeinteressen. Auch sind sich Gemeinbeschreiber und Gemeindebehörden einig, dass der Einfluss der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und der Gemeindeexekutiven erhöht und die Zweckverbände demokratisch kontrollierbarer gemacht werden müssen. Das beste Instrument zur Erhöhung ihrer Einflussmöglichkeiten besteht für die Gemeinden in einer stärkeren Steuerung der Aktivitäten der Zweckverbände durch konkrete Leistungsaufträge. Andere geeignete Mittel sind ausserdem bindende Delegiertenmandate und eine Koordination von Abstimmungen im Verbandsgebiet. Als weniger geeignet beurteilen die Gemeindevertreter die Einführung von Initiative und Referendum, den

Ausbau des Vetorechts einzelner Gemeinden oder eine Urnenwahl für Delegierte.

Was die Einschätzung einzelner konkreter Merkmale der Zweckverbände betrifft, so wird teilweise moniert, dass die Entscheidungsabläufe zu langatmig sind. Dieser Meinung sind überdurchschnittlich oft die Gemeindeglieder von Kleinstgemeinden und der Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern sowie die Exekutivmitglieder der grossen Städte mit mehr als 20'000 Einwohnern. Nicht verwunderlich ist, dass vor allem Verantwortliche von grösseren Zweckverbänden mit mindestens sechs Mitgliedsgemeinden auch dieser Meinung sind.

Dagegen wird die Grösse des Einzugsgebietes der Zweckverbände überwiegend als angemessen empfunden. Auch die Fachkompetenz der Gemeindevertreter und -vertreterinnen wird mehrheitlich als genügend hoch, wenn auch nicht als ausgesprochen gut, eingestuft. Zudem differieren in dieser Frage die Beurteilungen zwischen den Aufgabenbereichen. Am häufigsten werden den Gemeindevertretern bei den Altersheimen, im Spital- und im Schulwesen fachliche Mängel nachgesagt.

In der Frage, ob Verbandsentscheidungen eher von sachlichen oder von politischen Kriterien dominiert werden, ist die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass sachliche Kriterien überwiegen und politische Überlegungen keine Rolle spielen. Eine Ausnahme bilden die Altersheime: Vier von neun Zweckverbänden in diesem Aufgabenbereich sind der Auffassung, dass Entscheide stärker von politischen Überlegungen beeinflusst sind. Es ist dabei wahrscheinlich, dass im Bereich Alters- und Pflegeheime ein Zusammenhang zwischen der Monierung fachlicher Defizite der Gemeindevertreter und der Dominanz politischer Kriterien bei wichtigen Entscheidungen besteht.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird auch in Zukunft ihren hohen Stellenwert behalten. Nach Ansicht der Befragten wird sie auch in zehn Jahren für eine angemessene Aufgabenerfüllung einen höheren Stellenwert einnehmen als eine verstärkte Zusammenarbeit mit Privaten oder mit dem Kanton. Auch glauben die Gemeinden nicht, dass es zu einer



Zusammenlegung oder Fusion von Gemeinden in grösserem Umfang kommen wird. Einige Gemeindevertreter können sich auch alternative Organisationsformen zum Zweckverband vorstellen. Rund 40 Prozent der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden schätzen eine gemeinsame Aufgabenerbringung auf der Ebene des Bezirkes als eine vorstellbare Option ein. Weniger positiv aufgenommen worden ist dagegen die Idee der Bildung von Mehrzweckverbänden. Auch die Verschiebung der Aufgabenerbringung auf eine neue, übergeordnete Ebene, wie beispielsweise die Region, wird eher skeptisch beurteilt.

In diesen Ergebnissen kommt in erster Linie die Meinung der Verantwortlichen in den Gemeinden und in den Zweckverbänden zum Ausdruck. Nicht berücksichtigt ist die Meinung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Und Unklarheit besteht auch über die Qualität und die Kosten der Leistungen, welche im Rahmen von Zweckverbänden erbracht werden. Für eine abschliessende Beurteilung der kommunalen Aufgabenerbringung in Form von Zweckverbänden müssten auch diese Aspekte in die Betrachtung einfließen.



---

## Inhaltsverzeichnis

Wichtigste Ergebnisse im Überblick .....	V
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abbildungsverzeichnis .....	XIII
Tabellenverzeichnis .....	XVII
1 Einleitung, Fragestellung und Untersuchung .....	1
2 Aktueller Stand der Zusammenarbeit der Gemeinden im Kanton Zürich .....	5
2.1 Stand der Zusammenarbeit im Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich .....	5
2.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton Zürich .....	6
3 Struktur und Organisation der Zweckverbände im Kanton Zürich .....	19
4 Beurteilung der Aufgabenerbringung durch Zweckverbände .....	33
4.1 Zufriedenheit mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände .....	33
4.2 Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure .....	39
4.3 Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure .....	45
4.4 Arbeitsweise der Zweckverbände .....	50
5 Die Zukunft der kommunalen Aufgabenerbringung.....	71
5.1 Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden.....	71
5.2 Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände .....	75
5.3 Alternative Organisationsformen anstelle des Zweckverbandes .....	77
6 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen .....	85



---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Anteil Gemeinden mit intensiver Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Beurteilung durch Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, nach Gemeindegrösse .....	8
Abbildung 2.2: Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit: Beurteilung durch Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, nach Gemeindegrösse .....	10
Abbildung 2.3: Zusammenhang zwischen Beurteilung der Intensität und dem Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit .....	11
Abbildung 2.4: Gründe für eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, aus der Sicht der Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse .....	12
Abbildung 2.5: Wunsch nach mehr Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit. Beurteilung durch Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse .....	14
Abbildung 2.6: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirken .....	15
Abbildung 2.7: Wunsch nach mehr Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit .....	16
Abbildung 3.1: Durchschnittliche Anzahl an Mitgliedsgemeinden in den Zweckverbänden .....	27
Abbildung 4.1: Anteil der Zweckverbände, deren Aufgabenerbringung positiv beurteilt wird, aus der Sicht der Gemeindebehörden und der Gemeindeschreiber .....	37

Abbildung 4.2: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, Gemeindeschreiber und Präsidenten der ZV, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen.....	40
Abbildung 4.3: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf die Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse.....	42
Abbildung 4.4: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf die Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse.....	44
Abbildung 4.5: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen .....	46
Abbildung 4.6: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft bezüglich der Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse.....	47
Abbildung 4.7: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive bezüglich der Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse.....	49
Abbildung 4.8: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Entscheidungsabläufe in den Zweckverbänden, bei denen es die Zustimmung der Verbandsgemeinden braucht, als zu langwierig einstufen, nach Gemeindegrösse.....	52

---

Abbildung 4.9: Anteil der Gemeindebehörden, die die Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden insgesamt als gut oder eher gut bezeichnen, nach Gemeindegrösse .....	57
Abbildung 4.10: Beurteilung der Gemeindeschreiber ihres eigenen Informationsgrades über die Arbeit der Zweckverbände, nach Gemeindegrösse .....	60
Abbildung 4.11: Beurteilung der Gemeindebehörden ihres eigenen Informationsgrades über die Arbeit der Zweckverbände, nach Gemeindegrösse .....	61
Abbildung 5.1: Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung.* .....	73
Abbildung 5.2: Möglichkeiten zur Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung* .....	76
Abbildung 5.3: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse.....	82
Abbildung 5.4: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit .....	83





## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1.	Beurteilung der Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden .....	7
Tabelle 2.2:	Beurteilung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit durch die Gemeindeschreiber, nach Bezirken.....	9
Tabelle 2.3:	Veränderung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit.....	9
Tabelle 2.4:	Gründe für eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, aus der Sicht der Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber .....	11
Tabelle 2.5:	Beurteilung des aktuellen Ausmasses der interkommunalen Zusammenarbeit .....	13
Tabelle 2.6:	Intensität der Kontakte zu anderen Institutionen .....	17
Tabelle 3.1:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind.....	20
Tabelle 3.2:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Gemeindegrösse .....	22
Tabelle 3.3:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Bezirken .....	23
Tabelle 3.4:	Anzahl der Aufgabenbereiche, die die Verbandsverantwortlichen für ihren Zweckverband angegeben haben.....	24
Tabelle 3.5:	Mandate und Gemeinderäte in den Zweckverbänden .....	25
Tabelle 3.6:	Alter der Zweckverbände, nach Gründungsjahr.....	26
Tabelle 3.7:	Organisation der Zweckverbände: .....	29
Tabelle 3.8:	Häufigkeit von Ausgabenbeschlüssen durch die Verbandsgemeinden in den letzten 5 Jahren.....	30
Tabelle 3.9:	Entscheidungsprinzip, wenn Ausgabenbeschluss Zustimmung der Gemeinden braucht.....	31

---

Tabelle 4.1: Beurteilung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden im Allgemeinen .....	34
Tabelle 4.2: Aufgabenerbringung der Zweckverbände. Beurteilung durch die Gemeindeglieder, nach Regionen .....	35
Tabelle 4.3: Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemeindeglieder, nach Gemeindegrösse .....	36
Tabelle 4.4: Beurteilung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden durch die Verbandsvorsitzenden, nach Aufgabenbereichen und Grösse der Zweckverbände .....	39
Tabelle 4.5: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit.....	41
Tabelle 4.6: Beurteilung der Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsvorsitzenden.....	43
Tabelle 4.7: Beurteilung der Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsvorsitzenden.....	45
Tabelle 4.8: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit .....	46
Tabelle 4.9: Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsvorsitzenden.....	48
Tabelle 4.10: Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsvorsitzenden.....	50
Tabelle 4.11: Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe.....	51
Tabelle 4.12: Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	53
Tabelle 4.13: Beurteilung der Grösse der Einzugsgebiete.....	54

---

Tabelle 4.14: Beurteilung der Grösse des Einzugsgebietes des Zweckverbandes durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	55
Tabelle 4.15: Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen .....	56
Tabelle 4.16: Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden .....	58
Tabelle 4.17: Informationsgrad der Exekutivmitglieder resp. der Gemeindeschreiber über die Arbeit der Zweckverbände .....	59
Tabelle 4.18: Beurteilung des Informationsstandes der Exekutivmitglieder durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	62
Tabelle 4.19: Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände .....	63
Tabelle 4.20: Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	64
Tabelle 4.21: Bewilligungspflicht bei den Verbandsausgaben, durchschnittliche Höhe der Ausgaben .....	65
Tabelle 4.22: Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände .....	66
Tabelle 4.23: Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	67
Tabelle 4.24: Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände .....	68
Tabelle 4.25: Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände durch die Vorsitzenden der Zweckverbände .....	69
Tabelle 5.1: Positive Beurteilung von Möglichkeiten zur Vergrösserung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden durch die Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit (in Prozenten).....	74

Tabelle 5.2:	Positive Beurteilung von Möglichkeiten der Einflussnahme von Gemeindeexekutiven und Stimmbürger/innen auf Aktivitäten der Zweckverbände durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit (in Prozenten).....	77
Tabelle 5.3:	Bildung von Mehrzweckverbänden .....	78
Tabelle 5.4:	Beurteilung der Bildung von Mehrzweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse.....	79
Tabelle 5.5:	Verschiebung auf Ebene Bezirk.....	80
Tabelle 5.6:	Bildung einer neuen staatlichen Ebene, der Region .....	80
Tabelle 5.7:	Stellenwert der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren.....	81
Tabelle 5.8:	Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirk .....	84

---

## 1 EINLEITUNG, FRAGESTELLUNG UND UNTERSUCHUNG

Im Rahmen der aktuellen Gemeindereformen kommt der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) eine grosse Bedeutung zu. Sie wird von den Gemeinden häufig als die wichtigste und erfolgversprechendste Strategie bezeichnet, mit der die steigenden Anforderungen in der kommunalen Aufgabenerbringung bewältigt werden können. Vorteile dieser Strategie aus Sicht der Gemeinden sind, dass sie eine Alternative zu den vielfach unbeliebten Gemeindefusionen darstellt und dass die Aufgabenerbringung nach wie vor bei den Gemeinden selbst auf der kommunalen Ebene angesiedelt bleibt.

Die gemeinsame Aufgabenerbringung durch zwei oder mehrere Gemeinden ist allerdings keineswegs eine neue Erfindung. Bereits im vorletzten Jahrhundert enthielten kantonale Gemeindegesetze entsprechende Vorschriften.<sup>1</sup> Die Zusammenarbeit betrifft heute praktisch sämtliche Aufgabenbereiche und reicht in unterschiedlicher Verbreitung vom Bereich der eigentlichen Kernverwaltung (Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung) bis zu Spezialaufgaben (z.B. im Schulbereich). Die Trägerchaft der Aufgabenerfüllung kann eine Gemeinde alleine (Sitzgemein-demodell), zwei oder mehrere Gemeinden gemeinsam (gemeinsame Aufgabenerfüllung i. e. S.) oder eine besondere juristische Person sein. Bei der in dieser Studie im Vordergrund stehenden Form des Zweckverbands handelt es sich um eine eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts. Weitere Formen des Zusammenschlusses in einer juristischen Person sind etwa der Verein, die Aktiengesellschaft, die Genossenschaft und die privatrechtliche Stiftung.

Die interkommunale Zusammenarbeit weist vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Vorteile auf.<sup>2</sup> Viele Gemeinden haben für eine professionelle und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unter Umständen eine suboptimale Grösse. Durch die gemeinsame Aufgabenerbringung kann

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Friederich, Ueli (1999). Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Artikel 130. Bern.

<sup>2</sup> Vgl. dazu vor allem auch Ladner, Andreas, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann (2000). Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Bern: Institut für Organisation und Personal. S. 67 ff.

das Einzugsgebiet für eine bestimmte Leistung vergrössert und das Kosten-Nutzen-Verhältnis z.B. durch Skalenerträge verbessert werden, was vor allem bei Aufgaben, die kapitalintensive Infrastrukturen erfordern, ins Gewicht fällt. Zudem kann bei der sachbereichsbezogenen Kooperation der Perimeter der Aufgabenerfüllung flexibel gewählt werden. Da nicht alle Aufgaben im gleichen Perimeter optimal erbracht werden können, eröffnet hier die IKZ eine Chance für „massgeschneiderte“ Lösungen.

Auf der anderen Seite sind – entsprechend der konkreten rechtlichen Ausgestaltung – mit einer übergemeindlichen Kooperation auch mehr oder weniger weit reichende Beschränkungen der (direktdemokratischen) Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden und der Stimmberechtigten verbunden.<sup>3</sup> Vermutet wird weiter, dass die unübersichtlichen Verflechtungen bei der Aufgabenerfüllung in wechselnden Perimetern zu politischem Desinteresse führen, dass sich bei den Verantwortlichen ein allzu partikuläres Problemverständnis herausbildet und dass sich in einzelnen Bereichen eine politisch unerwünschte Eigendynamik entwickelt.

Die neuere Gemeindegesetzgebung (vgl. z.B. das Gemeindegesetz des Kantons Bern) versucht der steigenden Bedeutung der IKZ in zweifacher Hinsicht nachzukommen. Zum einen wird der Forderung Nachdruck verliehen, dass Gemeinden im Falle einer unwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung durch den Kanton zur Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden gezwungen werden können. Zum anderen werden rechtliche Auflagen und Einschränkungen gelockert und neue Möglichkeiten der Organisation und vor allem auch der Entscheidungsfindung geschaffen (z.B. Mehrzweckverbände, Agglomerationen mit Agglomerationsräten).

Im Kanton Zürich kommt dem Zweckverband als öffentlich-rechtliche Körperschaft nach wie vor eine grosse Bedeutung zu. Zweckverbände werden allerdings in jüngerer Zeit von verschiedenster Seite hinterfragt. Für die einen sind die Zweckverbände allzu stark Einschränkungen un-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu z.B. Dafflon, Bernard (1998) Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique. In: *Annuaire des collectivités locales*, hrsg. v. Crédit local de France et direction générale des collectivités locales. Paris. S. 6 ff. und Arn, Daniel und Ueli Friederich (1994). *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*. (Bericht 37 des NFP 'Stadt und Verkehr'). Zürich. S. 85 ff.

---

terworfen, so dass eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung verunmöglicht wird, für andere können die Entscheide in diesen Zweckverbänden politisch kaum noch kontrolliert werden und sie fordern mehr demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Die grosse Verbreitung der Zweckverbände und allfällige Funktionsstörungen müssen auch aus staatspolitischer Sicht Anlass zu Diskussionen geben. Einerseits stellt sich die Frage, ob die Zweckverbände demokratisiert und handlungsfähiger gemacht werden müssen und können, und andererseits interessiert, welche Bedeutung der eigenständigen Gemeinde in Zukunft zukommen wird. Trotz allen Bekenntnissen zur Gemeindeautonomie, die auch in den in letzter Zeit revidierten Kantonsverfassungen und Gemeindegesetzen immer wieder geäussert werden, beeinträchtigt die IKZ die Selbständigkeit der Gemeinden. Zwar bleibt die Aufgabe auf der kommunalen Ebene, der Grad der Selbstbestimmung der Gemeinden wird jedoch zwangsläufig beschränkt. Wird der ursprünglich in Ausnahmefällen zur Anwendung kommende Zweckverband zur Norm, so stellt sich in der Tat die Frage nach der Zukunft der Gemeinden.

Der Kanton Zürich hat die Verfasser dieses Berichts beauftragt, die Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Funktionieren der Züricher Zweckverbände zu untersuchen und damit einen Beitrag zu einer sachlichen Diskussion über die Zukunft der Aufgabenerbringung auf Gemeindeebene zu leisten.

Im Februar 2002 wurden alle 1100 Mitglieder der Gemeindeexekutiven im Kanton Zürich, sämtliche Gemeindeschreiber der 171 Gemeinden sowie die Verantwortlichen der einzelnen Zweckverbände mit einem schriftlichen Fragebogen befragt. Dabei interessierte insbesondere auch die persönliche Meinung der Befragten.

Die Beteiligung an der Befragung war erfreulich hoch. Ohne Berücksichtigung der Städte Zürich und Winterthur haben 67.5 Prozent der Gemeindeschreiber, 46.5 Prozent der Exekutivmitglieder und 63.2 Prozent der Verantwortlichen der Zweckverbände einen Fragebogen ausgefüllt.





---

## **2 AKTUELLER STAND DER ZUSAMMENARBEIT DER GEMEINDEN IM KANTON ZÜRICH**

Von interkommunaler Zusammenarbeit wird dann gesprochen, wenn die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe durch eine einzelne, zwei oder mehr Gemeinden erfolgt. Es sind verschiedene Formen der kommunalen Kooperation möglich. Sie reichen von einem rechtlich unverbindlichen Meinungsaustausch bis zu einer rechtlich ausgestalteten Zusammenarbeit.<sup>4</sup> Zu letzteren gehört die Form des Zweckverbandes. Er ist in der Schweiz, und auch im Kanton Zürich, die häufigste Organisationsform für eine kooperative Aufgabenerfüllung und deshalb von überragender Bedeutung für das Ausmass der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden.

Im folgenden Kapitel wird zuerst die Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich untersucht, während sich der zweite Teil dem aktuellen Stand der Verbreitung der Zweckverbände in den Zürcher Gemeinden widmet.

### **2.1 Stand der Zusammenarbeit im Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich**

Der Stellenwert der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist im Kanton Zürich traditionell hoch. Andere Kantone haben aber in den letzten Jahren aufgeholt, so dass die interkommunale Aufgabenerbringung heute in den Zürcher Gemeinden dem schweizerischen Durchschnitt entspricht. Im Vergleich nach Gemeindegrössen zeigt sich, dass bei den kleinen Gemeinden bis 2000 Einwohnern im Kanton Zürich die interkommunale Zusammenarbeit weniger häufig praktiziert wird als in der gesamten Schweiz. Dagegen betreiben im mittleren Grössensegment

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu z.B. Friederich, Ueli (1997). Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, o. J., Oktober 1997, S. 1-10.

zwischen 5000 und 10000 Einwohnern die Zürcher Gemeinden eine deutlich aktivere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.<sup>5</sup>

Die interkommunale Zusammenarbeit hat im Kanton Zürich in den letzten Jahren zwar deutlich, im gesamtschweizerischen Vergleich jedoch unterdurchschnittlich zugenommen. Haben im Kanton Zürich etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden eine Zunahme der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit festgestellt, beträgt dieser Anteil in der Schweiz beinahe 65 Prozent: Besonders hoch liegen die Werte bspw. in den Kantonen Aargau, Bern und St. Gallen, in letzterem beträgt er knapp 75 Prozent.

In den meisten Aufgabenbereichen arbeiten die Zürcher Gemeinden heute etwa in gleichem Mass zusammen wie die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden. Es gibt aber einige Unterschiede. So kooperieren Zürcher Gemeinden deutlich häufiger mit anderen Gemeinden im Fürsorgebereich (Betreuung Drogenabhängiger, Betreuung Asylsuchender), dagegen klar weniger intensiv bei Schulfragen, was auch damit zusammenhängt, dass im Gegensatz zu den Zürcher Gemeinden in den meisten Kantonen die Volksschule eine Aufgabe der politischen Gemeinde ist.

## **2.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton Zürich**

In diesem Abschnitt wird zuerst auf die Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht der Gemeinden eingegangen. Weiter soll erörtert werden, wie die Gemeinden das Ausmass dieser Zusammenarbeit beurteilen, ob der jetzige Zustand angemessen ist, oder ob sie sich eine verstärkte Zusammenarbeit wünschen. Schliesslich wird das Ausmass der Kontakte zu anderen Gemeinden mit der Intensität der Kontakte zu kantonalen Behörden und Verwaltungen und zu anderen staatlichen und privaten Organisationen verglichen.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Ladner, Andreas und Reto Steiner, 2001. Gemeindereformen im Kanton Zürich, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.

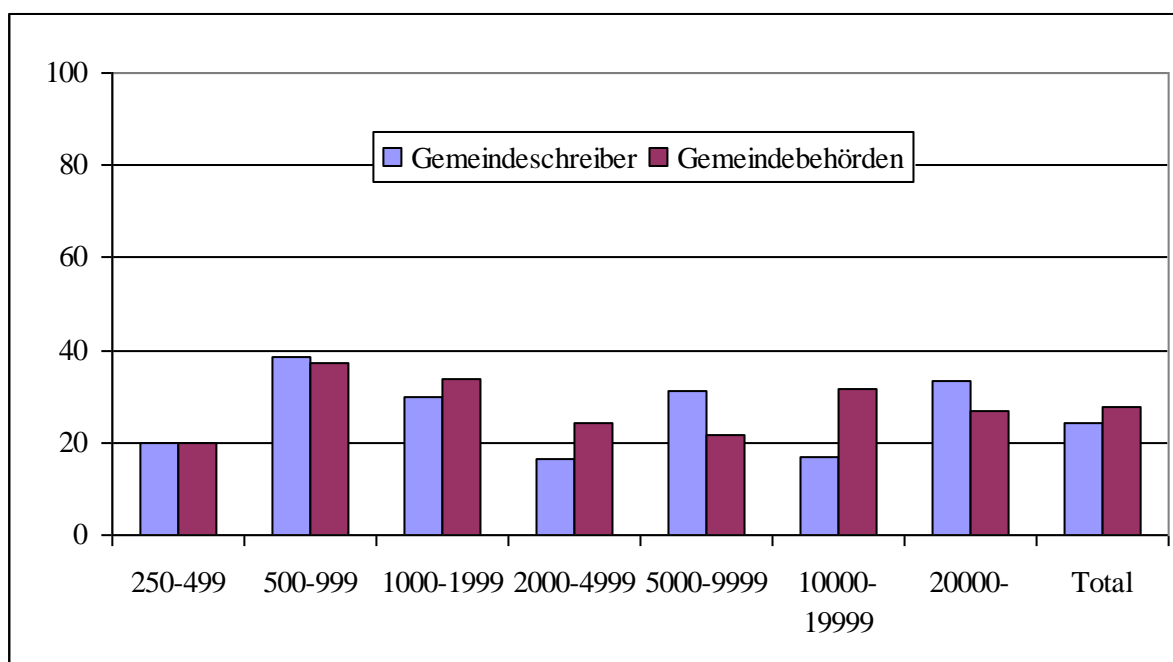
Die Intensität der Zusammenarbeit der Zürcher Gemeinden wird von ihren Gemeindevertretern als eher mittelmässig wahrgenommen (vgl. Tabelle 2.1). Die Einschätzungen von Gemeindegliedern und Gemeindebehörden sind dabei fast deckungsgleich. Rund zwei Drittel der Befragten stufen die Zusammenarbeit als mässig intensiv ein. Eine kleine Minderheit von knapp 10 Prozent schätzt die interkommunale Kooperation als gering ein, während immerhin ein Viertel der Ansicht ist, dass die Intensität der Zusammenarbeit hoch ist.

