

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Anwendung des Gesetzes über selbstständige Gemeindeanstalten in Winterthur, eingereicht von Dieter Kläy (FDP)

Am 25. Oktober 2004 reichte Gemeinderat Dieter Kläy (FDP) mit 17 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen folgende Interpellation ein:

„Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können die politischen Gemeinden neu Anstalten errichten und sie mit Rechtspersönlichkeit ausstatten. Gemäss Gesetz über selbstständige Gemeindeanstalten regelt die Gemeindeordnung in den Grundzügen:

- *Art und Umfang der übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung;*
- *Organisation*
- *die übertragenen Befugnisse*

Ebenso können die politischen Gemeinden neu zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben Anstalten errichten.

Aufgrund der neuen gesetzlichen Möglichkeit stellen sich folgende Fragen:

1. *Wie gedenkt der Stadtrat von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen?*
2. *Welche Bereiche der Stadtverwaltung sieht er in erster Linie geeignet zur Umwandlung in eine selbstständige Gemeindeanstalt?*
3. *In welchem Zeitraum ist der Stadtrat gewillt, entsprechende Projekte zu prüfen und umzusetzen?*
4. *Welche Chancen sieht der Stadtrat mit dem neuen Instrument auf Gemeindeebene und welche Erfolge verspricht er sich davon?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Nachdem die Gemeinden bereits die Möglichkeit hatten, Aufgabenbereiche auf Privatrechtssubjekte zu übertragen, ist es konsequent, wenn im Kanton Zürich nunmehr auch die selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts den Gemeinden als Organisationsform zur Verfügung steht. Die Aktiengesellschaft bewirkt grundsätzlich eine weiter gehende Ausgliederung, als dies bei einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt der Fall ist. Die selbstständige Anstalt steht in enger Verbindung zum Gründergemeinwesen, welches sich der Anstalt gegenüber grössere Einflussmöglichkeiten erhalten und eine umfassende Aufsicht ausüben kann. Die selbstständige Anstalt ermöglicht aber, darin einer privatrechtlichen Organisationsform vergleichbar, eine gewisse Entpolitisierung. Die Anstalt bildet einen Mittelweg zwischen der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden selbst und der Aufgabenübertragung auf eine privatrechtliche Organisationsform. Die selbstständige Anstalt hat aber den Vorteil, dass sie freier ausgestaltet werden kann, weil übergeordnetes Recht nicht bereits die anstaltsinterne Organisation und Verfahrensstrukturen vorgibt. Die Organisationsfreiheit geht beispielsweise soweit, dass die selbstständige Anstalt entweder weitgehend der privatrechtli-

chen Aktiengesellschaft angenähert werden, oder aber das Gründergemeinwesen umfassend auf die Anstalt Einfluss nehmen kann. Mit der für die selbstständige Anstalt charakteristischen Gestaltungsfreiheit haben die Gemeinden die Möglichkeit, den jeweiligen Verwaltungseinheiten massgeschneiderte Strukturen zu schaffen. Eine massgeschneiderte Lösung für den jeweiligen Verwaltungsbereich im breiten Spektrum zwischen weitgehendem oder möglichst geringem Einfluss des Gründergemeinwesens zu positionieren, zeigt bereits, dass im Rahmen der Frist zur Beantwortung einer Interpellation kaum konkrete Projekte erörtert werden können.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wie gedenkt der Stadtrat von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen?“

Der Stadtrat hat bereits in seinen Legislaturschwerpunkten festgehalten, dass die städtischen Betriebe mit den notwendigen Kompetenzen und Strukturen ausgestattet werden, damit sie in ihren Aufgabenbereichen wirkungsvoll tätig sein können. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über selbstständige Gemeindeanstalten auf den 1. April 2005 steht nunmehr eine weitere Organisationsform zur Verfügung, um den Verwaltungseinheiten den Auftritt in ihren Aufgabenbereichen zu optimieren. Wie bereits im Bericht betreffend Entwicklung der Städtischen Werke Winterthur (GGR Nr. 2004/095) dargelegt, ist jeweils nach Massgabe des Handlungsbedarfs die selbstständige Anstalt als Organisationsform für Strukturänderungen zu prüfen. Die selbstständige Gemeindeanstalt verfügt über eigene Rechtspersönlichkeit und Organe sowie eigenes Vermögen und kann in eigenem Namen im Rechtsverkehr auftreten sowie Verträge mit Dritten abschliessen. Diese umfassend erscheinende Eigenständigkeit braucht jedoch keineswegs ausreichend oder umgekehrt notwendig dafür zu sein, dass eine Verwaltungseinheit in ihrem Aufgabenbereich wirkungsvoll tätig sein kann. Stadtbus Winterthur könnte beispielsweise trotz diesen Kompetenzen nicht als wirklich „eigenständiges“ Unternehmen auf dem Markt auftreten, da die Tarif- und Angebotshoheit weiterhin aufgrund des kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr beim ZVV liegt.