Tabelle 2.1. Beurteilung der Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden

Intensität	Gemeindebehörden	Gemeindeglieder
hoch	27.4	24.1
mittel	63.4	67.9
tief	9.3	8.0

Bei einem Vergleich nach Gemeindegrösse zeigt sich kein linearer Zusammenhang zwischen der Grösse einer Gemeinde und ihren selbst wahrgenommenen interkommunalen Aktivitäten. Zwischen den einzelnen Grössenkategorien gibt es jedoch teilweise erhebliche Unterschiede (vgl. Abbildung 2.1). So wird die interkommunale Zusammenarbeit in kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern am intensivsten wahrgenommen: Zwei von fünf Gemeinden bewerten sie als intensiv. In den kleinsten Zürcher Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern dagegen kooperiert nur jede fünfte Gemeinde intensiv mit anderen Gemeinden zusammen.

Abbildung 2.1: Anteil Gemeinden mit intensiver Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Beurteilung durch Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, nach Gemeindegrösse



Das Ausmass der interkommunalen Zusammenarbeit variiert zwischen den Regionen relativ stark (vgl. Tabelle 2.2). Am intensivsten gepflegt wird die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Bezirk Horgen und im ländlichen Bezirk Affoltern. Auf der anderen Seite des Zürichsees wird sie als äusserst mässig eingestuft. Sowohl in den Bezirken Meilen und Uster mit einem relativ hohen Anteil an reichen resp. urbanen Gemeinden als auch in den ländlichen Bezirken Winterthur und Andelfingen wird die interkommunale Zusammenarbeit als mässig eingestuft.

Tabelle 2.2: Beurteilung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit durch die Gemeindeglieder, nach Bezirken

	intensiv	mittelmässig	schwach	Anzahl
Affoltern	50.0%	37.5%	12.5%	8
Andelfingen	17.6%	76.5%	5.9%	17
Bülach	38.5%	61.5%		13
Dielsdorf	15.4%	69.2%	15.4%	13
Hinwil	16.7%	83.3%		6
Horgen	50.0%	33.3%	16.7%	6
Meilen	11.1%	77.8%	11.1%	9
Pfäffikon	37.5%	62.5%		8
Uster	10.0%	90.0%		10
Winterthur	13.3%	66.7%	20.0%	15
Dietikon	28.6%	71.4%		7
Total	24.1%	67.9%	8.0%	112

Die interkommunale Zusammenarbeit ist in den letzten Jahren eindeutig intensiviert worden. Dieser Ansicht sind vor allem die Gemeindeglieder, etwas weniger ausgeprägt die Gemeindebehörden (vgl. Tabelle 2.3). Drei Viertel der Gemeindeglieder und etwas mehr als 60 Prozent der Gemeindebehörden haben in ihrer Gemeinde eine Zunahme der Kooperation mit anderen Gemeinden festgestellt.

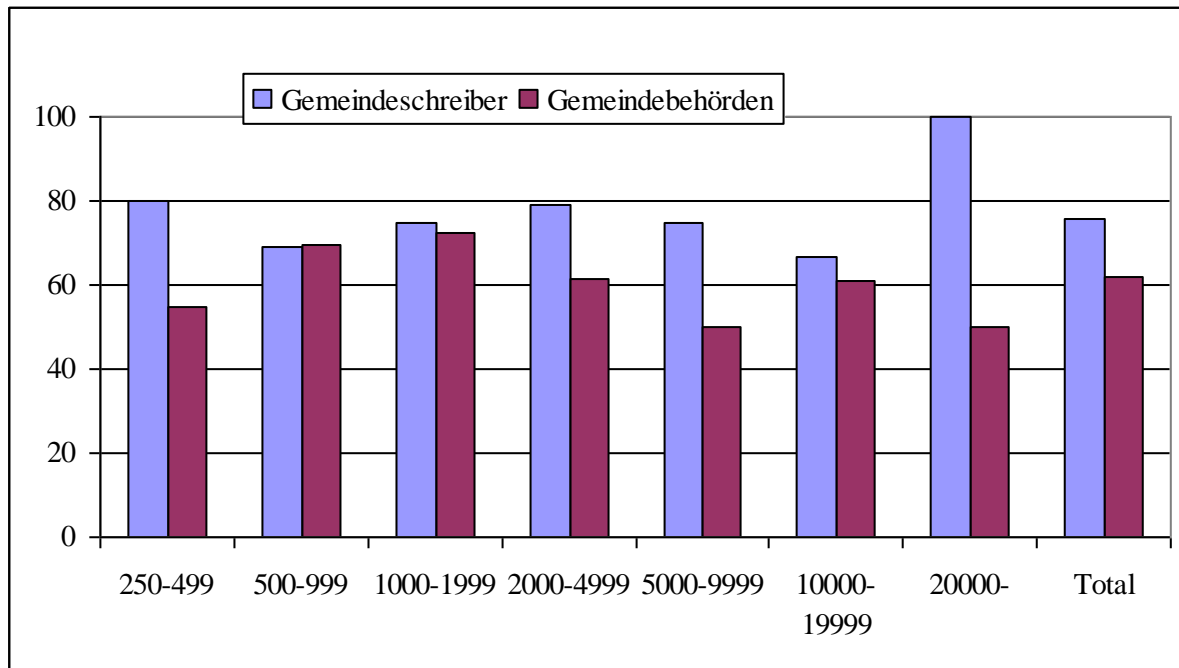
Tabelle 2.3: Veränderung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit

	Gemeindebehörden	Gemeindeglieder
zugenommen	62.0	75.9
gleich geblieben	37.4	24.1

Die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit ist in allen Grössenkategorien ähnlich stark ausgefallen. Der Anteil der Gemeinden mit einer Intensivierung der Zusammenarbeit bewegt sich in allen Kategorien nach Ansicht der Gemeindeglieder in einem Ausmass von knapp 70 bis 80 Prozent (vgl. Abbildung 2.2). Erwähnenswert ist, dass die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem in den kleinsten und

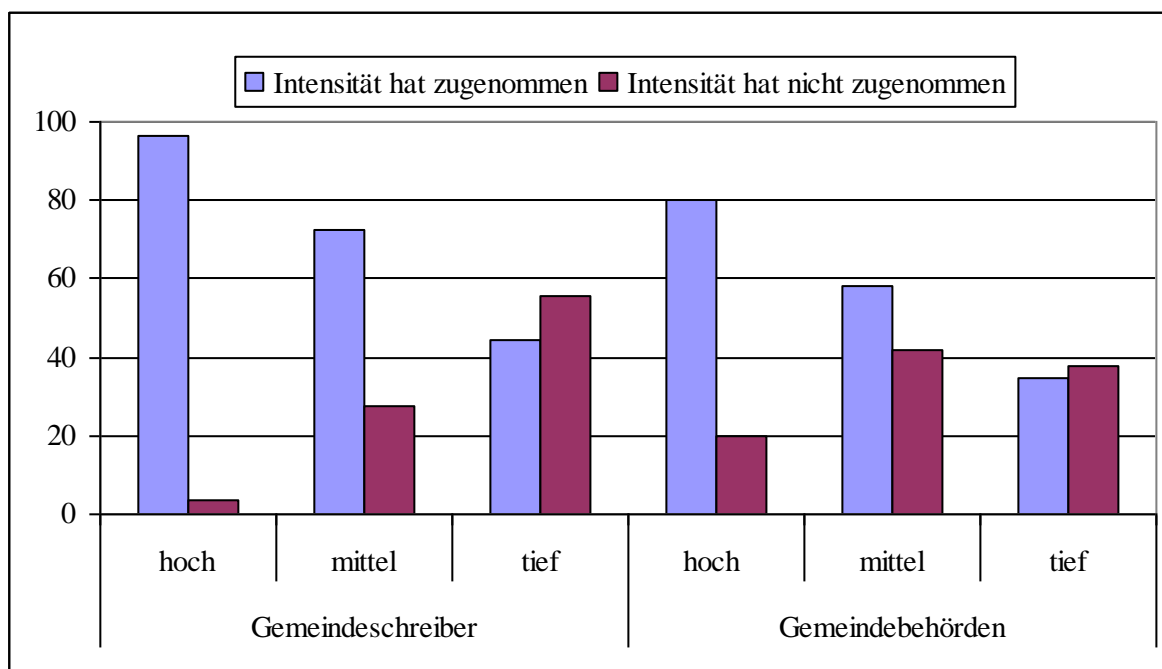
den grössten Gemeinden von den Gemeinde- resp. Stadtschreibern deutlich höher eingeschätzt wird als von den lokalen Behörden.

Abbildung 2.2: Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit: Beurteilung durch Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, nach Gemeindegrösse



Ein deutlicher Zusammenhang zeigt sich zwischen der Intensität und den Veränderungen der Zusammenarbeit (vgl. Abbildung 2.3). In praktisch allen Gemeinden mit einer hohen Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ist gleichzeitig auch eine Zunahme dieser Intensität festgestellt worden, während in mehr als der Hälfte der Gemeinden mit einer tiefen Intensität, die interkommunale Zusammenarbeit auch in den letzten Jahren nicht zugenommen hat. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass in den letzten Jahren ein Trend zu einer Zweiteilung der Zürcher Gemeinden stattgefunden hat: Gemeinden mit starker interkommunaler Zusammenarbeit und Gemeinden mit mässiger und stagnierender Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.

Abbildung 2.3: Zusammenhang zwischen Beurteilung der Intensität und dem Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit



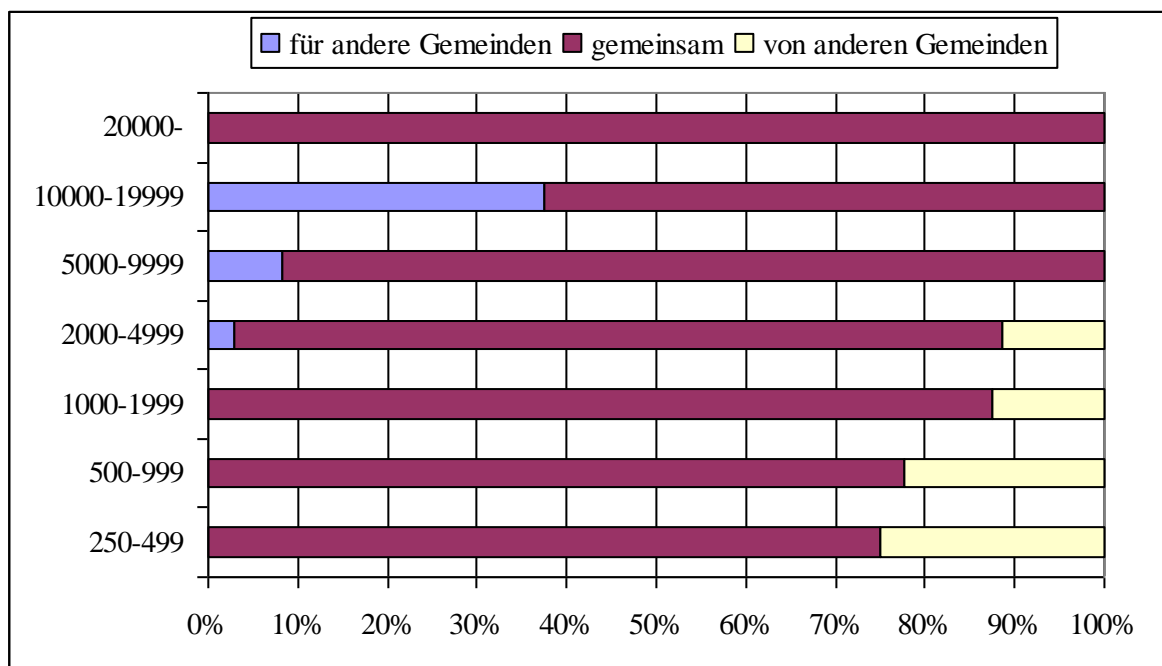
Verantwortlich für den Anstieg der interkommunalen Aktivitäten ist ganz klar die überragende Bedeutung der gemeinsamen Aufgabenerbringung (vgl. Tabelle 2.4). Dagegen spielen die Erfüllung von Aufgaben für andere Gemeinden (z.B. in der Form des „Sitzgemeindemodells“) und die Übertragung von Aufgaben an andere Gemeinden (z.B. in der Form der Auslagerung von Aufgaben) nur eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 2.4: Gründe für eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, aus der Sicht der Gemeindebehörden und Gemeindegremien

	Gemeindegremien	Gemeindegremien
Aufgabenerfüllung für andere Gemeinden	4.2	5.7
gemeinsame Erbringung von Aufgaben	91.5	83.9
Übertragung von Aufgaben für andere Gemeinden	3.9	10.3

Die Erledigung von Aufgaben für andere Gemeinden hat nur in grossen Gemeinden, nicht aber in den grossen Städten, eine starke Bedeutung für die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit. Rund 40 Prozent der Gemeinden mit 10'000 bis 20'000 Einwohnern erklären eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit in erster Linie mit einer verstärkten Aufgabenerfüllung für andere Gemeinden (vgl. Abbildung 2.4). Umgekehrt steigt mit abnehmender Gemeindegrösse der Anteil der Gemeinden, in denen die Übertragung von Aufgaben an andere Gemeinden an erster Stelle steht.

Abbildung 2.4: Gründe für eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit, aus der Sicht der Gemeindebehörden und Gemeindeglieder, nach Gemeindegrösse



Obwohl die interkommunale Zusammenarbeit in der Mehrzahl der Gemeinden in den letzten Jahren zugenommen hat, scheint der Bedarf an Kooperation noch nicht gedeckt zu sein. So ist rund die Hälfte der Zürcher Gemeinden der Ansicht, dass eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wünschenswert wäre. (vgl. Tabelle 2.5). Dabei unterscheiden sich die Ansichten der Gemeindebehörden und Gemeindeglieder insgesamt nur unwesentlich voneinander.

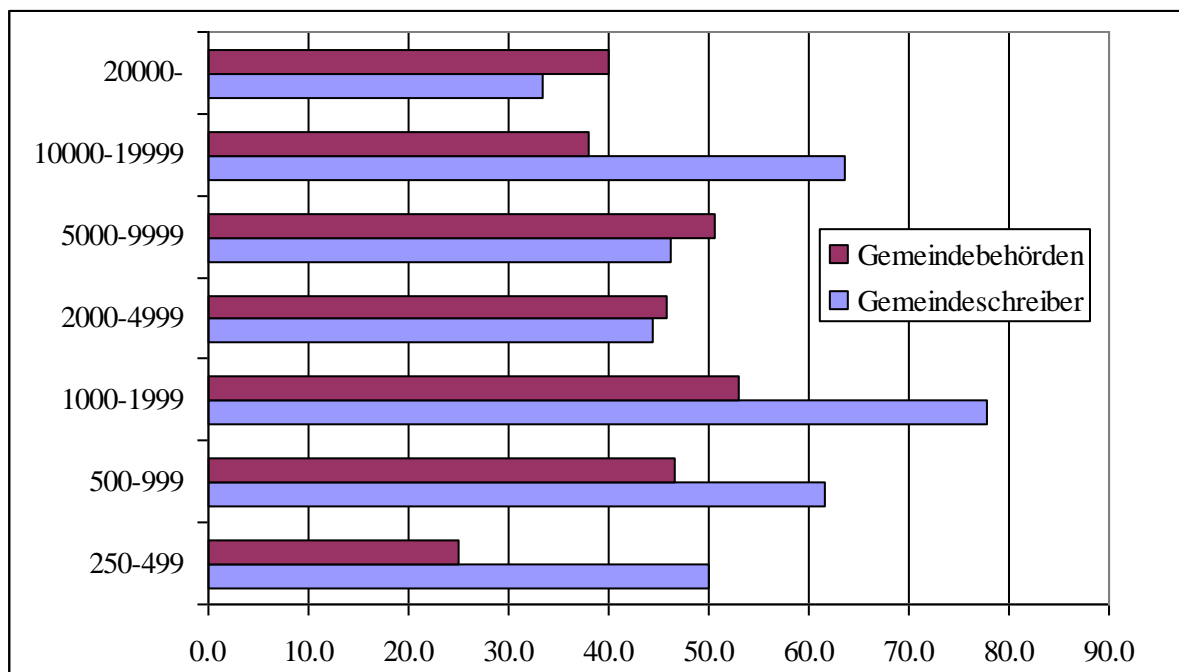


Tabelle 2.5: Beurteilung des aktuellen Ausmasses der interkommunalen Zusammenarbeit

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber
Zusammenarbeit sollte intensiver sein	45.9	50.4
aktuelle Intensität der Zusammenarbeit ist ideal	53.0	49.6
Zusammenarbeit sollte weniger intensiv sein	1.0	

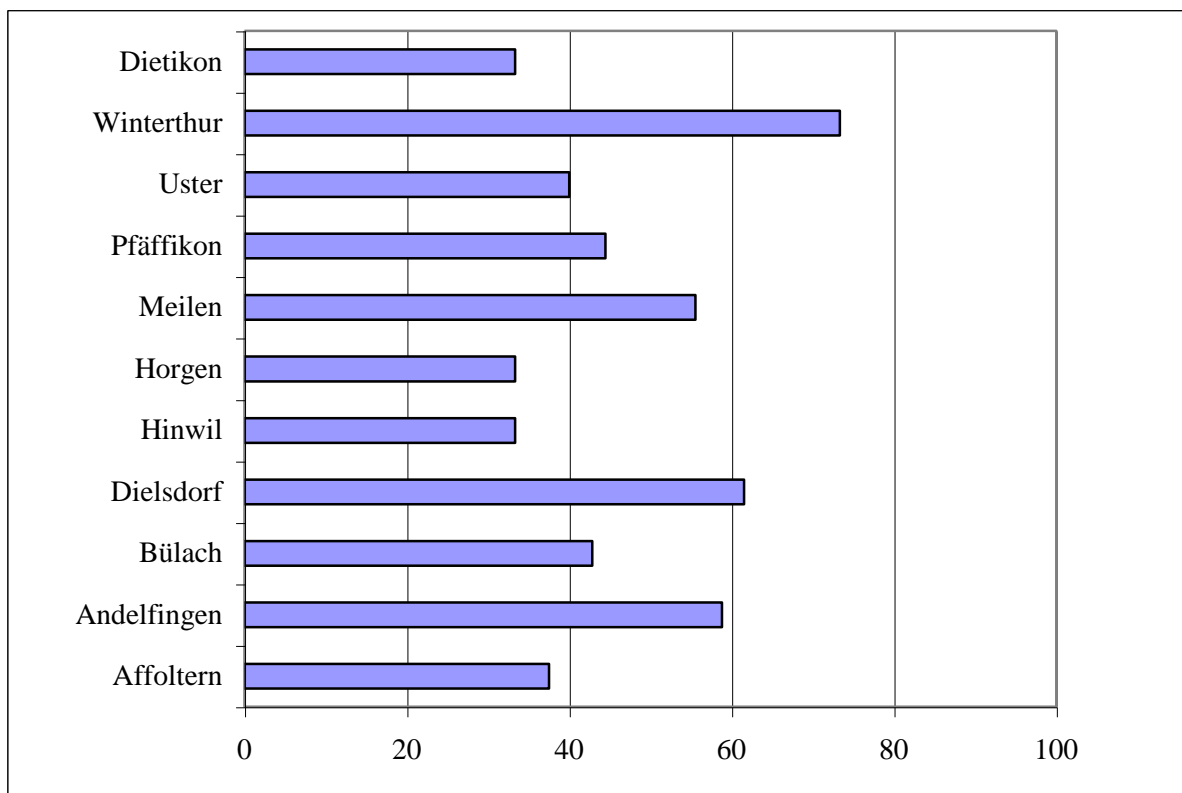
Diese einheitliche Beurteilung von Behörden und Verwaltung relativiert sich allerdings beträchtlich bei der Berücksichtigung der Gemeindegrösse. In den kleinen Gemeinden und in den kleineren Städten sehen die Gemeindeschreiber weit häufiger einen Bedarf an Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden als die politischen Behördenmitglieder (vgl. Abbildung 2.5). Vor allem in den Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einwohnern und etwas weniger häufig in Kleinstädten und in Kleingemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern scheint eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit dringlich zu sein. Bei den Kleinstädten korrespondiert der Wunsch nach mehr Aktivitäten mit einer relativ tiefen Intensität der aktuellen Zusammenarbeit. Hier scheint die Kooperation mit anderen Gemeinden noch einige Schwierigkeiten zu bereiten.

Abbildung 2.5: Wunsch nach mehr Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit. Beurteilung durch Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse



Beim Vergleich der Bezirke sticht der Bezirk Winterthur ins Auge (vgl. Abbildung 2.6). In diesem sehr ländlichen Bezirk scheint ein grosser Nachholbedarf an Gemeindekooperation vorhanden zu sein: Drei von vier Gemeinden wünschen sich hier eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Hohe Werte weisen daneben auch die ländlichen Bezirke Dielsdorf und Andelfingen sowie der Bezirk Meilen mit seinem hohen Anteil an reichen und relativ grossen Gemeinden auf. Zufriedener mit ihren interkommunalen Aktivitäten sind dagegen die Gemeinden in den Bezirken Dietikon, Horgen, Hinwil und Affoltern, welche in einer geringeren Masse eine Intensivierung der Zusammenarbeit wünschen.

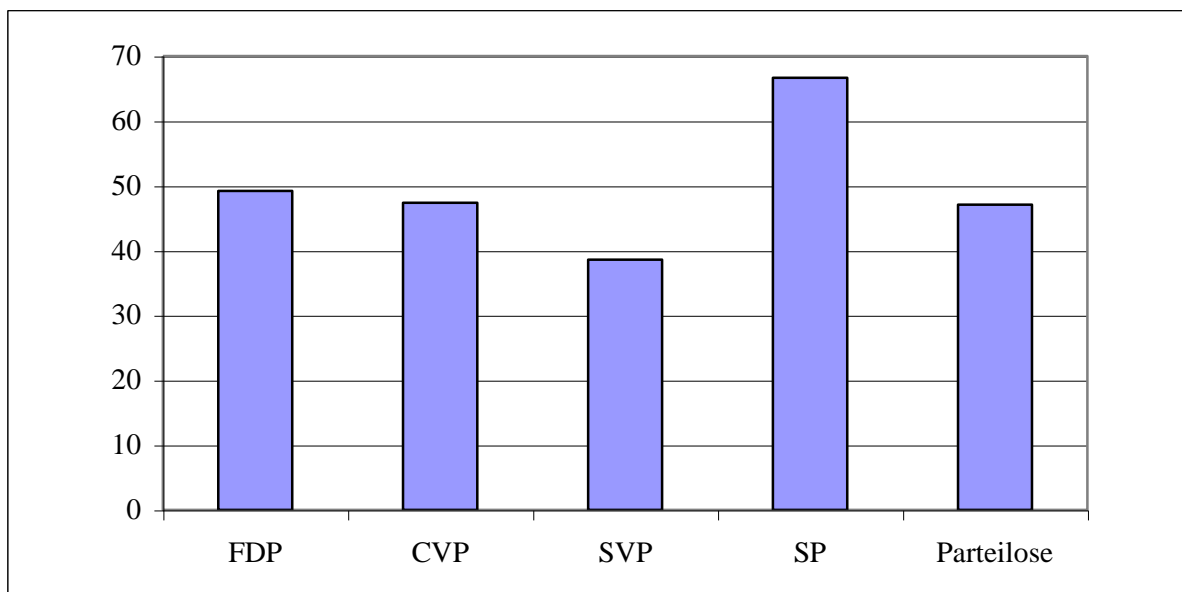
Abbildung 2.6: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeglieder, nach Bezirken



Von Interesse ist ein Blick auf die Parteizugehörigkeit der befragten kommunalen Exekutivmitglieder (vgl. Abbildung 2.7). Hier zeigt sich, dass sich in den Einschätzungen die Vertreter von SVP und SP von den Vertretern der anderen grossen Parteien unterscheiden.<sup>6</sup> Während die Vertreter der SP zu zwei Dritteln mit der Intensität der kommunalen Zusammenarbeit ihrer Gemeinden unzufrieden sind und mehr Zusammenarbeit wünschen, zeigen sich demgegenüber die Vertreter der SVP in ihrer Mehrheit häufiger einverstanden mit dem aktuellen Stand der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.

<sup>6</sup> In der kommunalen Politik nehmen die Parteilosen eine zunehmend bedeutende Stellung ein und bilden bei unserer Befragung die zahlenmässig grösste Gruppe. Die genauen Zahlen: Parteilose: 155, SVP: 147, FDP 124, SP: 27, CVP: 19 und Vereinzelte.

Abbildung 2.7: Wunsch nach mehr Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit



Generell ist die Intensität des Kontaktes zu anderen Gemeinden stark abhängig von der geographischen Nähe: je weiter entfernt die Gemeinden, desto schwächer die Kontakte (vgl. Tabelle 2.6). Die intensivsten Kontakte pflegen die Gemeinden zu ihren direkten Nachbargemeinden, geringer sind die Kontakte zu den anderen Gemeinden im Kanton und zu ausserkantonalen Gemeinden.

Die Kontakte zu kantonalen Behörden und Verwaltungen fallen je nach Aufgabenbereich sehr unterschiedlich aus. Sehr intensiv ist der Kontakt zur kantonalen Baudirektion und zur Direktion der Justiz und des Innern. Eher lose sind dagegen die Kontakte mit der Bildungs-, Gesundheits- und der Volkswirtschaftsdirektion.

Tabelle 2.6: Intensität der Kontakte zu anderen Institutionen, Beurteilung durch die Gemeindeschreiber

	N= (antwortende Gemeindeschreiber)	Durchschnitts- wert
Nachbargemeinden	112	3.8
Gemeinden im Bezirk	112	3.0
Gemeinden in der Region	110	2.5
Gemeinden im Kanton	112	1.7
ausserkantonale Gemeinden	111	1.5
<hr/>		
kantonale Behörden und Verwaltung insgesamt	78	3.0
Baudirektion	112	3.5
Direktion der Justiz und des Innern	110	3.3
Finanzdirektion	111	2.9
Direktion für Soziales und Sicherheit	112	2.9
Gesundheitsdirektion	111	2.4
Volkswirtschaftsdirektion	111	2.4
Staatskanzlei	110	2.2
Bildungsdirektion	107	2.1
<hr/>		
Bund	111	1.7
<hr/>		
Interessenorganisationen der Gemeinden	92	2.7
GPV (Verein Gemeindepräsidenten)	110	3.3
VZGV (Gemeindeschreiber/Verwaltungsfachleute)	111	3.4
Verein der Finanzverwalter	110	3.0
Wissenschaft (Uni, Fachhochschule)	112	1.5
Verbänden	111	2.0
Medien	112	3.2
Parteien	112	2.7
Beratungsunternehmen	112	2.1
anderen privaten Unternehmen	103	1.9

1 = kein Kontakt; 5 = sehr intensiver Kontakt



---

### **3 STRUKTUR UND ORGANISATION DER ZWECKVERBÄNDE IM KANTON ZÜRICH**

Der Zweckverband ist im Kanton Zürich, wie in der gesamten Schweiz, die häufigste Organisationsform für eine kooperative Aufgabenerfüllung. Eine Zürcher Gemeinde arbeitet nach unseren Ergebnissen im Durchschnitt in 6.9 Zweckverbänden mit.<sup>7</sup> Zwischen den Aufgabenbereiche variiert der Anteil der Gemeinden, die in einem Zweckverband organisiert sind, stark (vgl. Tabelle 3.1). Am stärksten verbreitet sind Zweckverbände in der Regionalplanung (gesetzliche Auflage!), bei der Abfallbewirtschaftung, beim Abwasser und im Spitalwesen. In diesen Aufgabenbereichen arbeiten 70 oder mehr Prozent der Zürcher Gemeinden in einem Zweckverband mit. Wenig verbreitet ist dagegen die Teilnahme an Zweckverbänden unter anderem in den Bereichen Verkehrsplanung, Schule oder Spitex.

---

<sup>7</sup> In ihrer Gemeindebefragung von 1999 sind Ladner/Steiner (2001) auf 4.9 Aufgabenbereichen gekommen, in denen eine durchschnittliche Zürcher Gemeinde in einem Zweckverband arbeitet. Im Juni 2001 lag dieser Wert aufgrund einer systematischen Erhebung vom Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge des Kantons Zürich bei 5.7 Aufgabenbereichen.

Tabelle 3.1: Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind

	Anzahl Gemeinden	Anteil Gemeinden (in %)
Regionalplanung*	96	85.0
Abfall	87	77.0
Abwasser	80	70.8
Spital	78	69.0
Alters- und Pflegeheime	70	61.9
Fürsorge/Vormundschaft	63	55.8
Feuerwehr	60	53.1
Wasser	53	46.9
Sicherheit (Zivilschutz)	51	45.1
Friedhof	24	21.2
Spitex	18	15.9
Schule	18	15.9
Verkehr	13	11.5
Betreibung	13	11.5
Schiessanlage	9	8.0
Forst	8	7.1
Gemeinden insgesamt: 113		

\* Für die Zürcher Gemeinden ist es Pflicht in den Regionalplanungsgruppen Mitglied zu sein. Der Grund, dass sich 15 Prozent der Gemeinden nicht als Mitglieder bezeichnen, liegt wahrscheinlich darin, dass diese Gemeinden die Regionalplanungsgruppen nicht als Zweckverbände wahrgenommen haben, weil eben das Element der Freiwilligkeit wegfällt.



Kleine Gemeinden bis 2000 Einw. sind deutlich häufiger als die übrigen Gemeinden bei Alters- und Pflegeheimen, bei der Feuerwehr und beim Zivilschutz in Zweckverbänden organisiert (vgl. Tabelle 3.2). Zudem beschränken sich Zweckverbände im Friedhofswesen und bei der Spitex praktisch ausschliesslich auf kleine Gemeinden. Mittlere Gemeinden mit 5000 bis 10000 Einw. sind dagegen überdurchschnittlich präsent bei der Regionalplanung (Wahrnehmung!), beim Abfall und beim Abwasser. Städte sind relativ stark vertreten im Spitalwesen<sup>8</sup>, bei der Wasserversorgung und beim Schulwesen. Im letzten Aufgabenbereich sind die kleinen und mittleren Gemeinden praktisch nicht in Zweckverbänden präsent. Kleine Gemeinden haben sich hier für das Schulgemeinde-Modell entschieden. Bei grösseren Gemeinden dürfte sich die Zusammenarbeit auf spezielle Leistungen aus dem Schulbereich beziehen. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass bestimmte kommunale Aufgabenbereiche von kleinen Gemeinden heute kaum mehr alleine wahrgenommen werden können, während grosse Gemeinden demgegenüber entscheiden können, ob sie die Aufgaben alleine oder mit anderen Gemeinden erbringen wollen.

---

<sup>8</sup> Beim Spitalwesen spielt auch der Umstand eine Rolle, dass viele grosse Gemeinden Standortgemeinden sind.

Tabelle 3.2: Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Gemeindegrösse

	-2000 (N=40)	2000-4999 (N=43)	5000-9999 (N=16)	10000- (N=14)
Regionalplanung	82.5	81.4	100.0	85.7
Abfall	77.5	72.1	87.5	78.6
Abwasser	75.0	72.1	81.3	42.9
Spital	47.5	74.4	87.5	92.9
Alters- und Pflegeheime	90.0	60.5	31.3	21.4
Fürsorge/Vormundschaft	50.0	60.5	62.5	50.0
Feuerwehr	92.5	51.2	6.3	0.0
Wasser	35.0	44.2	62.5	71.4
Sicherheit (Zivilschutz)	87.5	30.2	18.8	0.0
Friedhof	35.0	20.9	6.3	0.0
Spitex	35.0	9.3	0.0	0.0
Schule	7.5	16.3	12.5	42.9
Verkehr	17.5	7.0	6.3	14.3
Betreibung	12.5	16.3	6.3	0.0
Schiessanlage	7.5	4.7	12.5	14.3
Forst	12.5	4.7	6.3	0.0

Einige Aufgabenbereiche werden regional sehr unterschiedlich erfüllt (vgl. Tabelle 3.3). So sind bspw. in den Bezirken Affoltern, Andelfingen und Winterthur alle Gemeinden bei den Alters- und Pflegeheimen in Zweckverbänden Mitglied. Anders der Bezirk Hinwil: Hier sind praktisch nur in den vier Aufgabenbereichen Regionalplanung, Abfall, Abwasser und Spitalwesen Zweckverbände vorhanden.

Tabelle 3.3: Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Bezirken

	Affol- tern	Andel fingen	Bülach	Diels- dorf	Hinwil	Horgen	Meilen	Pfäffi- kon	Uster	Winter- thur	Dieti- kon
Anzahl Gemeinden=	8	17	13	13	6	6	9	9	10	15	7
Regionalplanung	50.0	70.6	100.0	76.9	100.0	100.0	100.0	88.9	70.0	100.0	85.7
Abfall	100.0	88.2	53.8	46.2	100.0	100.0	88.9	88.9	70.0	73.3	71.4
Abwasser	50.0	88.2	61.5	76.9	50.0	50.0	66.7	55.6	80.0	73.3	100.0
Spital	100.0	0.0	92.3	92.3	100.0	50.0	100.0	100.0	100.0	20.0	85.7
Alters- und Pflegeheime	100.0	100.0	46.2	53.8	0.0	16.7	44.4	77.8	20.0	100.0	42.9
Fürsorge/Vormundschaft	50.0	29.4	38.5	46.2	0.0	83.3	55.6	77.8	70.0	93.3	71.4
Feuerwehr	62.5	100.0	84.6	53.8	0.0	50.0	11.1	22.2	0.0	80.0	28.6
Wasser	37.5	52.9	53.8	53.8	0.0	50.0	66.7	55.6	80.0	13.3	42.9
Sicherheit (Zivilschutz)	37.5	82.4	53.8	61.5	16.7	50.0	11.1	33.3	0.0	60.0	28.6
Friedhof	0.0	47.1	53.8	30.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.3	42.9
Spitex	25.0	29.4	7.7	15.4	0.0	33.3	0.0	11.1	0.0	26.7	14.3
Schule	50.0	5.9	0.0	23.1	16.7	33.3	0.0	22.2	10.0	6.7	42.9
Verkehr	0.0	11.8	7.7	30.8	0.0	0.0	33.3	11.1	0.0	0.0	28.6
Betreibung	0.0	17.6	23.1	0.0	0.0	50.0	22.2	0.0	0.0	13.3	0.0
Schiessanlage	0.0	5.9	0.0	7.7	50.0	0.0	0.0	11.1	10.0	13.3	0.0
Forst	12.5	5.9	7.7	15.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	0.0

Mehrzweckverbände, die verschiedene Aufgabenbereiche in einem einzigen Zweckverband vereinigen, nehmen im Kanton Zürich, zumindest auf Grund unserer Befragung, nur eine untergeordnete Bedeutung ein. Von 129 Vorsitzenden von Zweckverbänden haben nur acht angegeben, dass ihr Zweckverband mehr als einen Aufgabenbereich umfasst. Genau genommen handelt es sich jeweils um zwei Aufgabenbereiche (vgl. Tabelle 3.4). Je zwei dieser Mehrzweckverbände beinhalten die Bereiche Feuerwehr und Zivilschutz (Sicherheit) sowie die Bereiche Abwasser und Abfall. Drei Mehrzweckverbände sind im Sozialwesen angesiedelt und schließen die Aufgaben Spital und Altersheime, Spital und Kirche sowie Fürsorge und Altersheime ein.

Tabelle 3.4: Anzahl der Aufgabenbereiche, die die Verbandsverantwortlichen für ihren Zweckverband angegeben haben

	Anzahl Verbände	Anteil in Prozenten
keinen Aufgabenbereich angegeben	3	2.3
mit einem Aufgabenbereich	118	91.5
mit zwei Aufgabenbereichen	8	6.2
Total	129	100.0

Zweckverbände sind relativ personalintensiv. Insgesamt verfügen die 114 Gemeinden, die an der Untersuchung teilgenommen haben, über 1237 Mandate, d.h. Vertretungen in Zweckverbänden (vgl. Tabelle 3.5). Durchschnittlich sind pro Gemeinde und Zweckverband 1.8 Mandate vergeben. Damit kann gesagt werden, dass eine Zürcher Gemeinde im Durchschnitt über mindestens zehn Mandate in Zweckverbänden verfügt.<sup>9</sup> Davon werden rund sieben Mandate von Exekutivmitgliedern ausgeübt.

Die Anzahl der Delegiertenmandate variiert zwischen den Aufgabenbereichen sehr stark. Äusserst hoch ist die Zahl der Delegierten in der Regionalplanung, mit durchschnittlich 40 Delegierten pro Zweckverband. Ebenfalls sehr hoch ist die Zahl der Delegierten mit mehr als 20 Mandatsträgern pro Zweckverband in den Bereichen Abfallentsorgung, Fürsorge/Vormundschaft und Schule.

<sup>9</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, stärker in Zweckverbänden vertreten sind als die Gemeinden, die an der Befragung nicht teilgenommen haben, sodass die effektive Zahl leicht tiefer liegen dürfte.

Tabelle 3.5: Mandate und Gemeinderäte in den Zweckverbänden

	Mandate	Mandate pro Gemeinde	Mandate pro Zweckverband
Regionalplanung	198	2.2	39.4
Abfall	116	1.4	21.6
Abwasser	159	2.1	12.0
Spital	144	1.9	18.7
Alters- und Pflegeheime	119	1.8	17.1
Fürsorge/Vormundschaft	88	1.4	23.3
Feuerwehr	94	1.7	8.0
Wasser	119	2.3	
Sicherheit (Zivilschutz)	51	1.1	18.0
Friedhof	37	1.7	15.0
Spitex	18	1.2	5.0
Schule	24	1.3	20.9
Verkehr	15	1.4	
Betreibung	15	1.4	3.0
Schiessanlage	22	2.4	
Forst	18	2.3	15.0
Total	1237	1.8	

N=113

Die Anzahl der Zweckverbände ist in den letzten 50 Jahren kontinuierlich angewachsen. Seit den 1960er Jahren sind im Zehnjahres-Rhythmus ständig rund 20 neue Zweckverbände gegründet worden. In den 1990er Jahren ist die Entwicklung allerdings stark beschleunigt worden. Zwischen 1990 und 2002 sind 39 Zweckverbände neu dazugekommen (vgl. Tabelle 3.6). Gut die Hälfte aller heute im Kanton Zürich bestehenden Zweckverbände sind somit in den letzten 20 Jahren gegründet worden, etwas mehr als 30 Prozent in den 1990er Jahren.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Es muss hier betont werden, dass diese Altersstruktur nicht für die Gesamtheit der Zweckverbände im Kanton Zürich gilt. In unserer Befragung sind die jüngeren gegenüber den älteren Zweckverbänden überrepräsentiert. Das mag damit zusammenhängen, dass relativ junge Zweckverbände noch in der Entwicklungsphase stecken und motivierter sind, über Vor- und Nachteile von Zweckverbänden nachzudenken.

Zum grossen Teil neueren Datums sind Zweckverbände im Spitexbereich, bei der Feuerwehr und im Zivilschutzwesen. Pioniere der interkommunalen Zusammenarbeit dagegen finden sich in den Aufgabenbereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Hier sind mehr als die Hälfte der bis 1960 gegründeten Zweckverbände zu finden. Der Grossteil der Zweckverbände in der Abwasserentsorgung entstand aber dennoch in den 1960er und 1970er Jahren. In der gleichen Zeitperiode wurden die Mehrheit der Zweckverbände in den Bereichen Alters- und Pflegeheime, Schule und Regionalplanung gegründet.

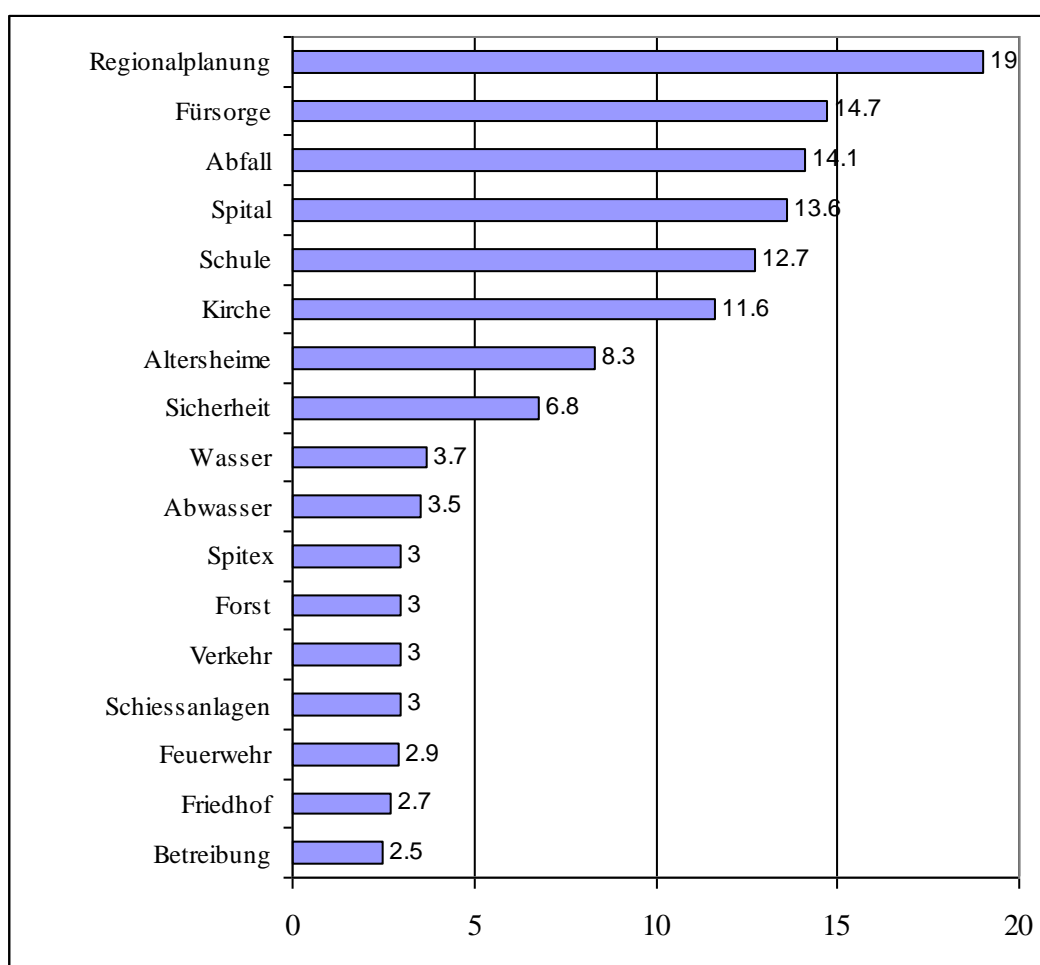
Tabelle 3.6: Alter der Zweckverbände, nach Gründungsjahr

	-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-2002	Anzahl
Fürsorge	16.7%	16.7%	33.3%	16.7%	16.7%	6
Altersheime		18.2%	45.5%	18.2%	18.2%	11
Spitex				33.3%	66.7%	3
Spital	42.9%		14.3%	14.3%	28.6%	7
Schule		54.5%	18.2%	9.1%	18.2%	11
Kirche	40.0%	40.0%		20.0%		5
Friedhof	28.6%		28.6%	42.9%		7
Forst					100.0%	1
Betreibung					100.0%	2
Abwasser	29.4%	41.2%	17.6%	11.8%		17
Abfall	28.6%	14.3%	14.3%	28.6%	14.3%	7
Wasser	71.4%		28.6%			7
Feuerwehr					100.0%	20
Sicherheit			25.0%	12.5%	62.5%	8
Regionalplanung	16.7%	50.0%	33.3%			6
Verkehr					100.0%	1
Schiessanlage				100.0%		1
Sport	33.3%	33.3%		33.3%		3
Total	17.9%	18.7%	17.9%	13.8%	31.7%	
Anzahl	22	23	22	17	39	123

Die Grösse der Zweckverbände, gemessen an der Anzahl angeschlossener Gemeinden, variiert zwischen den Aufgabenbereichen sehr stark

(vgl. Abbildung 3.1). Es kann in dieser Hinsicht von einer Zweiteilung der Aufgabenbereiche gesprochen werden. Entweder ergeben sich sehr grosse Zweckverbände mit vielen Mitgliedsgemeinden oder die Anzahl der angeschlossenen Gemeinden bleibt sehr tief. Die mit Abstand grössten Zweckverbände existieren in der Regionalplanung: ein Zweckverband umfasst in diesem Aufgabenbereich im Durchschnitt 19 Gemeinden. Sehr grosse Zweckverbände mit durchschnittlich mehr als zehn Mitgliedsgemeinden sind im Fürsorgebereich, in der Abfallentsorgung, sowie im Spital-, Schul- und Kirchwesen anzutreffen. In mehr als der Hälfte der Aufgabenbereiche umfassen die Zweckverbände hingegen im Durchschnitt nur 2.5 bis 3.5 Gemeinden. Typische Vertreter sind hier die Bereiche Feuerwehr, Spitex und Abwasser.

Abbildung 3.1: Durchschnittliche Anzahl an Mitgliedsgemeinden in den Zweckverbänden



Die Organisation eines Zweckverbandes ist stark von seiner Grösse abhängig. So verfügen die Zweckverbände in Aufgabenbereichen mit durchschnittlich mehr als zehn Mitgliedsgemeinden zum grossen Teil sowohl über einen Vorstand oder eine Kommission, eine Delegiertenversammlung und eine Rechnungsprüfungskommission (vgl. Tabelle 3.7). Im Fürsorgebereich existiert zusätzlich in beinahe allen Zweckverbänden noch eine Geschäftsführung. In kleinen Zweckverbänden sind Geschäftsführung und Delegiertenversammlung hingegen eher selten. In der Regel werden diese durch einen Vorstand und eine RPK geführt.



Tabelle 3.7: Organisation der Zweckverbände: Existenz von Geschäftsführung, Vorstand (Kommission), Delegiertenversammlung und Rechnungsprüfungs-kommission, in Prozenten

	Geschäfts- führung	Kommission/ Vorstand	Delegierten- versammlung	Rechnungsprü- fungskommissi- on
Regionalplanung	33.3	100.0	100.0	100.0
Fürsorge/Vormundschaft	83.3	100.0	100.0	83.3
Abfall	42.9	100.0	71.4	71.4
Spital	57.1	100.0	85.7	100.0
Schule	45.5	81.8	100.0	81.8
Kirche	60.0	80.0	80.0	100.0
Alters-/Pflegeheime	63.6	90.9	72.7	90.9
Sicherheit	25.0	100.0	25.0	50.0
Wasser	14.3	100.0	14.3	71.4
Abwasser	17.6	100.0	5.9	82.4
Spitex		66.7	33.3	
Forst		100.0	100.0	100.0
Verkehr		100.0		
Schiessanlage		100.0		100.0
Feuerwehr	10.5	100.0	10.0	60.0
Friedhof		100.0		60.0
Verbandsgrösse:				
2 Gemeinden	11.5	100.0	11.1	59.3
3-5 Gemeinden	15.7	92.2	19.6	66.7
6-10 Gemeinden	38.9	88.9	66.7	83.3
11-20 Gemeinden	57.9	100.0	100.0	84.2
mehr als 20 Gemeinden	66.7	100.0	91.7	91.7

Hohe Ausgaben, die dementsprechend auch den Mitgliedsgemeinden zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, kommen nahe liegender weise in Zweckverbänden vor, die gelegentlich mit dem Bau von grossen Infrastrukturanlagen oder Materialanschaffungen konfrontiert sind. So erstaunt es nicht, dass mindestens die Hälfte der Zweckverbände in den Aufgabenbereichen Alters- und Pflegeheime, Spital, Schule, Kirche oder Feuerwehr in den letzten 5 Jahren Ausgaben durch die Mitgliedsgemeinden abgeseget werden mussten (vgl. Tabelle 3.8).

Tabelle 3.8: Häufigkeit von Ausgabenbeschlüssen durch die Verbandsgemeinden in den letzten 5 Jahren

	nie	einmal	zwei- bis dreimal	mehr als dreimal	Anzahle Verbände
Fürsorge	66.7	16.7		16.7	6
Altersheime	36.4		36.4	27.3	11
Spitex	66.7	33.3			3
Spital	14.3	28.6	14.3	42.9	7
Schule	30.0	20.0	30.0	20.0	10
Kirche	50.0		25.0	25.0	4
Friedhof	33.3	44.4	22.2		9
Forst		100.0			1
Betreibung	100.0				2
Abwasser	43.8	12.5	25.0	18.8	16
Abfall	66.7	16.7		16.7	6
Wasser	14.3	42.9	14.3	28.6	7
Feuerwehr	27.8	16.7	44.4	11.1	18
Sicherheit	75.0		25.0		8
Regionalplanung	83.3	16.7			6
Sport	66.7		33.3		3
Verbandsgrösse:					
2 Gemeinden	56.0	16.0	24.0	4.0	25
3-5 Gemeinden	34.8	26.1	28.3	10.9	46
6-10 Gemeinden	41.2		17.6	41.2	17
11-20 Gemeinden	57.9	15.8	21.1	5.3	19
mehr als 20 Gemeinden	44.5	17.6	22.7	15.1	12

In den Fällen, in denen den Mitgliedsgemeinden Ausgaben der Zweckverbände zur Bewilligung vorgelegt werden müssen, gelangt in der Regel das Prinzip der einfachen Mehrheit zur Anwendung (vgl. Tabelle 3.9). In einer doch relativ grossen Anzahl von Zweckverbänden braucht es für eine Bewilligung eine qualifizierte Mehrheit der Gemeinden. Dieses Entscheidungsprinzip ist im sehr komplexen Spitalbereich, wo Entscheidungen mit hohen Kosten und weitreichenden Folgen verbunden sein können, sogar mehrheitlich die Regel. In einigen wenigen Zweckverbänden existiert sogar ein Vetorecht für einzelne Gemeinden.

Tabelle 3.9: Entscheidungsprinzip, wenn Ausgabenbeschluss Zustimmung der Gemeinden braucht

	mit qualifizierter Mehrheit	mit einfacher Mehrheit	Vetorecht ein- zelner Gemein- den	Anzahl
Fürsorge	20.0%	80.0%		5
Altersheime	27.3%	72.7%		11
Spitex		100.0%		3
Spital	66.7%	33.3%	14.3	6
Schule	25.0%	75.0%		8
Kirche	25.0%	75.0%	40.0	4
Friedhof	12.5%	87.5%	11.1	8
Forst		100.0%		1
Betreibung	50.0%	50.0%		2
Abwasser	29.4%	70.6%	6.3	17
Abfall	25.0%	75.0%		4
Wasser	33.3%	66.7%	14.3	6
Feuerwehr	15.8%	84.2%	5.6	19
Sicherheit	14.3%	85.7%		7
Regionalplanung		100.0%		6
Verkehr		100.0%		1
Schiessanlage		100.0%		1
Sport	33.3%	66.7%		3
Verbandsgrösse:				
2 Gemeinden	12.5% <sup>11</sup>	87.5%	4.3	24
3-5 Gemeinden	29.8%	70.2%		47
6-10 Gemeinden	20.0%	80.0%	13.0	15
11-20 Gemeinden	29.4%	70.6%	11.1	17
mehr als 20 Gemeinden	27.3%	72.7%	3.3	11

<sup>11</sup> Ein Entscheidungsprinzip ‚qualifizierte Mehrheit‘ ist bei einer Verbandsgrösse von zwei Gemeinden eigentlich nicht möglich. Dass trotzdem 3 von 24 Zweckverbänden (12.5 %) mit zwei Mitgliedsgemeinden dieses Entscheidungsprinzip für sich beanspruchen, liegt wahrscheinlich an den Tücken der Beantwortung von Fragebogen (Frage missverstanden, falsch angekreuzt etc.).



---

## **4 BEURTEILUNG DER AUFGABENERBRINGUNG DURCH ZWECKVERBÄNDE**

In diesem Kapitel steht die Zufriedenheit der Befragten mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände im Vordergrund. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die Beurteilung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden auf die Tätigkeiten und die Politik der Zweckverbände. Schliesslich werden noch einige zusätzliche Eigenheiten und Merkmale von Zweckverbänden, wie Grad der unternehmerischen Freiheit, Grösse des Einzugsgebietes, Dauer der Entscheidungsabläufe, Beurteilung der Fachkompetenz und Informationsgrad über die Arbeit der Zweckverbände der Gemeindeexponenten, untersucht.

### **4.1 Zufriedenheit mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände**

Die befragten Gemeindeexponenten sind im Allgemeinen zufrieden mit der Arbeit und der Aufgabenerbringung der Zweckverbände, denen ihre Gemeinde angeschlossen ist (vgl. Tabelle 4.1). Sehr zufrieden mit der Aufgabenerbringung äussern sich jedoch nur rund 20 Prozent der Gemeindebehörden und der Gemeindeschreiber. Wesentlich grösser ist dieser Anteil bei den Präsidenten der Zweckverbände, bei denen über 50 Prozent sehr zufrieden sind mit der Leistungsfähigkeit ihres Zweckverbandes. Der Anteil der Befragten, die nicht zufrieden sind, ist mit 7 Prozent (Gemeindeschreiber und -behörden) resp. 5 Prozent (Präsidenten ZV) so tief, dass er praktisch nicht ins Gewicht fällt.

Tabelle 4.1: Beurteilung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden im Allgemeinen

	Gemeindebehörden	Präsidenten Zweckverbände	Gemeindevorsitzer
sehr zufriedenstellend	21.5	55.1	16.8
zufriedenstellend	70.6	40.2	76.1
eher nicht zufriedenstellend	7.3	2.4	7.1
überhaupt nicht zufriedenstellend	0.6	2.4	0.0

Bei den Gemeindebehörden kann unterschieden werden zwischen Exekutivmitgliedern, die ein Mandat bei einem Zweckverband ausüben und solchen ohne Mandat. Interessanterweise sind die Unterschiede nicht sehr gravierend. Die auffälligste Differenz besteht darin, dass die Beurteilung der Mandatsträger etwas polarisierter ausfällt. So verringert sich bei ihnen der Anteil der mit der Aufgabenerbringung zufriedenen Auskunftspersonen auf rund 50 Prozent, während sich der Anteil der Gemeindebehörden, die sehr zufrieden sind, auf 37 Prozent, und der Anteil der „eher nicht Zufriedenen“ auf etwas mehr als 10 Prozent erhöht.

Ausgesprochen gut wird die Aufgabenerbringung durch die Zweckverbände in den Bezirken Affoltern, Bülach, Meilen, Pfäffikon und Dietikon beurteilt (vgl. Tabelle 4.2). Etwas weniger positiv fällt die Beurteilung dagegen in den Bezirken Dielsdorf, Hinwil und Winterthur und Andelfingen aus. Die Differenzen in der Beurteilung sind aber zwischen den Bezirken nicht so gross, dass von eigentlichen Problemzonen der Qualität der Zweckverbände gesprochen werden kann.

Tabelle 4.2: Aufgabenerbringung der Zweckverbände. Beurteilung durch die Gemeindeglieder, nach Regionen

	sehr gut	gut	eher nicht gut	N
Affoltern	37.5	62.5	0.0	8
Andelfingen	11.8	76.5	11.7	17
Bülach	30.8	69.2	0.0	13
Dielsdorf	7.7	76.9	15.4	13
Hinwil	0.0	66.7	33.3	6
Horgen	0.0	100.0	0.0	6
Meilen	22.2	77.8	0.0	9
Pfäffikon	33.3	66.7	0.0	9
Uster	0.0	100.0	0.0	10
Winterthur	13.3	73.3	13.3	15
Dietikon	28.6	71.4	0.0	7
Total	16.8	76.1	7.1	113

N=113

Zwischen der Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände und der Gemeindegrösse besteht zwar kein linearer Zusammenhang, trotzdem ist der Einfluss der Gemeindegrösse nicht unerheblich. Interessant sind vor allem die Einschätzungen der Befragten aus kleinen Gemeinden (vgl. Tabelle 4.3). Am besten wird die Arbeit der Zweckverbände in den sehr kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einw. beurteilt. Rund 30 Prozent dieser Kleingemeinden sind mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände sehr zufrieden, und nur eine einzige Gemeinde ist nicht zufrieden. Die grösseren Kleingemeinden mit 1000 bis 2000 Einw. sind dagegen in ihrer Wertung eher zurückhaltend. Nur eine von 20 Gemeinden beurteilt die Leistungsfähigkeit der Zweckverbände als sehr gut, allerdings sind auch nur zwei Gemeinden nicht zufrieden. Die zweite Grössenkatgorie mit einer etwas zurückhaltenden Bewertung sind die Kleinstädte mit 10000 bis 20000 Einwohnern.

Tabelle 4.3: Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse

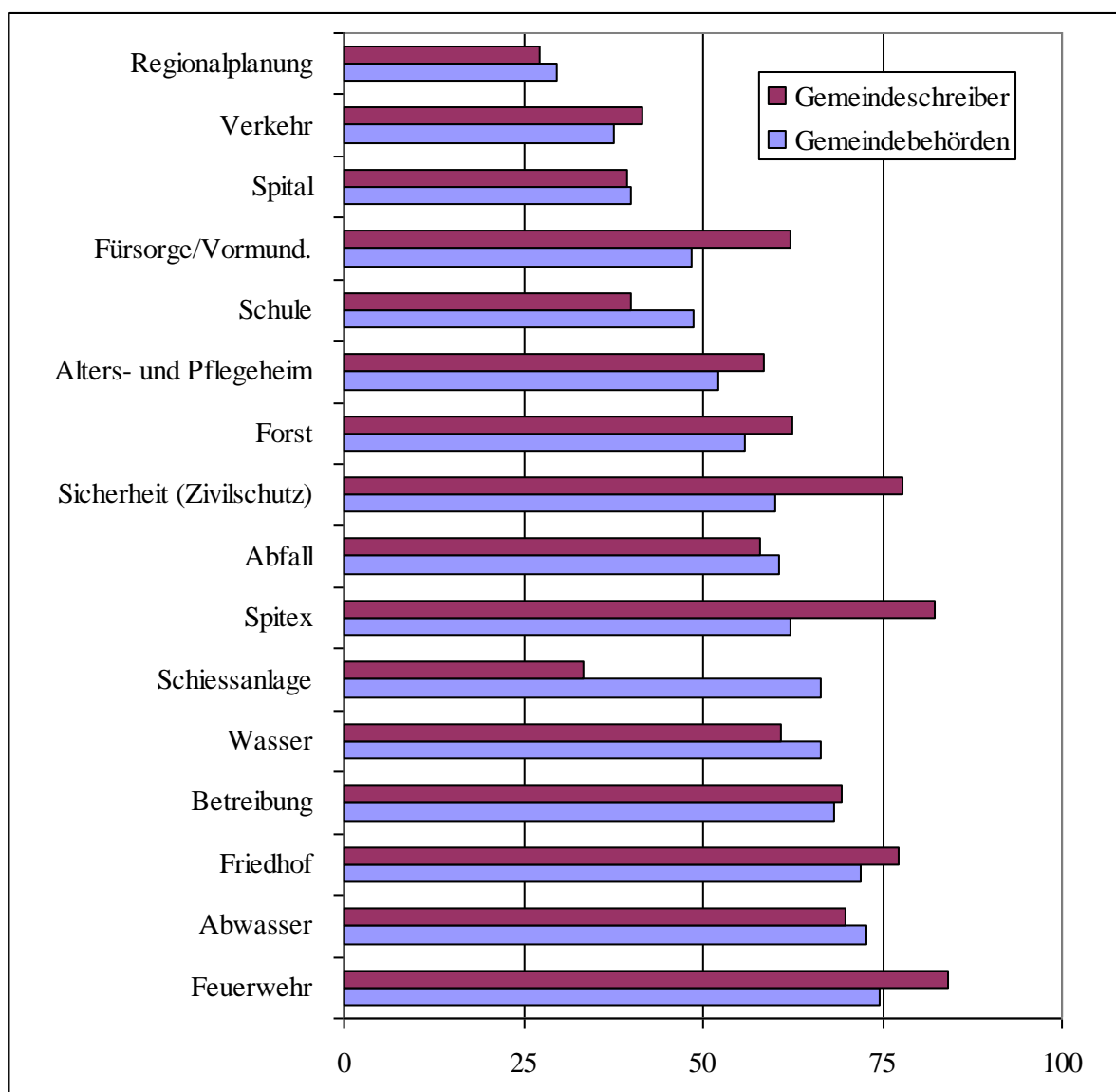
	sehr gut	gut	eher nicht gut	N
250-499	33.3	66.7	0.0	6
500-999	28.6	64.3	7.1	14
1000-1999	5.0	85.0	10.0	20
2000-4999	16.3	76.7	7.0	43
5000-9999	18.8	75.0	6.3	16
10000-19999	9.1	81.8	9.1	11
20000-	33.3	66.7	0.0	3
Total	16.8	76.1	7.1	113

N=113

Am schlechtesten beurteilt werden Zweckverbände aus politisch eher umstrittenen Aufgabenbereichen wie Regionalplanung, Verkehr oder Fürsorge (vgl. Abbildung 4.1). Am besten schneiden aus der Sicht der Gemeindeschreiber die Bereiche Feuerwehr, Spitex, Zivilschutz und Friedhof ab. Grundsätzlich fällt die Einschätzung der Gemeindebehörden etwas weniger positiv aus als diejenige der Gemeindeschreiber. Dies zeigt sich vor allem im Sozialbereich, bei der Fürsorge und bei der Spitex, aber auch beim Zivilschutz, wo die Beurteilungen der Gemeindebehörden deutlich kritischer ausfallen.



Abbildung 4.1: Anteil der Zweckverbände, deren Aufgabenerbringung positiv beurteilt wird, aus der Sicht der Gemeindebehörden und der Gemeindeschreiber



Die Beurteilungen der Verantwortlichen der Zweckverbände weichen in einigen Punkten von den Bewertungen der Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber ab. So wird einerseits die Aufgabenerbringung der Zweckverbände im Fürsorgebereich fast durchwegs mit „sehr zufrieden stellend“ eingeschätzt, während andererseits im Bereich Abwasser die Verbandsverantwortlichen die Leistung ihres Zweckverbandes eher kritisch bewerten (vgl. Tabelle 4.4). Allgemein scheinen aber nirgends grundsätzliche Defizite bei der Leistungserbringung aufzutreten, denn

die Leistungen der Zweckverbände werden von den Zuständigen in allen Aufgabenbereichen als zumindest zufrieden stellend beurteilt.

Für den Grad der Zufriedenheit der Verantwortlichen ist die Verbandsgrösse ein wichtiger Faktor. So wird die Leistungserbringung in den kleinsten Zweckverbänden, bestehend aus zwei Gemeinden, am positivsten eingeschätzt. Dagegen geben sich die ganz grossen Verbände mit mehr als 20 Mitgliedsgemeinden mehrheitlich nur die Note „zufrieden stellend“. Dies mag damit zusammenhängen, dass der Einfluss einer einzelnen Gemeinde in einem kleinen Verband grösser ist, respektive dass in kleinem Rahmen die Interessen aller Beteiligten eher berücksichtigt werden können.

Tabelle 4.4: Beurteilung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Grösse der Zweckverbände

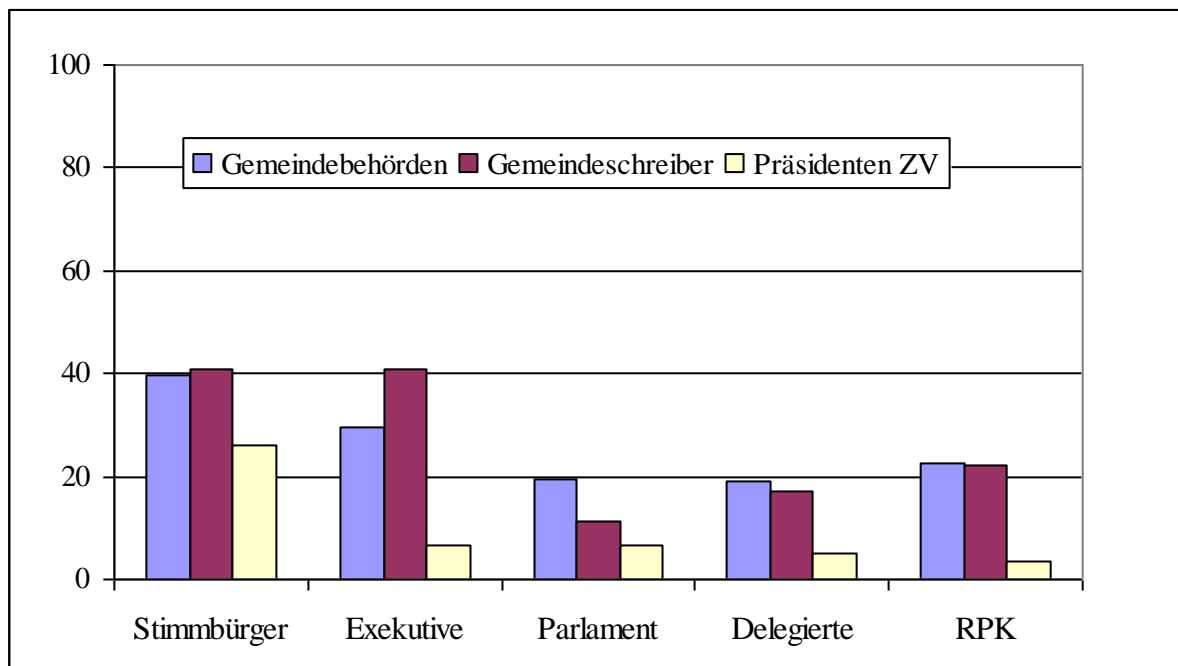
	sehr zufriede- den stellend	zufrieden stellend	eher nicht zufrieden stellend	überhaupt nicht zufriede- den stellend	Anzahl
Fürsorge	83.3%	16.7%			6
Altersheime	63.6%	27.3%	9.1%		11
Spitex	66.7%	33.3%			3
Spital	14.3%	85.7%			7
Schule	36.4%	54.5%	9.1%		11
Kirche		100.0%			5
Friedhof	66.7%	22.2%		11.1%	9
Forst		100.0%			1
Betreibung	100.0%				2
Abwasser	47.1%	47.1%	5.9%		17
Abfall	28.6%	71.4%			7
Wasser	57.1%	42.9%			7
Feuerwehr	90.0%	5.0%		5.0%	20
Sicherheit	50.0%	50.0%			8
Regionalplanung	50.0%	50.0%			6
Sport		100.0%			1
Verbandsgrösse:					
2 Gemeinden	74.1%	18.5%		7.4%	27
3-5 Gemeinden	58.8%	35.3%	3.9%	2.0%	51
6-10 Gemeinden	33.3%	66.7%			18
11-20 Gemeinden	52.6%	47.4%			19
mehr als 20 Gemeinden	33.3%	58.3%	8.3%		12

## 4.2 Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure

Ein zentraler Punkt bei jeder Kritik an der Institution der Zweckverbände ist der Verlust an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der angeschlossenen Gemeinden in den betreffenden Aufgabenbereichen. Tatsächlich zeigt sich, dass die Gemeinden einen Verlust an Einflussmöglichkeiten und ein demokratisches Defizit bemängeln. Dies wird vor allem in Bezug auf die Stimmbürgerschaft und die Gemeindeexekutive geäussert. So sind 40 Prozent der Gemeindebehörden der Ansicht, dass die Einfluss-

möglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeindeexekutive zu gering sind (vgl. Abbildung 4.2).

Abbildung 4.2: Anteil der Befragten, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen



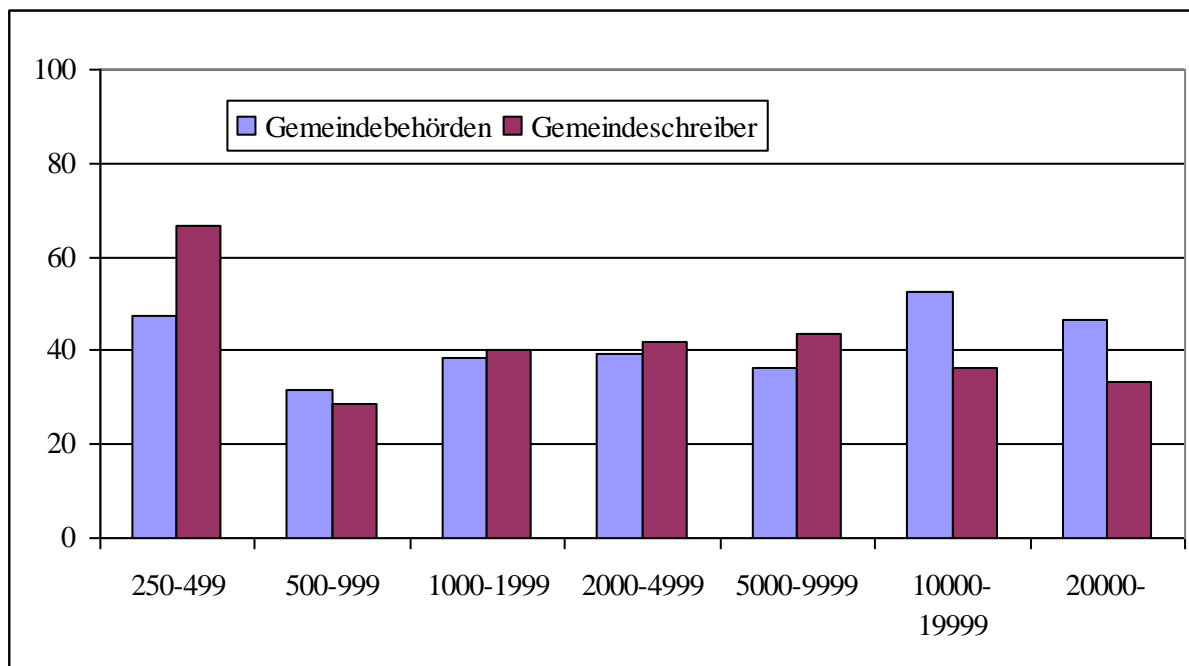
Berücksichtigt man die Parteizugehörigkeit der Gemeindebehörden, so kritisieren die Vertreter der SP eher die mangelnden Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft als die anderen Vertreter, während die Vertreter der CVP hauptsächlich den Einfluss der Gemeindeexekutive als zu gering betrachten (vgl. Tabelle 4.5). Auffallend ist die relativ grosse Zufriedenheit der SVP-Behördenmitglieder und der Parteilosen mit den Einflussmöglichkeiten der kommunalen Akteure.

Tabelle 4.5: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit

	FDP	CVP	SVP	SP	Parteilose	total
Stimmbürgerschaft	41.8	47.4	36.6	50.0	36.8	40.7
Gemeindeexekutive	40.2	63.2	25.5	37.0	19.9	40.7
Parlament	20.0	0.0	22.0	33.3	12.2	11.1
Delegierte im ZV	27.3	10.5	16.1	30.8	15.7	17.0
Rechnungsprüfungskommission	29.7	42.1	22.1	24.0	18.0	22.1

Am kritischsten werden die Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft von den Gemeindeschreibern in den Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern betrachtet. Hier stufen rund zwei Drittel der Gemeindeschreiber die Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung als zu gering ein (vgl. Abbildung 4.3). Dagegen sind es bei den Gemeindebehörden neben den Vertretern dieser Kleinstgemeinden auch die Vertreter der Städte, die die Möglichkeiten zur Einflussnahme der Bevölkerung relativ kritisch bewerten.

Abbildung 4.3: Anteil der Gemeindegremien und Gemeindegremien, die die Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf die Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse



Aus Sicht der Verantwortlichen der Zweckverbände besteht vor allem bei der politisch sehr sensiblen Regionalplanung ein Mitwirkungsdefizit der Stimmbürgerschaft,<sup>12</sup> während bei den Altersheimen, im Schulwesen und im Abfallbereich die gegenwärtigen Verhältnisse fast durchwegs als angemessen betrachtet werden (vgl. Tabelle 4.6). Am negativsten werden die Partizipationsmöglichkeiten der stimmenden Bevölkerung in den ganz kleinen Zweckverbänden mit nur zwei Mitgliedsgemeinden und in den ganz grossen Zweckverbänden mit mehr als 20 Mitgliedsgemeinden eingeschätzt.

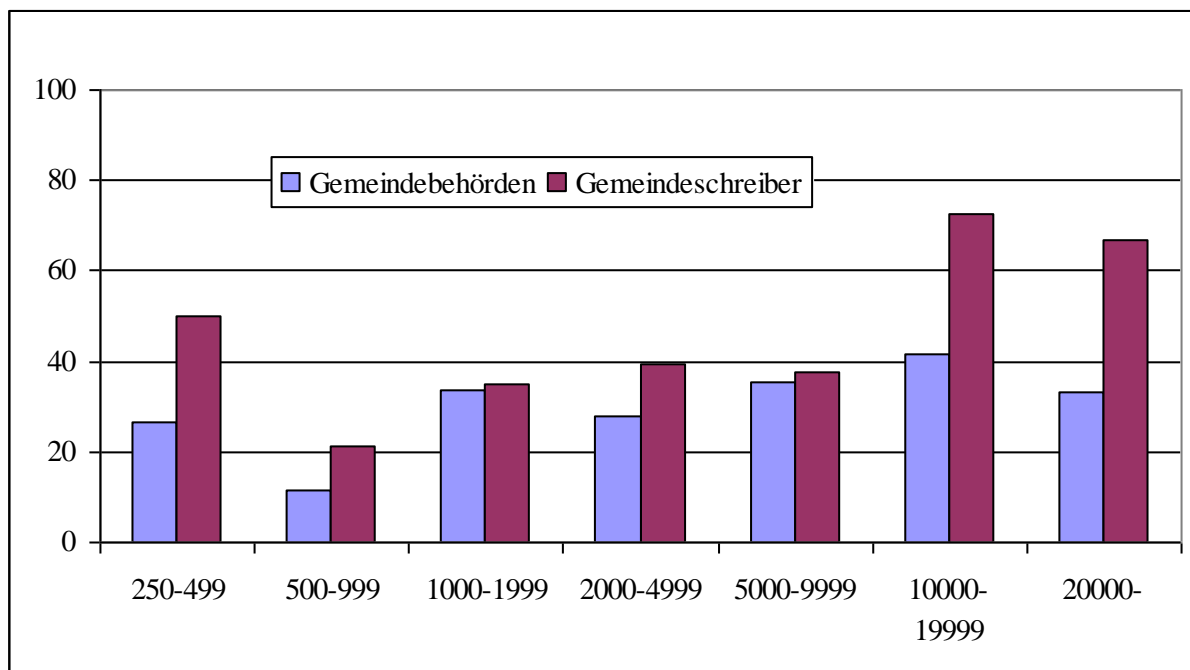
<sup>12</sup> Dieses Resultat erstaunt doch etwas. Gerade weil die Regionalplanung ein politisch umstrittener Bereich ist, besteht für die stimmberechtigte Bevölkerung in den Verbandsgemeinden ein Initiativ- und Referendumsrecht.

Tabelle 4.6: Beurteilung der Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	zu gering	eher zu gering	angemessen	eher zu gross	zu gross	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		16.7%	66.7%			16.7%	6
Altersheime			90.9%	9.1%			11
Spitex		50.0%	50.0%				2
Spital	14.3%	14.3%	57.1%	14.3%			7
Schule	9.1%	9.1%	81.8%				11
Kirche		25.0%	75.0%				4
Friedhof		22.2%	66.7%		11.1%		9
Forst			100.0%				1
Betreibung		50.0%				50.0%	2
Abwasser		23.5%	70.6%			5.9%	17
Abfall		14.3%	85.7%				7
Wasser		28.6%	57.1%			14.3%	7
Feuerwehr	11.1%	22.2%	66.7%				18
Sicherheit	12.5%	12.5%	75.0%				8
Regionalplanung	50.0%	16.7%	33.3%				6
Sport			100.0%				1
Verbandsgrösse:							
2 Gemeinden	12.0%	28.0%	56.0%			4.0%	25
3-5 Gemeinden	2.0%	14.0%	76.0%	2.0%	2.0%	4.0%	50
6-10 Gemeinden	5.9%	23.5%	70.6%				17
11-20 Gemeinden	5.3%	21.1%	63.2%	5.3%		5.3%	19
mehr als 20 Gemeinden	25.0%	8.3%	66.7%				12

Die Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutive wird von den Gemeindeschreibern – etwas überraschend – deutlich kritischer eingeschätzt als von den Exekutivmitgliedern selber (vgl. Abbildung 4.4). Diese Beobachtung trifft in erster Linie auf die Kleinstgemeinden und am ausgeprägtesten auf die Städte zu. Gemeindeschreiber der Zürcher Städte finden zu zwei Dritteln, dass ihre Exekutiven zu wenig Einfluss auf die Zweckverbände nehmen können.

Abbildung 4.4: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf die Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse



Eher distanziert scheint das Verhältnis der Verantwortlichen der Zweckverbände zu den Behörden ihrer Mitgliedsgemeinden zu sein. So überwiegt in einigen Aufgabenbereichen der Anteil der Zweckverbände, die die Einflussmöglichkeiten der Exekutivmitglieder als zu hoch erachten, den Anteil der Zweckverbände, die diese als zu gering einstufen. Am deutlichsten ist diese „behördenkritische“ Sichtweise in den Aufgabenbereichen Altersheime, Spital, Abfall- und Wasserversorgung zu sehen (vgl. Tabelle 4.7). Die Kritik an zu grossen Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutiven ist am ausgeprägtesten in mittelgrossen Zweckverbänden mit 6 bis 20 Mitgliedsgemeinden.



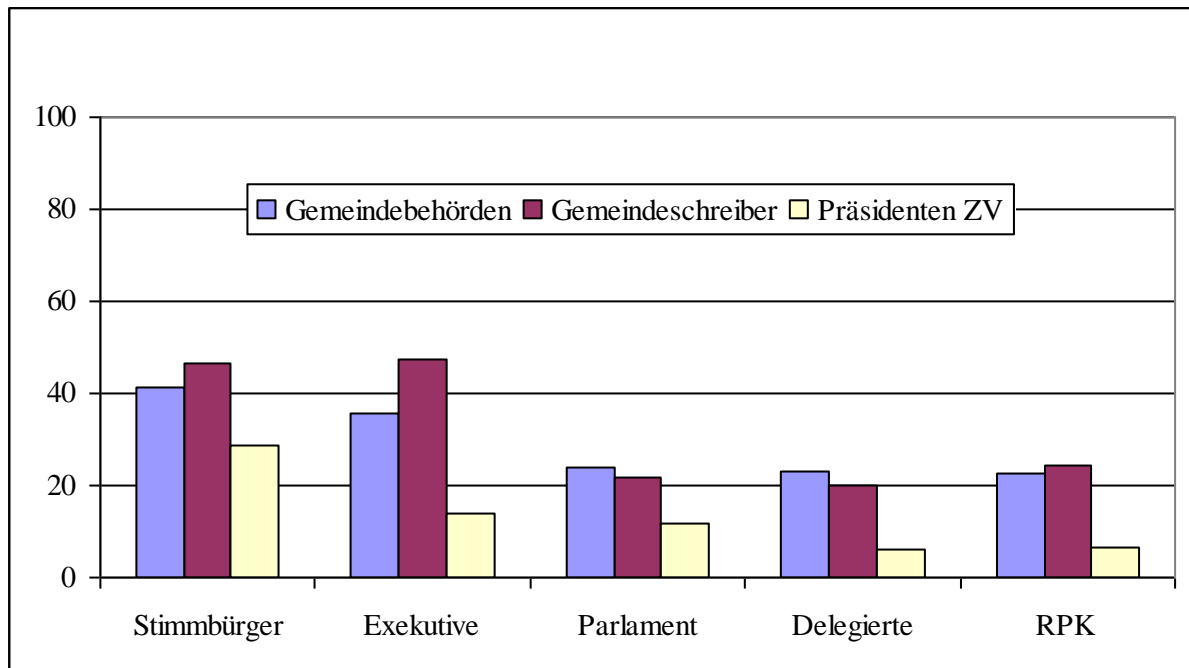
Tabelle 4.7: Beurteilung der Einflussmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	zu gering	eher zu gering	angemessen	eher zu gross	zu gross weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		16.7%	66.7%		16.7%	6
Altersheime			72.7%	18.2%	9.1%	11
Spitex			100.0%			2
Spital		14.3%	57.1%	28.6%		7
Schule		9.1%	72.7%	9.1%	9.1%	11
Kirche			100.0%			4
Friedhof			100.0%			8
Forst			100.0%			1
Betreibung			50.0%		50.0%	2
Abwasser			100.0%			16
Abfall			71.4%	28.6%		7
Wasser			71.4%	28.6%		7
Feuerwehr	5.0%	10.0%	80.0%	5.0%		20
Sicherheit		12.5%	75.0%	12.5%		8
Regionalplanung			66.7%	16.7%	16.7%	6
Sport			100.0%			1
Verbandsgrösse:						
2 Gemeinden	7.4%	3.7%	85.2%	3.7%		27
3-5 Gemeinden		4.1%	79.6%	10.2%	4.1% 2.0%	49
6-10 Gemeinden			81.3%	18.8%		16
11-20 Gemeinden		5.3%	68.4%	15.8%	5.3% 5.3%	19
mehr als 20 Gemeinden		16.7%	75.0%	8.3%		12

### 4.3 Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure

Ein ähnliches Bild wie bei den Einflussmöglichkeiten ergibt sich bei der Einschätzung der Kontrollmöglichkeiten über die Zweckverbände, bei denen nicht die Politikformulierung, sondern die Aufsicht über die Tätigkeiten der Zweckverbände im Vordergrund steht (vgl. Abbildung 4.5). Gut 40 Prozent der befragten Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden stufen die Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeindeexekutive als zu gering ein. Beim Parlament, den Delegierten des Zweckverbandes und der Rechnungsprüfungskommission sind dagegen nur rund 20 Prozent mit den Kontrollmöglichkeiten nicht zufrieden.

Abbildung 4.5: Anteil der Befragten, die die Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen



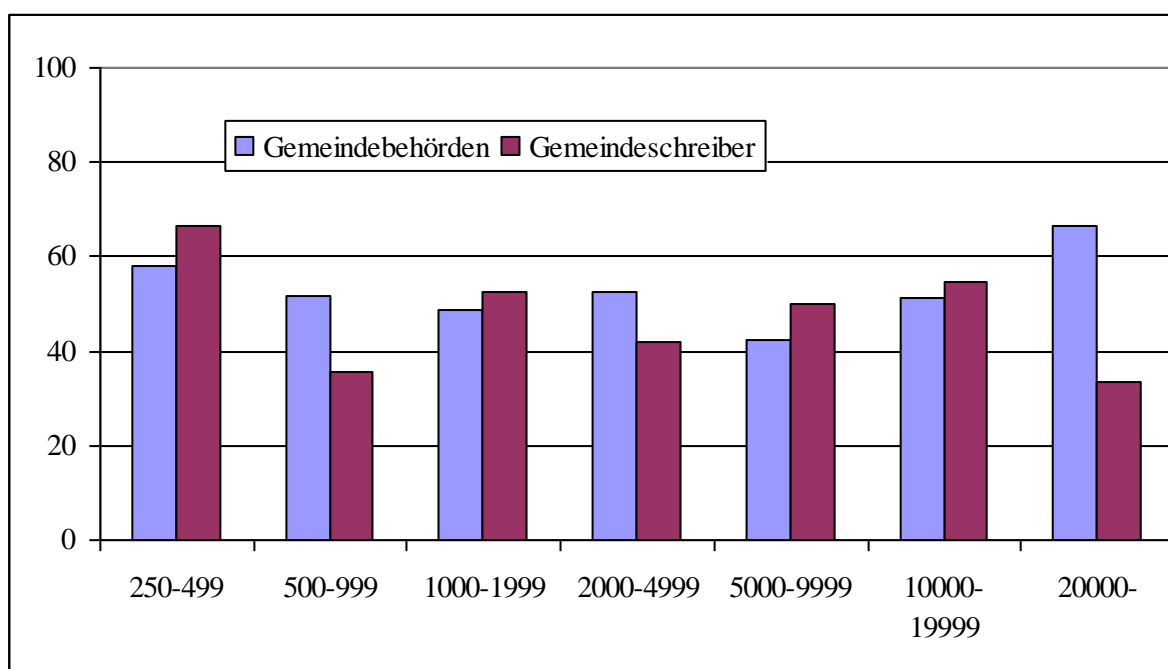
In der Frage der Kontrollmöglichkeiten treten die Prioritäten der Parteien relativ scharf zu Tage (vgl. Tabelle 4.8). Es zeigt sich, dass für die SP-Vertreter in den Gemeindebehörden vor allem stärkere Kontrollmöglichkeiten des Souveräns ein primäres Anliegen sind. Die Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive werden dagegen in erster Linie von den bürgerlichen Exekutivmitgliedern der CVP und der FDP als zu gering erachtet.

Tabelle 4.8: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit

	FDP	CVP	SVP	SP	Parteilose	total
Stimmbürgerschaft	50.4	42.1	49.3	70.4	54.1	46.4
Gemeindeexekutive	45.5	52.6	33.1	33.3	28.0	47.3
Parlament	26.8	0.0	23.8	33.3	20.5	22.0
Delegierte im ZV	29.3	38.9	18.8	19.2	19.0	20.0
Rechnungsprüfungskomm.	29.4	36.8	16.1	33.3	21.4	23.6

Die Möglichkeiten der Stimmbürgerschaft zur Kontrolle der Geschäfte der Zweckverbände werden von den Gemeindeschreibern und den Gemeindebehörden relativ ähnlich beurteilt (vgl. Abbildung 4.6). Eine Ausnahme bilden die grossen Städte, in denen die Einschätzungen von Stadtbehörden und Stadtschreibern auffällig divergieren und bessere Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft hauptsächlich von den Politikern gefordert wird. Eine stärkere Kontrolle der Bevölkerung wünschen sich daneben am meisten Vertreter der Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern.

Abbildung 4.6: Anteil der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden, die die Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft bezüglich der Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse



Zwischen der Einschätzung der Kontrollmöglichkeiten – aus der Sicht der Verbandsverantwortlichen – und den Aufgabenbereichen ist kein klarer Zusammenhang zu finden, und es gibt keine aussagekräftigen Resultate, die hervorstechen (vgl. Tabelle 4.9). Zumindest ein Drittel der Verbandsvorsitzenden erachten beim Spitalwesen, bei der Abwasserentsorgung, bei der Wasserversorgung und bei der Regionalplanung die Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung als (eher) zu gering, aber diese

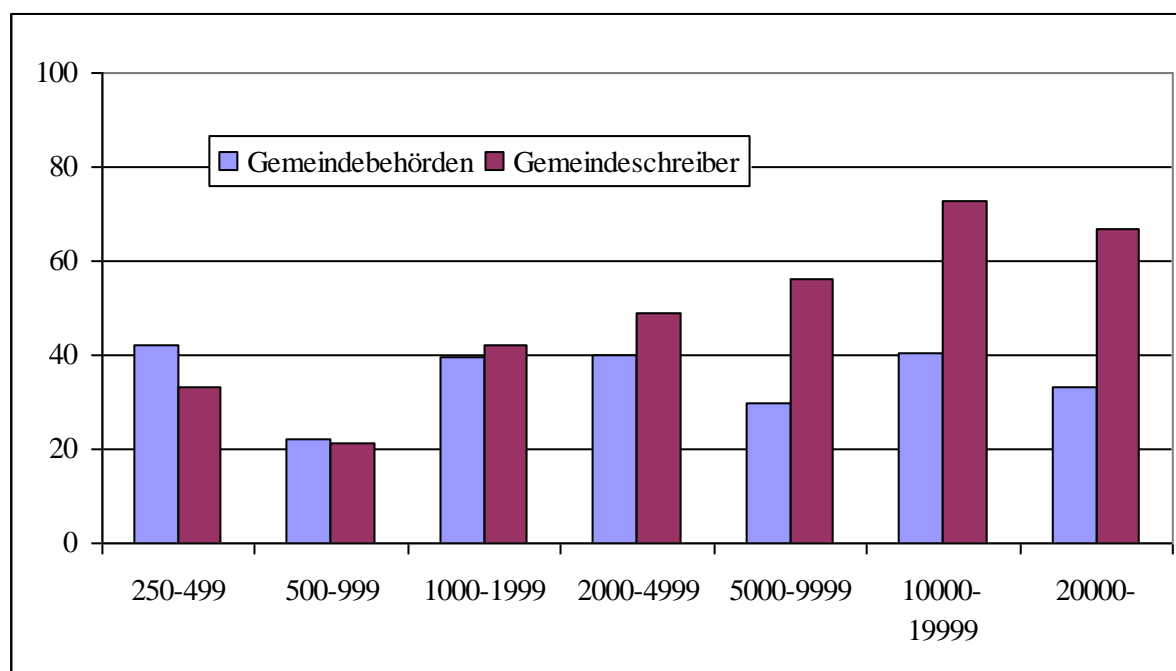
Zahlen sind wegen der geringen Anzahl Zweckverbände, mit Ausnahme des Bereichs Abwasser, nicht sehr aussagekräftig. Auch die Berücksichtigung der Verbandsgrösse liefert in dieser Hinsicht keine klar interpretierbaren Unterschiede.

Tabelle 4.9: Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	zu gering	eher zu gering	angemessen	eher zu gross	zu gross	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		20.0%	40.0%			40.0%	5
Altersheime	9.1%	18.2%	63.6%	9.1%			11
Spitex		50.0%	50.0%				2
Spital	14.3%	28.6%	57.1%				7
Schule	9.1%	18.2%	63.6%		9.1%		11
Kirche		25.0%	75.0%				4
Friedhof		11.1%	77.8%			11.1%	9
Forst	100.0%						1
Betreibung			50.0%			50.0%	2
Abwasser	18.8%	18.8%	62.5%				16
Abfall		14.3%	57.1%	14.3%		14.3%	7
Wasser		42.9%	42.9%			14.3%	7
Feuerwehr	15.8%	15.8%	68.4%				19
Sicherheit	12.5%		87.5%				8
Regionalplanung	33.3%		66.7%				6
Sport			100.0%				1
Verbandsgrösse:							
2 Gemeinden	11.5%	19.2%	69.2%				26
3-5 Gemeinden	10.2%	16.3%	63.3%			10.2%	49
6-10 Gemeinden	17.6%	17.6%	47.1%	11.8%		5.9%	17
11-20 Gemeinden	5.6%	16.7%	72.2%			5.6%	18
mehr als 20 Gemeinden	16.7%	16.7%	58.3%		8.3%		12

Kontrollmöglichkeiten, die sich den Gemeindeexekutiven der Mitgliedsgemeinden bieten, werden hauptsächlich von den Gemeindeschreibern als zu gering kritisiert, und zwar hauptsächlich in den grossen Gemeinden (vgl. Abbildung 4.7). Rund zwei Drittel der Stadtschreiber in den Zürcher Städten sind der Meinung, dass ihr Stadtrat die Zweckverbände zu wenig kontrollieren kann.

Abbildung 4.7: Anteil der Gemeindeglieder und Gemeindebehörden, die die Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive bezüglich der Aktivitäten der Zweckverbände als zu gering einstufen, nach Gemeindegrösse



Gar nicht dieser Ansicht sind Verantwortlichen der Zweckverbände (vgl. Tabelle 4.10). In der überwiegenden Mehrheit sind sie der Ansicht, dass die bestehenden Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Exekutiven vollauf genügen, und im Spitalwesen sind sogar 4 von 10 Verantwortlicher von Zweckverbänden der Ansicht, dass diese Kontrollmöglichkeiten zu gross sind.

Ähnlich wie bei der Einschätzung der Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft nimmt auch hinsichtlich Gemeindeexekutive die Verbandsgrösse keine bedeutende Rolle ein. Trotzdem zeigen sich kleine Unterschiede. So schätzen doch bei den mittelgrossen Zweckverbänden drei von 17 befragten Verantwortlichen die Kontrolle durch die Gemeindeexekutiven als zu gross ein, in den Verbänden mit 11 bis 20 Mitgliedsgemeinden erachten dagegen praktisch alle Verbandsverantwortlichen diese Kontrollmöglichkeiten als angemessen.

Tabelle 4.10: Beurteilung der Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive auf Politik und Tätigkeiten von Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	zu gering	eher zu gering	angemessen	eher zu gross	zu gross	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		20.0%	80.0%				5
Altersheime		10.0%	50.0%	30.0%	10.0%		10
Spitex			100.0%				2
Spital		14.3%	85.7%				7
Schule	9.1%	9.1%	72.7%	9.1%			11
Kirche			100.0%				4
Friedhof			100.0%				8
Forst			100.0%				1
Betreibung		50.0%				50.0%	2
Abwasser	5.9%	23.5%	70.6%				17
Abfall			85.7%	14.3%			7
Wasser		14.3%	85.7%				7
Feuerwehr	5.0%	10.0%	85.0%				20
Sicherheit		12.5%	87.5%				8
Regionalplanung			83.3%	16.7%			6
Sport			100.0%				1
Verbandsgrösse:							
2 Gemeinden	7.4%	11.1%	81.5%				27
3-5 Gemeinden	2.1%	12.5%	77.1%	4.2%	2.1%	2.1%	48
6-10 Gemeinden		11.8%	70.6%	17.6%			17
11-20 Gemeinden		5.6%	88.9%	5.6%			18
mehr als 20 Gemeinden	8.3%	8.3%	75.0%	8.3%			12

#### 4.4 Arbeitsweise der Zweckverbände

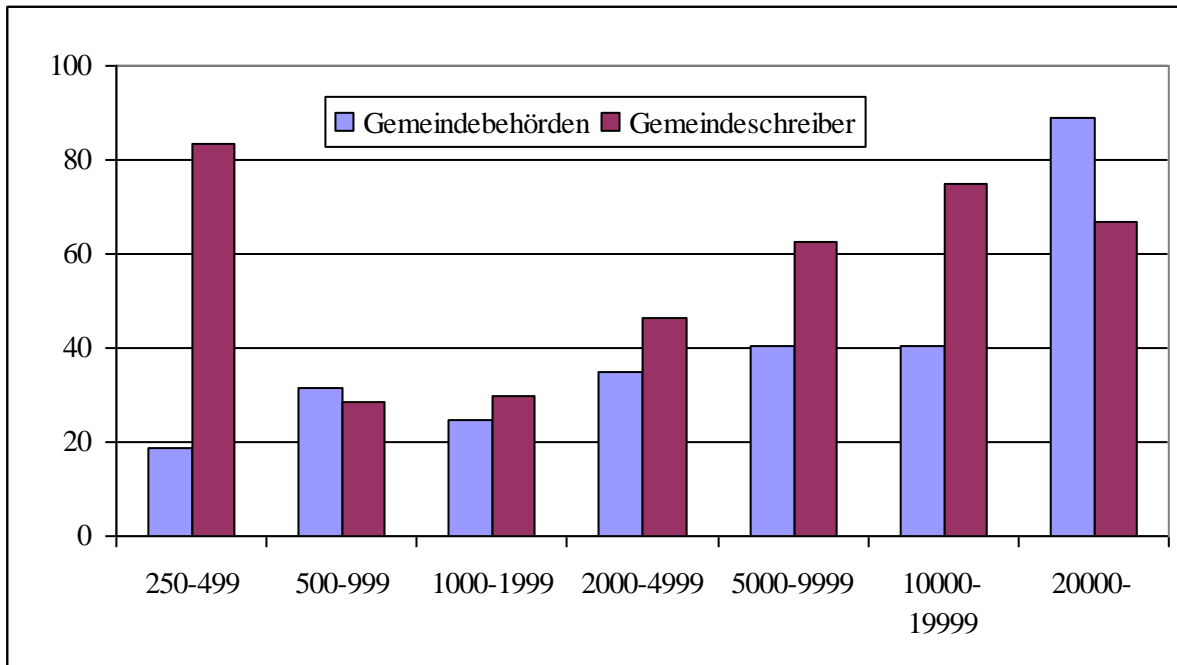
Neben den demokratischen Defiziten sind auch die **Entscheidungsabläufe** in den Zweckverbänden in der Kritik der Gemeindeexponenten. Für beinahe die Hälfte der Gemeindeglieder und -behörden dauern sie zu lange (vgl. Tabelle 4.11). Auch bei den Verantwortlichen der Zweckverbände kritisiert ein Drittel die Dauer der Entscheidungsabläufe.

Tabelle 4.11: Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
zu lange	45.6	49.1	33.6
angemessen	52.8	47.4	64.0
zu wenig lange	0.6	0.0	0.0
weiss nicht	1.0	3.5	2.4

Besonders kritisch bezüglich der mangelnden Schnelligkeit der Entscheidungsabläufe zeigen sich die Gemeindeschreiber der Kleinstgemeinden und der grossen Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern (vgl. Abbildung 4.8). Dagegen finden die Gemeindeschreiber der kleinen Gemeinden mit 500 bis 2000 Einwohnern in ihrer überwiegenden Mehrheit keinen Grund zur Beanstandung. Am meisten Mühe mit den bestehenden Verhältnissen bekunden die Stadträte der grossen Städte. Sie sind praktisch alle der Meinung, dass die Entscheidungsprozesse in den Zweckverbänden zu lange dauern.

Abbildung 4.8: Anteil der Gemeindegremien und Gemeindegremien, die die Entscheidungsabläufe in den Zweckverbänden, bei denen es die Zustimmung der Verbandsgemeinden braucht, als zu langwierig einstufen, nach Gemeindegrösse



Als besonders langatmig werden die Entscheidungsabläufe in den Zweckverbänden des Spitalwesens empfunden. In allen sieben Zweckverbänden empfinden sie die Verbandsverantwortlichen als zu langsam (vgl. Tabelle 4.12). Mehr als 40 Prozent der Verantwortlichen sind bei der Abwasserentsorgung und im Abfallwesen sowie bei den Altersheimen dieser Meinung.

Es zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen der Verbandsgrösse und der Kritik an den Entscheidungsabläufen. In den kleinsten Zweckverbänden mit zwei Mitgliedsgemeinden ist die Zufriedenheit mit dem Tempo der Entscheidungsabläufe umfassend und in den kleinen Verbänden mit drei bis fünf Mitgliedsgemeinden ist zwei Drittel der Verbände zufrieden mit dem Tempo. In den Zweckverbänden mit mehr als 5 Mitgliedsgemeinden findet dagegen jeder zweite Verband, dass die Entscheidungen in zu langatmigen Abläufen zustande kommen.



Tabelle 4.12: Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	zu lange	angemessen	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge	33.3%	66.7%		6
Altersheime	45.5%	54.5%		11
Spitex	33.3%	66.7%		3
Spital	100.0%			7
Schule	36.4%	63.6%		11
Kirche	40.0%	60.0%		5
Friedhof		100.0%		8
Forst		100.0%		1
Betreibung		50.0%	50.0%	2
Abwasser	58.8%	41.2%		17
Abfall	42.9%	42.9%	14.3%	7
Wasser	28.6%	71.4%		7
Feuerwehr	15.0%	85.0%		20
Sicherheit		87.5%	12.5%	8
Regionalplanung	16.7%	83.3%		6
Sport		100.0%		1
<b>Verbandsgrösse:</b>				
2 Gemeinden	7.4%	92.6%		27
3-5 Gemeinden	32.7%	65.3%	2.0%	49
6-10 Gemeinden	50.0%	50.0%		18
11-20 Gemeinden	47.4%	42.1%	10.5%	19
mehr als 20 Gemeinden	50.0%	50.0%		12

Wenig Grund zu Kritik bietet die **Grösse der Einzugsgebiete** (vgl. Tabelle 4.13). Rund 90 Prozent der kommunalen Exekutivmitglieder und der Gemeindeschreiber finden sie angemessen. Bei den Verantwortlichen der Zweckverbände ist aber immerhin ein Fünftel der Ansicht, dass das Einzugsgebiet eher zu klein ist.

Tabelle 4.13: Beurteilung der Grösse der Einzugsgebiete

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
eher zu gross	5.0	0.9	2.4
angemessen	88.2	93.8	78.0
eher zu klein	5.2	3.6	18.1
weiss nicht	1.6	1.8	1.6

Besonders hoch ist der Anteil der Verbandsverantwortlichen, die das Einzugsgebiet als zu klein erachten, bei den Altersheimen und im Spitalwesen, bei der Abfallentsorgung und im Zivilschutz (vgl. Tabelle 4.14). Ebenfalls sind die wenigen Zweckverbände im Forst- und Betreibungswesen und im Bereich Sport fast einhellig der Meinung, dass das Einzugsgebiet grösser sein könnte.

Tabelle 4.14: Beurteilung der Grösse des Einzugsgebietes des Zweckverbandes durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	eher zu angemessen gross	eher zu klein	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge	100.0%			6
Altersheime	45.5%	36.4%	18.2%	11
Spitex	100.0%			3
Spital	14.3%	57.1%	28.6%	7
Schule	18.2%	72.7%	9.1%	11
Kirche	80.0%	20.0%		5
Friedhof	88.9%	11.1%		9
Forst		100.0%		1
Betreibung	50.0%	50.0%		2
Abwasser	88.2%	11.8%		17
Abfall	71.4%	28.6%		7
Wasser	100.0%			7
Feuerwehr	85.0%	15.0%		20
Sicherheit	75.0%	25.0%		8
Regionalplanung	100.0%			6
Verkehr	100.0%			1
Schiessanlage	100.0%			1
Sport	33.3%	66.7%		3
Verbandsgrösse:	74.1%	25.9%		27
2 Gemeinden	84.3%	13.7%	2.0%	51
3-5 Gemeinden	5.6%	55.6%	38.9%	18
6-10 Gemeinden		89.5%	10.5%	19
11-20 Gemeinden	16.7%	75.0%	8.3%	12
mehr als 20 Gemeinden	74.1%	25.9%		27

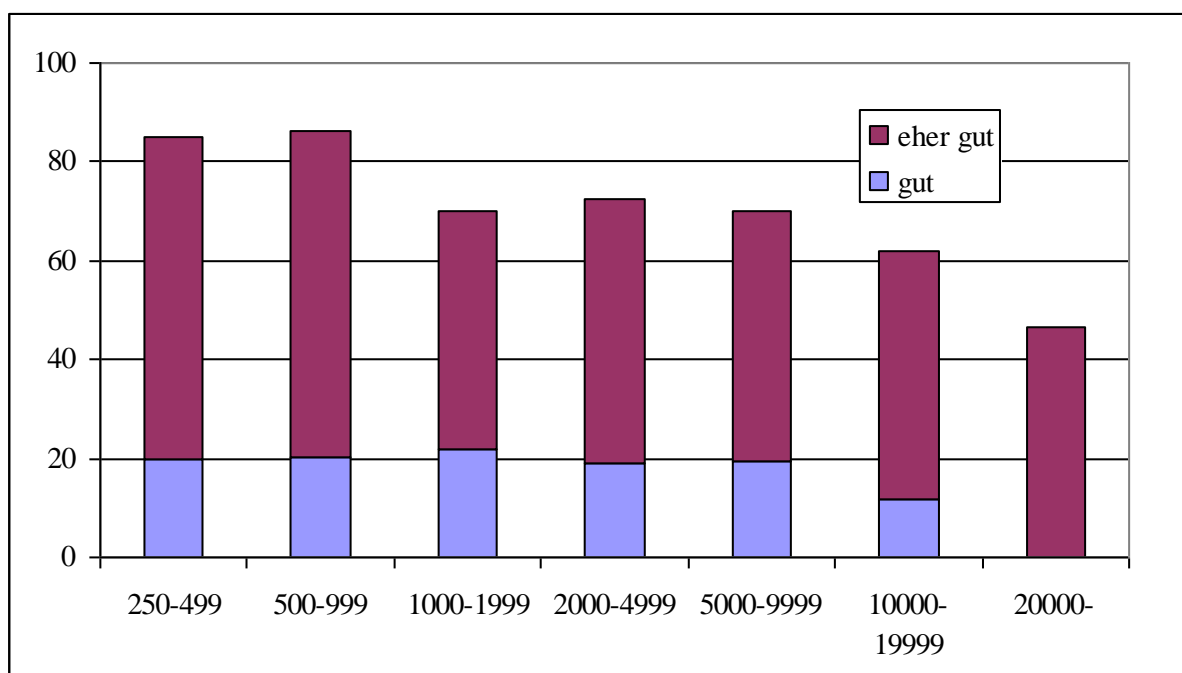
Die **Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen** wird im Allgemeinen als gut betrachtet, allerdings mit Unterschieden zwischen den Repräsentantengruppen (vgl. Tabelle 4.15). Am besten schneiden die Mandatsträger bei den Präsidenten der Zweckverbände ab. Von diesen beurteilen 75 Prozent deren Fachkompetenz als ausreichend. Die Gemeinbeschreiber sind hier kritischer eingestellt. Nur 60 Prozent bewerten die Fachkompetenz ihrer Gemeindevertreter als gut oder eher gut, während 30 Prozent sie als eher ungenügend beurteilen.

Tabelle 4.15: Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
gut	18.3	15.8	24.4
eher gut	52.6	44.7	52.0
eher ungenügend	24.7	30.7	18.9
ungenügend	2.6	3.5	3.9
weiss nicht	1.8	5.3	0.8

Bei den Antworten der Gemeindebehörden zeigt sich eine leichte Tendenz, dass mit zunehmender Gemeindegrösse der Glaube an eine ausreichende Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden abnimmt (vgl. Abbildung 4.9). Sind in den kleinen Gemeinden bis 1000 Einwohner mehr als 80 Prozent der Befragten der Ansicht, dass die fachliche Kompetenz der Gemeindevertreter zumindest nicht ungenügend ist, meinen beinahe 60 Prozent der Behördenmitglieder in den grossen Städten, dass ihre Vertreter in den Zweckverbänden in fachlicher Hinsicht den Anforderungen nicht genügen.

Abbildung 4.9: Anteil der Gemeindebehörden, die die Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden insgesamt als gut oder eher gut bezeichnen, nach Gemeindegrösse



Die auffälligsten fachlichen Mängel weisen die Gemeindevertreter nach Meinung der Verbandsverantwortlichen bei den Altersheimen, im Spital- und im Schulwesen sowie im Bereich Betreibungen auf (vgl. Tabelle 4.16). Als überdurchschnittlich kompetent werden sie in den Aufgabebereichen Friedhof, Feuerwehr, Zivilschutz (Sicherheit) und Regionalplanung eingeschätzt. Gespalten sind die Meinungen im Bereich Kirchen.

Tabelle 4.16: Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	gut	eher gut	eher un- genügend	unge- nügend	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		83.3%	16.7%			6
Altersheime	9.1%	36.4%	18.2%	27.3%	9.1%	11
Spitex	33.3%	66.7%				3
Spital		42.9%	57.1%			7
Schule	9.1%	45.5%	36.4%	9.1%		11
Kirche	40.0%	20.0%	40.0%			5
Friedhof	66.7%	33.3%				9
Forst		100.0%				1
Betreibung			100.0%			2
Abwasser	11.8%	70.6%	17.6%			17
Abfall	14.3%	85.7%				7
Wasser	28.6%	57.1%	14.3%			7
Feuerwehr	40.0%	55.0%	5.0%			20
Sicherheit	37.5%	37.5%	12.5%	12.5%		8
Regionalplanung	33.3%	50.0%	16.7%			6
Verkehr			100.0%			1
Schiessanlage	100.0%					1
Sport		66.7%	33.3%			3
Verbandsgrösse:						
2 Gemeinden	37.0%	48.1%	11.1%	3.7%		27
3-5 Gemeinden	31.4%	49.0%	15.7%	3.9%		51
6-10 Gemeinden	11.1%	66.7%	16.7%		5.6%	18
11-20 Gemeinden	5.3%	57.9%	31.6%	5.3%		19
mehr als 20 Gemeinden	16.7%	41.7%	33.3%	8.3%		12

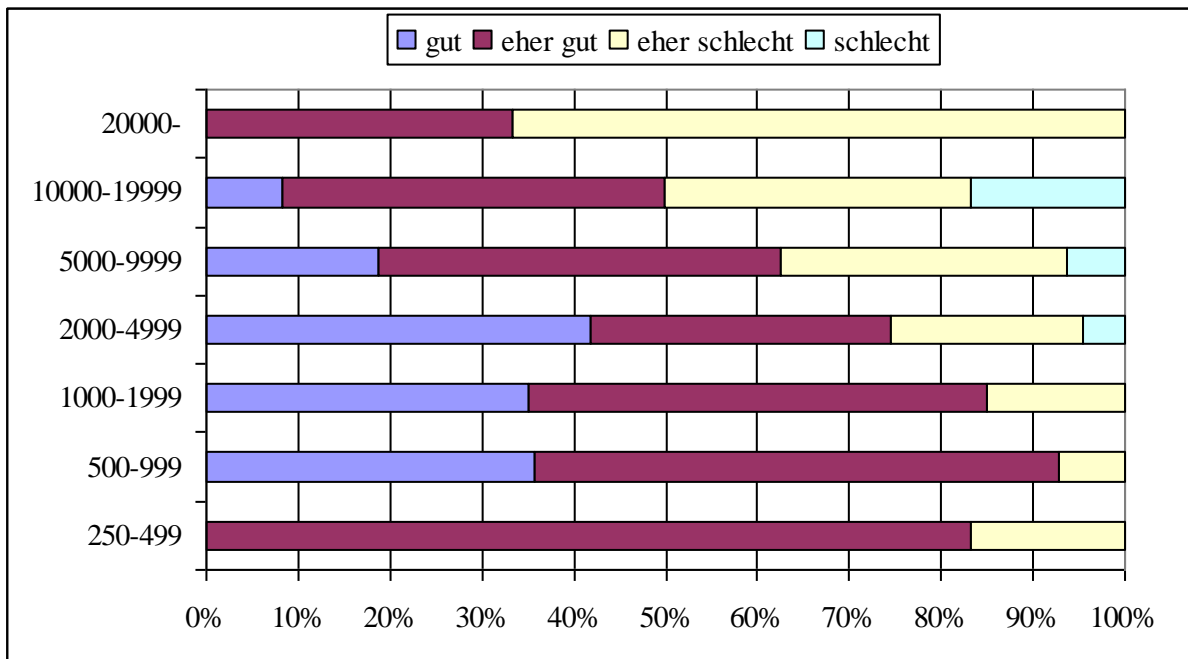
Auch bezüglich des **Informationsgrads** haben die befragten Gruppen leicht differierende Ansichten (vgl. Tabelle 4.17). So sind die Gemeindebehörden der Meinung, dass sie über die Tätigkeiten der Zweckverbände fast durchgehend ausreichend gut informiert sind. Etwas anders sehen das die Präsidenten der Zweckverbände. 27 Prozent der Präsidenten sind der Ansicht, dass der Informationsgrad der kommunalen Exekutiven als ungenügend einzustufen ist. Auch die Gemeindeschreiber sind im Allgemeinen zufrieden mit ihren Kenntnissen über die Arbeit der Zweckverbände. Aber auch bei ihnen ist eine starke Minderheit von mehr als 20 Prozent der Ansicht, dass sie besser informiert sein könnten.

Tabelle 4.17: Informationsgrad der Exekutivmitglieder resp. der Gemeindeschreiber über die Arbeit der Zweckverbände

Informationsgrad der:	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
	Mitglieder Exekutive	Gemeindeschreiber	Mitglieder Exekutive
gut informiert	32.4	29.8	33.1
eher gut informiert	56.3	43.9	37.8
eher schlecht informiert	9.9	21.9	25.2
schlecht informiert	1.0	4.4	1.6
weiss nicht	0.4		2.4

Ebenso wie bei der Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter in den Zweckverbänden ist bei der Einschätzung des Informationsgrades der Gemeindeschreiber über die Aktivitäten in den Zweckverbänden ein starker Zusammenhang mit der Gemeindegrösse festzustellen. Abbildung 4.10 zeigt deutlich, dass mit zunehmender Gemeinde- resp. Stadtschreiber ihren Informationsgrad tiefer beurteilen. Sind in kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern knapp 90 Prozent der Gemeindeschreiber der Ansicht, sie seien über die Aktivitäten der Zweckverbände gut informiert, sinkt dieser Anteil in den Städten unter 50 Prozent.

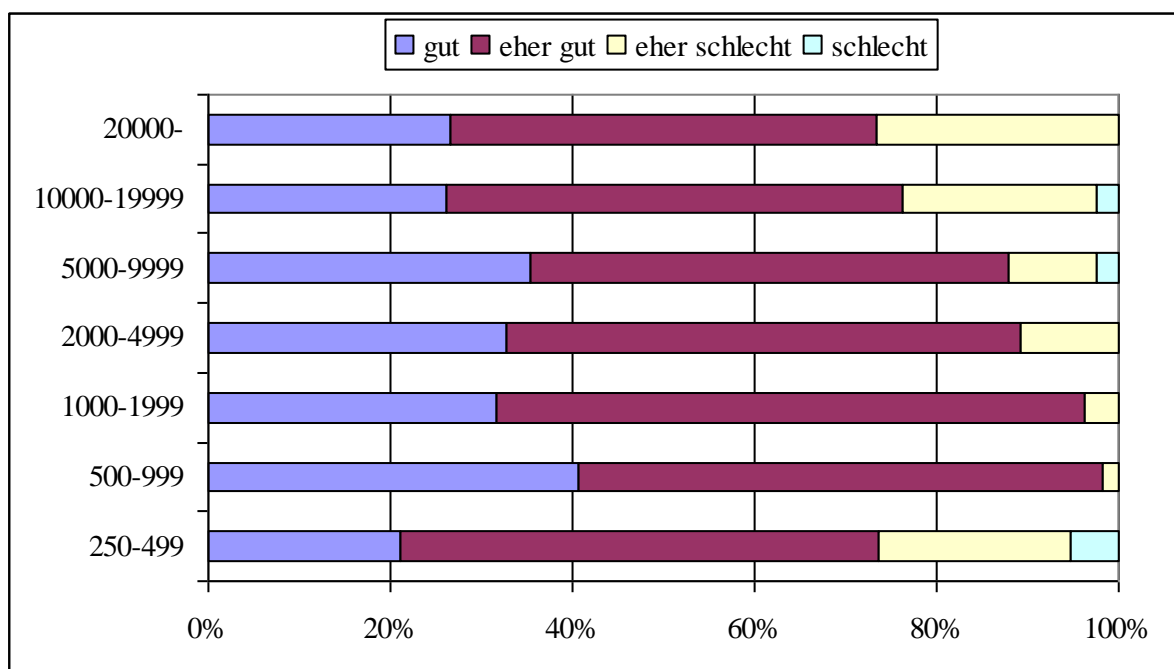
Abbildung 4.10: Beurteilung der Gemeindeglieder ihres eigenen Informationsgrades über die Arbeit der Zweckverbände, nach Gemeindegrösse



Die Gemeindebehörden schätzen ihren Informationsgrad über die Arbeit der Zweckverbände deutlich höher ein als die Gemeindeglieder (vgl. Abbildung 4.11). Auch bei den Gemeindebehörden nimmt der Anteil der nach eigener Einschätzung gut Informierten mit zunehmender Gemeindegrösse ab, allerdings mit geringeren Unterschieden zwischen den Grössenkategorien. So sind auch in den Städten mehr als 70 Prozent der Exekutivmitglieder der Ansicht, dass sie über die Arbeit der Zweckverbände mehr oder weniger Bescheid wissen. Eine Ausnahme bilden allerdings die Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern.



Abbildung 4.11: Beurteilung der Gemeindebehörden ihres eigenen Informationsgrades über die Arbeit der Zweckverbände, nach Gemeindegrösse



Wie in Tabelle 4.17 gesehen, stufen die Verantwortlichen der Zweckverbände den Informationsgrad der Exekutivmitglieder etwas tiefer ein als diese selber. Dabei sind doch einige Unterschiede zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen festzustellen. Als relativ gut wird der Informationsgrad der Gemeindebehörden in den Bereichen Feuerwehr, Abfallentsorgung und Regionalplanung eingeschätzt (vgl. Tabelle 4.18). Überdurchschnittlich schlecht informiert sind die Gemeindebehörden laut Beurteilung der Verbandsverantwortlichen im Schulwesen, beim Zivilschutz und im Bereich Betreibungen. Gespalten ist die Beurteilung bei den Aufgaben Kirche und Friedhofswesen. In kleinen Zweckverbänden mit weniger als sechs Mitgliedsgemeinden wird der Anteil der gut informierten Gemeindebehörden deutlich höher eingeschätzt als in grösseren Verbänden. In den grossen Verbänden mit mehr als 20 Gemeinden umfasst der Anteil der nicht gut informierten Gemeindebehörden beinahe 60 Prozent.

Tabelle 4.18: Beurteilung des Informationsstandes der Exekutivmitglieder durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	gut infor- miert	eher gut informiert	eher schlecht informiert	schlechtweiss nicht informiert	Anzahl
Fürsorge	16.7%	50.0%	16.7%	16.7%	6
Altersheime	27.3%	45.5%	18.2%	9.1%	11
Spitex	33.3%	66.7%			3
Spital	14.3%	57.1%	28.6%		7
Schule	18.2%	9.1%	63.6%	9.1%	11
Kirche	40.0%	20.0%	20.0%	20.0%	5
Friedhof	44.4%	11.1%	44.4%		9
Forst		100.0%			1
Betreibung			100.0%		2
Abwasser	23.5%	58.8%	17.6%		17
Abfall	42.9%	42.9%		14.3%	7
Wasser	14.3%	71.4%	14.3%		7
Feuerwehr	50.0%	35.0%	15.0%		20
Sicherheit	37.5%	12.5%	50.0%		8
Regionalplanung	50.0%	50.0%			6
Verkehr	100.0%				1
Schiessanlage	100.0%				1
Sport	33.3%	33.3%	33.3%		3
Verbandsgrösse:					
2 Gemeinden	48.1%	25.9%	25.9%		27
3-5 Gemeinden	35.3%	43.1%	19.6%	2.0%	51
6-10 Gemeinden	22.2%	50.0%	16.7%	5.6%	18
11-20 Gemeinden	21.1%	42.1%	26.3%	10.5%	19
mehr als 20 Gemeinden	25.0%	16.7%	58.3%		12

In der Beurteilung der **Ausgabenkompetenzen** der Zweckverbände ist mit knapp 80 Prozent der Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber und mit 73 Prozent der Verantwortlichen der Zweckverbände der überwiegende Teil der Befragten der Meinung, dass sie angemessen sind (vgl. Tabelle 4.19). Innerhalb der Gemeindebehörden beurteilen 13.5 Prozent die Ausgabenkompetenzen als eher zu gross, bei den Verantwortlichen der Zweckverbände ist hingegen ein doch bemerkenswerter Anteil von 25 Prozent der Befragten der Meinung, dass sie eher zu klein sind.

Tabelle 4.19: Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
eher zu gross	13.5	8.8	0.8
angemessen	79.6	78.9	73.0
eher zu klein	4.6	7.9	25.4
weiss nicht	2.2	4.4	0.8

Zwischen den Aufgabenbereichen unterscheidet sich die Beurteilung der Ausgabenkompetenzen teilweise beträchtlich. Am negativsten fällt sie in den Spitälern aus: Fünf von sieben Zweckverbänden im Spitalwesen finden, dass ihre Ausgabenkompetenzen zu tief angesetzt sind (vgl. Tabelle 4.20). Auch im Schulwesen und in der Abfallentsorgung entsprechen die Ausgabenkompetenzen überdurchschnittlich häufig nicht den Bedürfnissen der Zweckverbände.

Die Bewertung der Ausgabenkompetenzen hängt mit der Grösse der Zweckverbände zusammen. Mit steigender Verbandsgrösse nimmt tendenziell auch die Unzufriedenheit mit den Ausgabenkompetenzen zu.

Tabelle 4.20: Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	eher zu gross	angemessen	eher zu klein	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge		66.7%	33.3%		6
Altersheime		72.7%	27.3%		11
Spitex		100.0%			3
Spital		28.6%	71.4%		7
Schule	9.1%	45.5%	45.5%		11
Kirche		80.0%	20.0%		5
Friedhof		88.9%	11.1%		9
Forst		100.0%			1
Betreibung		50.0%		50.0%	2
Abwasser		52.9%	47.1%		17
Abfall		85.7%	14.3%		7
Wasser		71.4%	28.6%		7
Feuerwehr		95.0%	5.0%		20
Sicherheit		100.0%			7
Regionalplanung		66.7%	33.3%		6
Verkehr		100.0%			1
Schiessanlage		100.0%			1
Sport		66.7%	33.3%		3
Verbandsgrösse:					
2 Gemeinden		81.5%	18.5%		27
3-5 Gemeinden		76.0%	22.0%	2.0%	50
6-10 Gemeinden		77.8%	22.2%		18
11-20 Gemeinden		63.2%	36.8%		19
mehr als 20 Gemeinden	8.3%	50.0%	41.7%		12

Die Bewilligungspflicht bei den Ausgaben variiert je nach Aufgabenbereich ausserordentlich stark. So müssen die Zweckverbände im Spitalwesen und in der Abfallentsorgung erst bei rund 1 Mio. Fr. einmalige Ausgaben den Verbandsgemeinden zur Bewilligung vorlegen (vgl. Tabelle 4.21). In anderen Bereichen wie Spitex, Friedhof, Sport oder Feuerwehr sind schon kleine Beträge von wenigen tausend Fr. bewilligungspflichtig.

Tabelle 4.21: Bewilligungspflicht bei den Verbandsausgaben, durchschnittliche Höhe der Ausgaben

	einmalige Ausgaben	wiederkehrende Ausgaben	Anzahl
Fürsorge	59'000	25'000	5
Altersheime	144'000	47'000	10
Spitex	20'000	6667	3
Spital	914'286	140'000	6
Schule	45'100	12'187	8
Kirche	767'000	151'333	3
Friedhof	8875	4375	8
Forst	50'000	50'000	1
Abwasser	34'429	16'122	14
Abfall	1062'000	114'600	5
Wasser	134'167	10'000	5
Feuerwehr	21'150	6563	16
Sicherheit	28'571	9429	7
Regionalplanung	117'500	17'500	4
Sport	7500	3500	2
Verbandsgrösse:			
2 Gemeinden	14'042	3986	22
3-5 Gemeinden	58'698	13579	
6-10 Gemeinden	238'400	60'000	
11-20 Gemeinden	547'688	75'969	
mehr als 20 Gemeinden	436'000	59'500	

Wie werden von den Befragten die **Kriterien** bewertet, **die den Entscheidungen der Zweckverbände zugrunde liegen**? Nur eine vernachlässigbare Minderheit in allen drei befragten Gruppen ist der Ansicht, dass die Entscheidungsgrundlagen politischer Natur sind (vgl. Tabelle 4.22). Überhaupt unterscheiden sich die Antworten der Gemeindevertreter und der Verantwortlichen der Zweckverbände in diesem Punkt nur unwesentlich voneinander. Rund die Hälfte der Befragten meint, dass bei Entscheidungen der Zweckverbände sachliche Überlegungen im Vordergrund stehen. Auffallend ist der relativ hohe Anteil der Gemeindeschreiber, der sich zu diesem Thema keine Meinung erlaubt.

Tabelle 4.22: Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
sachliche Kriterien überwiegen	47.4	54.9	51.6
gleich wichtig	38.3	23.9	34.4
politische Kriterien überwiegen	8.3	6.2	5.4
weiss nicht	6.1	15.0	8.6

Diese fünf Prozent der Verantwortlichen, die die Ansicht vertreten, dass bei den Entscheidungen der Zweckverbände politische Kriterien überwiegen, konzentrieren sich auf einen einzigen Aufgabenbereich, die Alters- und Pflegeheime (vgl. Tabelle 4.23). In diesem Bereich scheinen die politischen Interessen der einzelnen Mitgliedsgemeinden Entscheidungen ganz besonders häufig zu beeinträchtigen. In allen anderen Aufgabenbereichen spielen politische Überlegungen keine entscheidende Rolle.

Tabelle 4.23: Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	sachliche Kriterien überwiegen	gleich wichtig	politische Kriterien überwiegen	weiss nicht	Anzahl
Fürsorge	33.3%	66.7%			6
Altersheime	11.1%	44.4%	44.4%		9
Spitex	100.0%				2
Spital	57.1%	42.9%			7
Schule	54.5%	36.4%	9.1%		11
Kirche	100.0%				5
Friedhof	66.7%			33.3%	3
Forst		100.0%			1
Betreibung		50.0%		50.0%	2
Abwasser	57.1%	28.6%		14.3%	14
Abfall	80.0%	20.0%			5
Wasser	50.0%	16.7%		33.3%	6
Feuerwehr	50.0%	37.5%		12.5%	8
Sicherheit	66.7%	16.7%		16.7%	6
Regionalplanung	33.3%	66.7%			6
Sport		100.0%			1
Verbandsgrösse:					
2 Gemeinden	66.7%	13.3%		20.0%	15
3-5 Gemeinden	45.2%	29.0%	9.7%	16.1%	31
6-10 Gemeinden	37.5%	62.5%			16
11-20 Gemeinden	57.9%	36.8%	5.3%		19
mehr als 20 Gemeinden	58.3%	33.3%	8.3%		12

Auch bei der Einschätzung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände glaubt die Mehrheit der Befragten, dass sie angemessen ausfallen (vgl. Tabelle 4.24). Allerdings sind immerhin mehr als ein Viertel der direkt betroffenen Verantwortlichen der Zweckverbände der Ansicht, dass der unternehmerische Spielraum zu stark eingeschränkt ist.

Tabelle 4.24: Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
eher zu gross	11.9	7.0	3.1
angemessen	73.6	76.3	69.3
eher zu klein	12.7	13.2	27.6
weiss nicht	1.8	3.5	0.0

Besonders stark betroffen von mangelnden Möglichkeiten, unternehmerisch zu agieren, sind nach Meinung der Verantwortlichen die Zweckverbände im Spital- und im Schulwesen, bei der Abfallentsorgung und bei der Regionalplanung (vgl. Tabelle 4.25). Besonders im Spitalwesen werden fehlende unternehmerische Spielräume moniert, die wohl auch damit zusammenhängen, dass die Spitäler im Rahmen von Reorganisationsmassnahmen im Gesundheitswesen besonders stark unter Zugzwang geraten sind, und die Entscheidungsprozesse im Rahmen eines Zweckverbandes als einengend empfinden.



Tabelle 4.25: Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

	eher zu gross	angemessen	eher zu klein	Anzahl
Fürsorge		83.3%	16.7%	6
Altersheime		72.7%	27.3%	11
Spitex		66.7%	33.3%	3
Spital		28.6%	71.4%	7
Schule	18.2%	36.4%	45.5%	11
Kirche		80.0%	20.0%	5
Friedhof	11.1%	88.9%		9
Forst		100.0%		1
Betreibung		100.0%		2
Abwasser	5.9%	52.9%	41.2%	17
Abfall		71.4%	28.6%	7
Wasser		71.4%	28.6%	7
Feuerwehr		90.0%	10.0%	20
Sicherheit		100.0%		8
Regionalplanung		50.0%	50.0%	6
Verkehr			100.0%	1
Schiessanlage		100.0%		1
Sport		33.3%	66.7%	3
Verbandsgrösse:				
2 Gemeinden		77.8%	22.2%	27
3-5 Gemeinden	2.0%	74.5%	23.5%	51
6-10 Gemeinden	5.6%	61.1%	33.3%	18
11-20 Gemeinden	5.3%	68.4%	26.3%	19
mehr als 20 Gemeinden	8.3%	41.7%	50.0%	12



---

## **5 DIE ZUKUNFT DER KOMMUNALEN AUFGABENERBRINGUNG**

Das letzte Kapitel behandelt Fragen nach Veränderungsmöglichkeiten in der interkommunalen Aufgabenerbringung und nach der kommunalen Aufgabenerbringung schlechthin. Zum einen geht es dabei darum, wie der unternehmerische Spielraum der Zweckverbände optimiert werden könnte. Zum anderen werden Vorschläge zur Verbesserung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden beurteilt. Schliesslich wird die Frage behandelt, ob der Zweckverband das adäquate Instrument zur kommunalen Aufgabenerbringung darstellt, oder ob andere Organisationsmodelle für die Aufgabenerbringung optimaler wären.

### **5.1 Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden**

Die Erhöhung des unternehmerischen Spielraums ist der zentrale Aspekt, wenn es um die Optimierung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden geht. Eine optimale Leistungserbringung gerät dabei häufig in Konflikt zur Strategie der möglichst grossen Einflussnahme durch die Mitgliedsgemeinden. Für diese sind in erster Linie die Wahrung und Durchsetzung ihrer eigenen Interessen, die nicht immer mit den Interessen des Zweckverbandes übereinstimmen, im Vordergrund. Dieses Spannungsfeld ist bei den Antworten der Gemeindeglieder und vor allem der Gemeindebehörden zu berücksichtigen. Interessant sind deshalb vor allem die Ansichten der Präsidenten der Zweckverbände, weil sie mit den unternehmerischen Defiziten der Zweckverbände direkt konfrontiert sind.

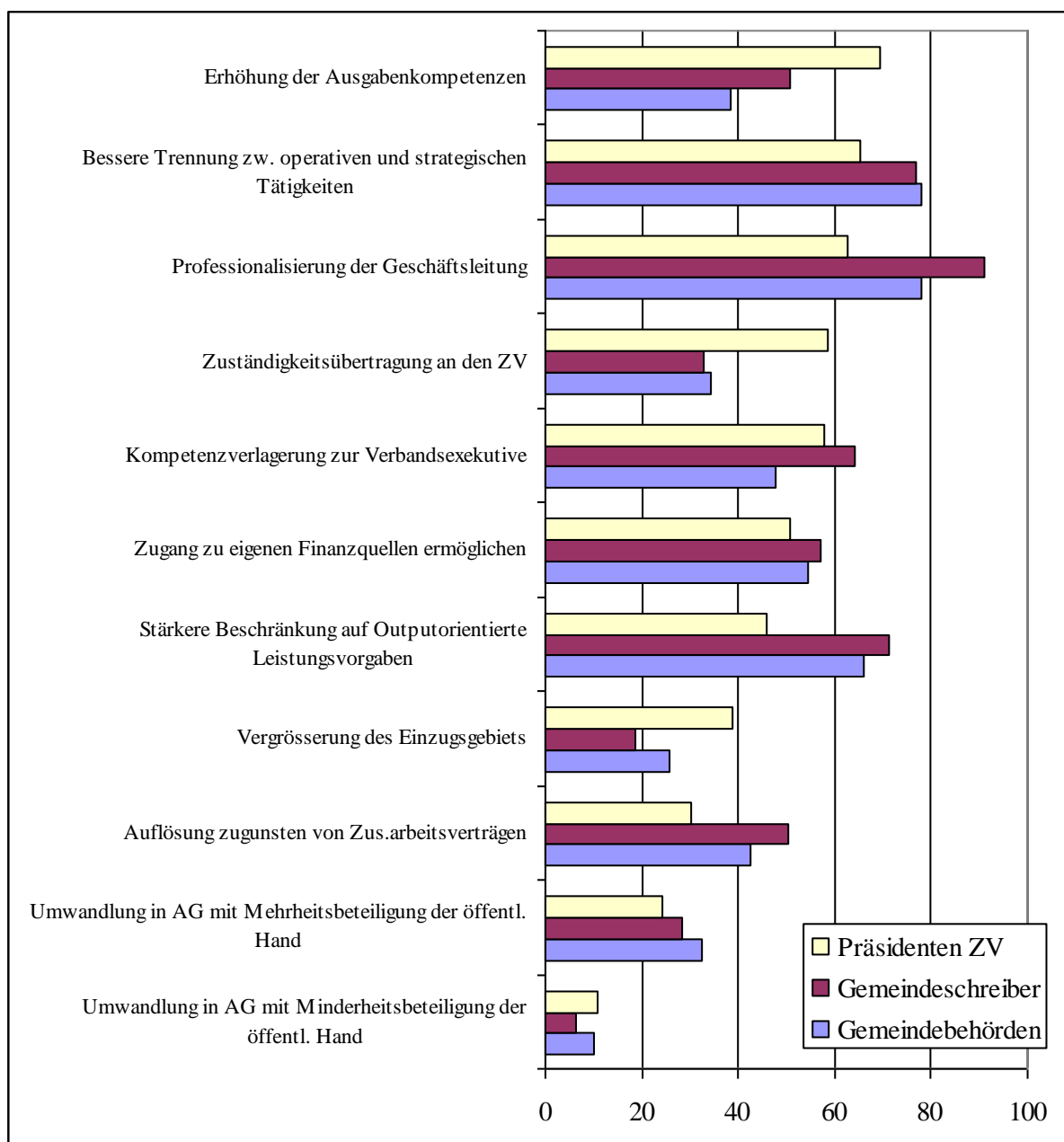
Die Präsidenten befürworten in erster Linie folgende unternehmerische Möglichkeiten (vgl. Abbildung 5.1):

- Erhöhung der Ausgabenkompetenzen,
- Professionalisierung der Geschäftsleitung,
- generelle Übertragung der Zuständigkeiten von den Gemeinden an den Zweckverband,

- Kompetenzverlagerung von der Delegiertenversammlung zur Verbandsexekutive/Geschäftsleitung und eine
- bessere Trennung zwischen operativen und strategischen Tätigkeiten.

Weniger weit gehen die Vorstellungen der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden. Für sie sind Kompetenzverlagerungen zugunsten des Zweckverbandes nicht vordringlich. Hingegen sehen sie Verbesserungsmöglichkeiten bei der (mangelnden) Professionalität der Geschäftsleitung und bei einer besseren Trennung von operativen und strategischen Tätigkeiten.

Abbildung 5.1: Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung.



sortiert nach den Prioritäten der Verantwortlichen der Zweckverbände

Bei den kommunalen Behörden sind es vor allem die Vertreter der gemässigten Bürgerlichen, der CVP und der FDP, die viele Möglichkeiten zur Vergrößerung der unternehmerischen Spielräume sehen (vgl. Tabelle 5.1). So sind sie im Gegensatz zu den Vertretern der beiden anderen Parteien und der Parteilosen auch zu beinahe 50 Prozent der Meinung, dass Umwandlungen in Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteili-

gung der öffentlichen Hand aus unternehmerischer Sicht Sinn machen würden.

Tabelle 5.1: Positive Beurteilung von Möglichkeiten zur Vergrößerung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden durch die Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit

	FDP	CVP	SVP	SP	Partei-lose
Professionalisierung der Geschäftsleitung	85.8	94.7	67.4	80.8	77.1
Bessere Trennung zwischen operativen und strategischen Tätigkeiten	84.1	88.2	72.9	90.9	76.3
Stärkere Beschränkung auf Outputorientierte Leistungsvorgaben	81.0	76.5	56.3	70.0	61.3
Zugang zu eigenen Finanzquellen ermöglichen	59.5	77.8	43.1	68.2	55.0
Kompetenzverlagerung von Delegiertenversammlung zur Verbandsexekutive	51.7	77.8	43.6	56.0	45.6
Auflösung von ZV zugunsten von Zusammenarbeitsverträgen	46.1	42.1	39.8	42.3	43.3
Erhöhung Ausgabenkompetenzen	34.2	52.9	36.0	41.7	43.9
Übertragung der Zuständigkeiten von Gemeinden an Verband	34.5	50.0	29.9	37.5	35.7
Umwandlung in AG mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand	46.7	42.1	24.8	32.0	28.2
Vergrößerung des Einzugsgebiets	28.4	10.5	25.2	21.7	27.9
Umwandlung in AG mit Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand	19.3		8.6	4.2	6.5

## **5.2 Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände**

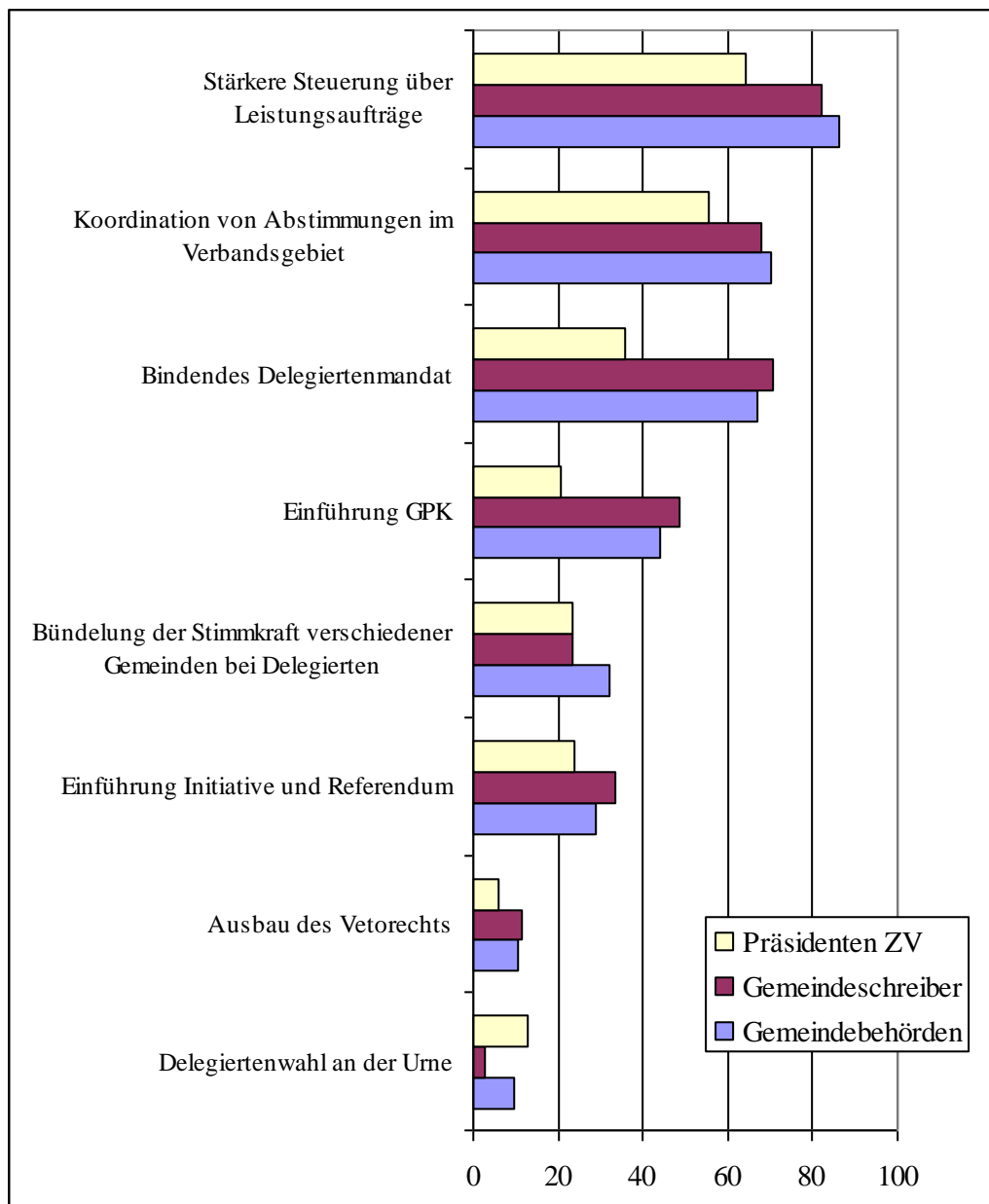
Aus der Sicht der Gemeinden sind die Einflussmöglichkeiten ihrer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger oder der Gemeindeexekutive ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, als das unternehmerische Potential der Zweckverbände. Die Wahrung der Gemeindeautonomie und die Durchsetzung spezifischer Gemeindeinteressen stehen für sie dabei auf dem Spiel.

Drei Möglichkeiten stehen für die Gemeinden zur Einflussnahme auf die Aktivitäten der Zweckverbände im Mittelpunkt (vgl. Abbildung 5.2):

- eine stärkere Steuerung über Leistungsaufträge,
- eine bessere Koordination der Abstimmungen im Verbandsgebiet und
- bindende Delegiertenmandate.

Weniger positiv beurteilt werden dagegen die Einführung von Initiative und Referendum, der Ausbau des Vetorechts und die Delegiertenwahl an der Urne.

Abbildung 5.2: Möglichkeiten zur Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung



sortiert nach den Prioritäten der Gemeindebehörden

Aus parteipolitischer Sicht fällt das abweichende Verhalten der SP-Gemeindebehörden auf (vgl. Tabelle 5.2). Während sie der Idee der Bindung von Delegiertenmandaten relativ wenig abgewinnen können, sind sie zusammen mit den CVP-Vertretern für eine bessere Koordination von Abstimmungen. Eine stärkere Steuerung über Leistungsaufträge steht bei allen Parteien (und den Parteilosen) hoch im Kurs. Die SP-Vertreter tun sich ausserdem hervor, durch eine starke Betonung der starken Kon-



trollinstrumente Rechnungsprüfungskommission und Einführung von Initiative und Referendum.

Tabelle 5.2: Positive Beurteilung von Möglichkeiten der Einflussnahme von Gemeindeexekutiven und Stimmbürger/innen auf Aktivitäten der Zweckverbände durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit

	FDP	CVP	SVP	SP	Parteilose
Stärkere Steuerung über Leistungsaufträge	91.2	94.4	84.0	95.7	81.5
Koordination von Abstimmungen im Verbandsgebiet	66.4	84.2	68.7	83.3	69.6
Bindendes Delegiertenmandat	71.7	68.4	66.2	34.6	68.1
Einführung GPK	50.0	57.9	35.1	68.0	40.1
Bündelung der Stimmkraft von Gemeinden bei Delegierten	32.4	50.0	31.0	27.3	31.2
Einführung Initiative und Referendum	26.3	50.0	24.4	56.0	24.8
Ausbau des Vetorechts	10.7	5.3	12.3	4.2	9.9
Delegiertenwahl an der Urne	6.7	5.6	11.6	20.0	9.2

### 5.3 Alternative Organisationsformen anstelle des Zweckverbandes

In der Untersuchung wurde die Beurteilung von drei Alternativen zur Aufgabenerbringung im Rahmen der Organisationsform „Zweckverband“ erfragt: die Bildung von Mehrzweckverbände, die Verlagerung der Aufgaben auf die Bezirksebene und die Einführung einer neuen staatlichen Ebene, der Region.

Die Idee von Mehrzweckverbänden wird nicht sehr positiv aufgenommen. Nur gut 20 Prozent der Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber finden diese Idee eher sinnvoll (vgl. Tabelle 5.3). Am meisten Zuspruch findet dieser Vorschlag bei den Präsidenten der Zweckverbände,

bei diesen sind gut 28 Prozent der Ansicht, dass die Idee der Mehrzweckverbände zumindest eher positiv ist.

Tabelle 5.3: Beurteilung der Bildung von Mehrzweckverbänden

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
sinnvoll	5.6	6.2	13.8
eher sinnvoll	16.5	14.2	14.6
eher nicht sinnvoll	31.5	32.7	21.1
nicht sinnvoll	42.0	38.9	45.5
weiss nicht	4.5	8.0	4.9

Auf grösste Resonanz bei den Verantwortlichen aus den entsprechenden Zweckverbänden stösst die Idee von Mehrzweckverbänden bei den Altersheimen, die wahrscheinlich gerne mit anderen Bereichen im Fürsorge- oder Gesundheitswesen zusammenspannen würden (vgl. Tabelle 5.4). Ebenfalls rund die Hälfte der Zweckverbände fänden Mehrzweckverbände in den Bereichen Feuerwehr und Sicherheit sinnvoll, während im Schulwesen und bei der Regionalplanung Mehrzweckverbände auf einhellige Ablehnung stossen.

Tabelle 5.4: Beurteilung der Bildung von Mehrzweckverbänden durch die Verbandsverantwortlichen, nach Aufgabenbereichen und Verbandsgrösse

		(eher) sinnvoll	(eher) nicht sinnvoll	weiss nicht	Anzahl	
Aufgabenbereich	Fürsorge	16.7%	83.3%		6	
	Altersheime	45.5%	36.4%	18.2%	11	
	Spitex	33.3%	66.7%		3	
	Spital	28.6%	71.4%		7	
	Schule		90.9%	9.1%	11	
	Kirche	20.0%	80.0%		5	
	Friedhof	11.1%	88.9%		9	
	Forst	100.0%			1	
	Betreibung		100.0%		1	
	Abwasser	17.6%	70.6%	11.8%	17	
	Abfall	42.9%	57.1%		7	
	Wasser	28.6%	71.4%		7	
	Feuerwehr	47.4%	47.4%	5.3%	19	
	Sicherheit	50.0%	50.0%		8	
	Regionalplanung		100.0%		6	
	Verkehr	100.0%			1	
	Schiessanlage		100.0%		1	
	Sport	100.0%			1	
	Anzahl Gemeinden	2 Gemeinden	45.8%	54.2%		24
		3-5 Gemeinden	22.0%	68.0%	10.0%	50
6-10 Gemeinden		33.3%	61.1%	5.6%	18	
11-20 Gemeinden		26.3%	73.7%		19	
mehr als 20		16.7%	83.3%		12	

Am positivsten wird die Vorstellung einer gemeinsamen Aufgabenerbringung auf der Ebene des Bezirkes eingeschätzt. Die Mehrheit der Befragten erachtet zwar auch diese Lösung nicht als optimal, die Befürworter eines solchen Vorschlages bilden aber eine starke Minderheit (vgl. Tabelle 5.5). Bei den Gemeindeschreibern halten sich die Befürworter und Ablehnenden dieses Vorschlages sogar die Waage.

Tabelle 5.5: Beurteilung der Verschiebung der Aufgabenerfüllung auf Ebene Bezirk

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
optimal	7.8	15.2	14.9
eher optimal	30.5	32.1	15.7
eher nicht optimal	27.0	29.5	17.4
nicht optimal	29.7	18.8	45.5
weiss nicht	4.9	4.5	6.6

Die eher abstrakte Vorstellung der Verschiebung der Aufgabenerbringung auf eine neue staatliche Ebene, wie beispielsweise die Region, wird ähnlich negativ beurteilt wie die Idee der Mehrzweckverbände (vgl. Tabelle 5.6). Rund 70 (Gemeindeschreiber) bis 75 Prozent (Gemeindebehörden und Präsidenten ZV) der Befragten können diesem Vorschlag wenig Positives abgewinnen.

Tabelle 5.6: Beurteilung der Bildung einer neuen staatlichen Ebene, der Region

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Verantwortliche Zweckverbände
optimal	5.5	6.2	10.5
eher optimal	17.4	19.5	16.1
eher nicht optimal	24.1	32.7	14.5
nicht optimal	50.9	38.1	54.0
weiss nicht	2.0	3.5	4.8

Bei der Frage nach dem Stellenwert verschiedener Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung für die Gemeinde in 10 Jahren wird der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden von allen drei befragten Gruppen das höchste Gewicht beigemessen (vgl. Tabelle 5.7). Die übrigen Vorschläge werden alle auf einem tieferen Niveau der Skala von 1 bis 5 eingestuft.

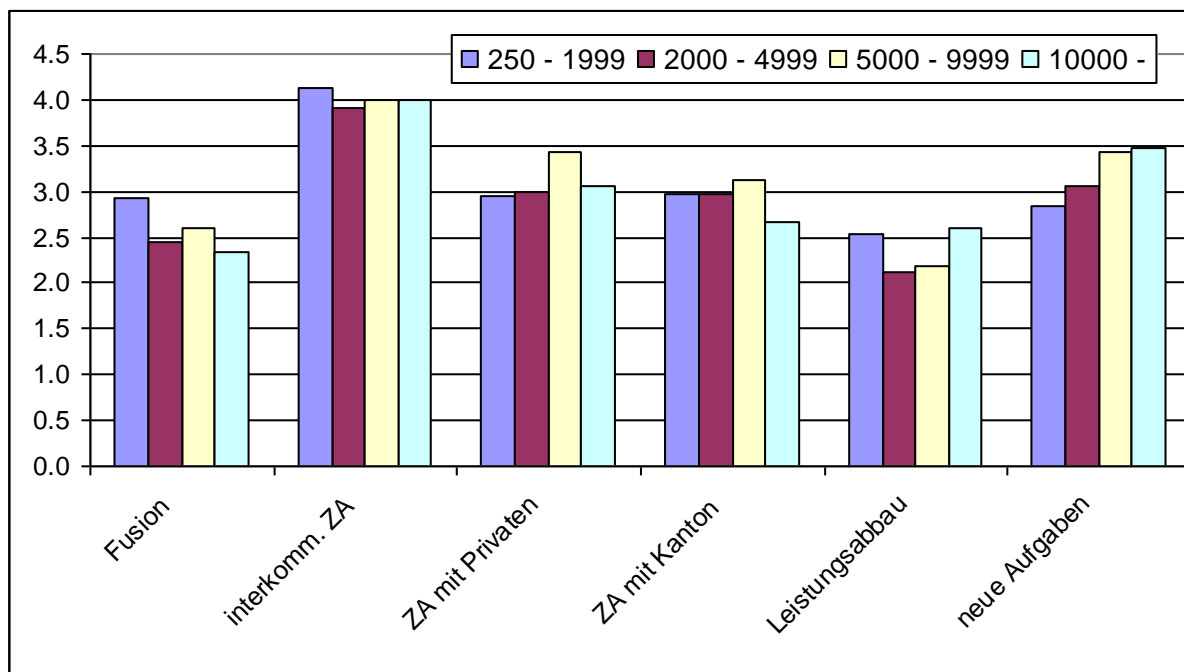
Tabelle 5.7: Beurteilung des Stellenwerts der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren

	Gemeinde- behörden	Gemeinde- schreiber	Verantwortliche Zweckver- bände
Zusammenlegung/Fusion von Gemein- den	2.7	2.7	3.0
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	4.0	4.0	4.0
Zusammenarbeit mit Privaten	3.1	3.1	3.0
Verstärkte Zusammenarbeit mit Kanton	2.7	3.0	2.9
Leistungsabbau, Verzicht auf Leistung	2.9	2.4	2.6
Übernahme neuer Aufgaben	3.2	3.1	2.9

1: kein Stellenwert, 5: sehr hoher Stellenwert

Im Vergleich der Gemeindegrössen zeigt sich, dass Gemeindefusionen eher bei kleinen Gemeinden favorisiert werden (vgl. Abbildung 5.3). Eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit Privaten und mit dem Kanton wird in mittleren Gemeinden am stärksten favorisiert. Die Übernahme neuer Aufgaben wird in den mittleren Gemeinden ab 5000 Einwohnern und in den Städten am stärksten begrüsst.

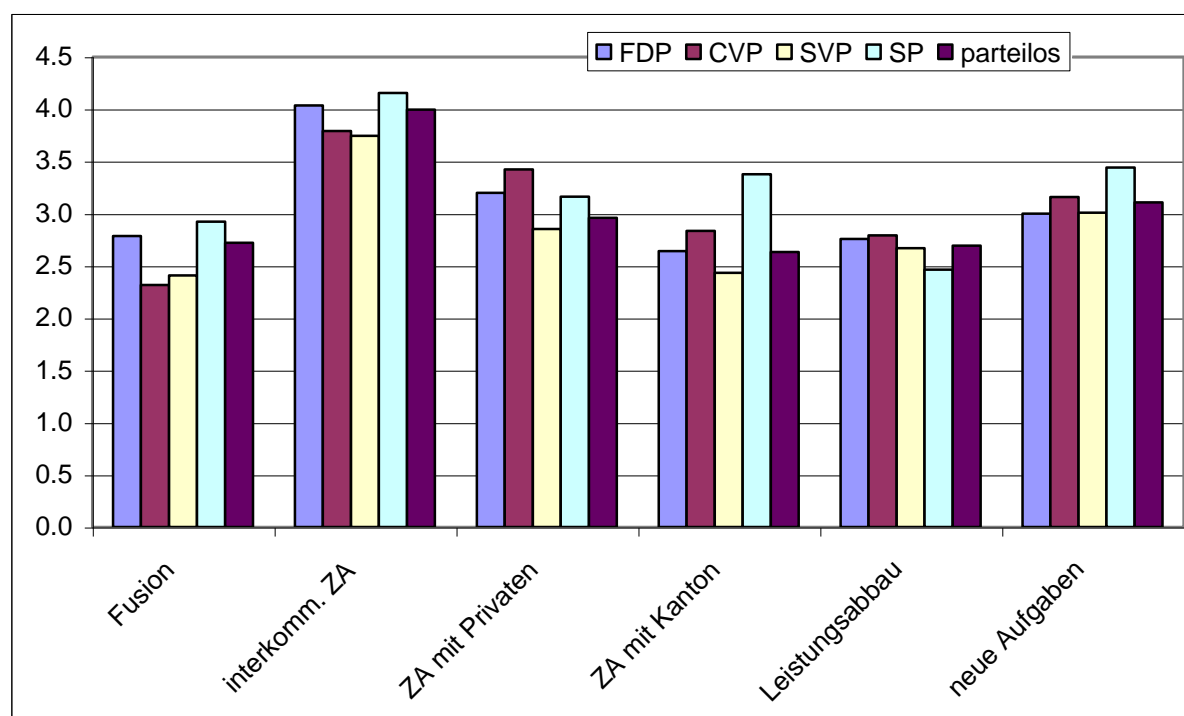
Abbildung 5.3: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse



1: kein Stellenwert, 5: sehr hoher Stellenwert

SP-Mitglieder der kommunalen Exekutiven messen generell allen Formen der Aufgabenerfüllung einen relativ hohen Stellenwert bei. Deutlich zeigt sich dies vor allem bei der Wertung der verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton und der Übernahme neuer Aufgaben (vgl. Abbildung 5.4). Mitglieder von Gemeindebehörden, die der SVP angehören, legen den Stellenwert den verschiedenen Formen der Aufgabenerfüllung generell relativ wenig Gewicht bei. Sie sehen also tendenziell weniger Handlungsbedarf als die Mitglieder der übrigen Parteien.

Abbildung 5.4: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit



1: kein Stellenwert, 5: sehr hoher Stellenwert

Die Vorstellung, dass eine Zusammenlegung von Gemeinden in Form von Fusionen die Aufgabenerfüllung in Zukunft erleichtern könnte, ist im Bezirk Winterthur mit seinen vielen ländlichen Gemeinden besonders stark vorhanden (vgl. Tabelle 5.8). Eher auf kommunale Eigenständigkeit und eine verstärkte Zusammenarbeit mit Privaten setzen die Gemeinden im Bezirk Meilen, während eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Kanton vor allem in den Bezirken Affoltern und Andelfingen überdurchschnittlich befürwortet wird.

Im Bezirk Hinwil scheint man von einem Ausbau verschiedener Formen der Aufgabenerbringung für die nächsten Jahre auszugehen. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit, bei der Zusammenarbeit mit Privaten, bei der Zusammenarbeit mit dem Kanton und bei der Übernahme neuer Aufgaben wird der zukünftige Stellenwert überdurchschnittlich hoch beurteilt. Umgekehrt sind im Bezirk Dietikon mit Ausnahme der Übernahme neuer Aufgaben die Beurteilungswerte vergleichsweise sehr tief.

Tabelle 5.8: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirk

	Fusion	interkom- munale ZA	ZA mit Privaten	ZA mit Kanton	Leistungs- abbau	Neue Aufgaben	N
Affoltern	2.5	3.9	3.3	3.3	2.3	3.3	8
Andelfingen	2.9	3.9	3.0	3.2	2.5	2.6	17
Bülach	2.2	3.9	3.2	2.6	1.6	3.1	14
Dielsdorf	2.8	4.3	3.2	2.8	2.6	3.1	13
Hinwil	2.8	4.5	3.5	3.2	2.3	3.5	6
Horgen	1.7	3.8	2.5	2.7	3.3	3.3	6
Meilen	3.1	4.1	3.6	3.0	2.8	3.2	9
Pfäffikon	2.7	4.3	3.2	3.0	2.7	3.2	9
Uster	2.0	3.9	2.8	2.9	2.2	3.1	10
Winterthur	3.3	4.1	2.8	2.9	2.3	2.9	13
Dietikon	2.0	3.4	2.4	3.1	1.7	3.4	6

1: kein Stellenwert, 5: sehr hoher Stellenwert



## 6 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Gemeinden des Kantons Zürichs sind mit der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden grundsätzlich zufrieden, wenn auch nicht unbedingt damit begeistert. Mehr als zwei Drittel der befragten Gemeindeglieder und Gemeindebehörden bezeichnen die Erledigung der Aufgaben der Zweckverbände als zufrieden stellend, rund 20 Prozent als sehr zufrieden stellend. Die Verantwortlichen der Zweckverbände sind in ihrer Beurteilung deutlich positiver: Mehr als die Hälfte von ihnen bewerten sie als sehr zufrieden stellend und 40 Prozent als zufrieden stellend. Dabei spielt die Bezirkszugehörigkeit und die Grösse der beurteilenden Gemeinden, resp. Gemeindeglieder und -behörden keine entscheidende Rolle. Dagegen wirkt sich die Grösse der Verbände ein spürbar aus: Verantwortliche von kleinen Zweckverbänden mit höchstens fünf Mitgliedsgemeinden bewerten die Leistungserbringung ihrer Verbände deutlich positiver als Verantwortliche von grossen Zweckverbänden.

Damit kann davon ausgegangen werden, dass die Zweckverbände die Erwartungen der Gemeinden mehrheitlich erfüllen und von einer Krise der interkommunalen Zusammenarbeit nicht gesprochen werden kann. Die kritischen Einwände zielen nicht darauf ab, die interkommunale Zusammenarbeit als Ganzes aufzugeben, sondern es geht vor allem darum, die Leistungserbringung in Zweckverbänden zu optimieren.

Die Frage der Verbesserung des unternehmerischen Spielraums der Zweckverbände ist in diesem Zusammenhang in nächster Zeit von besonderer Bedeutung. Dabei interessieren in erster Linie die Ansichten der Verantwortlichen der Zweckverbände, weil sie mit allfälligen unternehmerischen Defiziten unmittelbar konfrontiert sind. Sie bemängeln zwei unternehmerische Defizite: erstens mangelnde Professionalität in der Geschäftsleitung und zweitens zu wenig Kompetenzen für den operativen Bereich. Gewünscht werden von den Verbandsverantwortlichen hauptsächlich eine Stärkung der Geschäftsleitung, eine Erhöhung der Ausgabenkompetenzen und eine Kompetenzverlagerung von den Gemeinden zur Exekutive.

Von den Gemeindevertretern wird dagegen in erster Linie moniert, dass die Entscheidungsabläufe in den Zweckverbänden zu langatmig sind. Dieser Meinung sind überdurchschnittlich oft die Gemeindeglieder von Kleinstgemeinden und der grossen Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern sowie die Exekutivmitglieder der grossen Städte mit mehr als 20'000 Einwohnern. Nicht verwunderlich ist, dass vor allem Verantwortliche von grösseren Zweckverbänden mit mindestens sechs Mitgliedsgemeinden auch dieser Meinung sind.

Dagegen wird die Grösse des Einzugsgebietes der Zweckverbände überwiegend als angemessen empfunden. Auch die Fachkompetenz der Gemeindevertreter und -vertreterinnen wird mehrheitlich als genügend hoch, wenn auch nicht als ausgesprochen gut, eingestuft. Zudem differieren in dieser Frage die Beurteilungen zwischen den Aufgabenbereichen. Am häufigsten werden den Gemeindevertretern bei den Altersheimen, im Spital- und im Schulwesen fachliche Mängel nachgesagt.

In der Frage, ob Verbandsentscheidungen eher von sachlichen oder von politischen Kriterien dominiert werden, ist die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass sachliche Kriterien überwiegen und politische Überlegungen keine Rolle spielen. Eine Ausnahme bilden die Alters- und Pflegeheime: Vier von neun Zweckverbänden in diesem Aufgabenbereich sind der Auffassung, dass Entscheide stärker von politischen Überlegungen beeinflusst sind. Es ist dabei wahrscheinlich, dass im Bereich Alters- und Pflegeheime ein Zusammenhang zwischen der Monierung fachlicher Defizite der Gemeindevertreter und der Dominanz politischer Kriterien bei wichtigen Entscheidungen besteht.

Stärkere unternehmerische Freiheiten für die Zweckverbände bedeuten auf der anderen Seite eine Einschränkung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure. Rund 40 Prozent der Gemeindeglieder und Gemeindebehörden schätzen schon bei den heutigen unternehmerischen Möglichkeiten der Zweckverbände die Möglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeindeexekutiven als zu gering ein, Aktivitäten der Zweckverbände zu beeinflussen oder zu kontrollieren. Vor allem die Stadtschreiber der Zürcher Städte sind mit den Steuerungs-

---

möglichkeiten ihrer Stimmbürgerschaft und ihrer Stadträte mehrheitlich nicht zufrieden.

Als Möglichkeit zur Minderung dieser demokratischen Defizite sehen die Gemeindevertreter an erster Stelle eine stärkere Steuerung der Verbandsaktivitäten. Mehr als 80 Prozent der Gemeindeschreiber und Gemeindebehörden sind der Ansicht, dass die Zweckverbände über konkrete Leistungsaufträge besser kontrolliert werden könnten. Zu diesem Zweck befürworten zwei Drittel der Gemeindevertreter die Bindung von Delegiertenmandaten.

Vorschlägen alternativer Organisationsformen anstelle von Zweckverbänden stehen die Befragten eher skeptisch gegenüber. Rund ein Viertel der Befragten finden die Bildung von Mehrzweckverbänden eher sinnvoll. Gleich hoch ist der Anteil der Befragten, die eine Verschiebung der Aufgabenerbringung auf eine neue staatliche Ebene, wie beispielsweise die Region als eher optimal beurteilen. Den grössten Anklang findet der Vorschlag einer gemeinsamen Aufgabenerbringung auf der Ebene der schon bestehenden Bezirke. Die Mehrheit der Befragten findet zwar auch diese Lösung nicht optimal, aber bei den Gemeindeschreibern halten sich die Befürworter und die Ablehnenden einer „Bezirkslösung“ die Waage.

Eines ist für alle Befragten klar: Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird auch in absehbarer Zukunft bei der Aufgabenerbringung eine wichtige Rolle einnehmen. Eindeutig weniger Gewicht wird auch in nächster Zeit der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen oder Firmen beigemessen. Auch die Frage der Fusion von Gemeinden zur Verbesserung der Aufgabenerbringung wird in naher Zukunft in nicht an Bedeutung gewinnen.

Im Hinblick auf die zukünftige Organisation der kommunalen Aufgabenerbringung dürfte sich gemäss dem hier gezeichneten Stimmungsbild vor allem eine Demokratisierung der Steuerung der Zweckverbände bei gleichzeitiger Steigerung der Handlungsfähigkeit aufdrängen. Allerdings gilt es festzuhalten, dass sich hier vor allem die Meinung der Verantwort-

lichen in den Gemeinden und in den Zweckverbänden widerspiegelt. Nicht berücksichtigt ist die Meinung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Und Unklarheit besteht auch über die Qualität und die Kosten der Leistungen, welche im Rahmen von Zweckverbänden erbracht werden. Für eine abschliessende Beurteilung der kommunalen Aufgabenerbringung in Form von Zweckverbänden müssten auch diese Aspekte berücksichtigt werden.