Das Gesetz über die Gemeindeanstalten regelt einige wesentliche Aspekte für das Errichten von selbstständigen Anstalten; dies schafft Klarheit in den Grundzügen. Unabhängig davon ist der Aufwand für ein derartiges Projekt aber nicht zu unterschätzen, auch wenn dieser aufgrund der heutigen Gesetzeslage und verschiedener Erfahrungen bezüglich Verselbstständigungen nicht ganz mit demjenigen zur Umwandlung von Teilen der StWW in eine Aktiengesellschaft vergleichbar sein dürfte. Dies zeigt aber, dass es im Sinne der Effizienz ist, wenn in einem ersten Schritt jeweils eingehend der Handlungsbedarf festgestellt und dann geprüft wird, ob die selbstständige Anstalt als Organisationsform zum Erlangen des als notwendig ermittelten Handlungsspielraums tatsächlich erforderlich und geeignet ist.

In denjenigen Belangen, bei denen ein Spielraum als notwendig festgestellt wird, beispielsweise Gestaltung des Angebots mit marktkonformen Preisen, sollten dann bei der Errichtung der Anstalt die zuständigen politischen Gremien von der grundsätzlichen Möglichkeit, grossen Einfluss auf die Anstalt zu nehmen, keinen Gebrauch machen. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass wohl ein Betrieb mit eigener Rechtspersönlichkeit resultiert – ohne aber massgeschneidert auf die konkreten Bedürfnisse ausgelegt zu sein.

Zur Frage 2:

„Welche Bereiche der Stadtverwaltung sieht er in erster Linie geeignet zur Umwandlung in eine selbstständige Gemeindeanstalt?“

Ausser den zwingend von der Verwaltung zu erbringenden polizeilichen und anderen hoheitlichen Kernaufgaben können grundsätzlich sämtliche Bereiche in selbstständige Anstalten übertragen werden. Ungeeignet dürften Aufgabenbereiche sein, in denen der demokratische Entscheidungsprozess von grosser Bedeutung ist. Insbesondere ist die selbstständige Anstalt für in sich geschlossene Aufgabenbereiche eine ideale Organisationsform. Damit erweisen sich diejenigen Verwaltungseinheiten als besonders geeignet, welche bereits als Betrieb ausgestaltet sind, wie beispielsweise Stadtbus, Alters- und Pflegeheime, Spitex oder wie die gebührenfinanzierten Städtischen Werke mit ihren Dienstleistungen, welche in anderen Gemeinwesen bereits vor einiger Zeit mit guten Erfahrungen auf Aktiengesellschaften übertragen worden sind.

Zu den Fragen 3 und 4:

„In welchem Zeitraum ist der Stadtrat gewillt, entsprechende Projekte zu prüfen und umzusetzen?“

„Welche Chancen sieht der Stadtrat mit dem neuen Instrument auf Gemeindeebene und welche Erfolge verspricht er sich davon?“

Der mit der Errichtung einer selbstständigen Anstalt verbundene Aufwand darf ohne weiteres als komplex und massiv Ressourcen bindend beurteilt werden. Im Rahmen einer Interpellationsantwort können deshalb Verwaltungseinheiten nicht derart beurteilt werden, dass Aussagen über den Zeitraum der Prüfung eines konkreten Projektes erfolgen können. Gerade für das Festlegen einer jeweils massgeschneiderten Lösung gilt es, Abklärungen seriös vorzunehmen. Aussagen bezüglich Zeitraum für die Umsetzung können jetzt nicht gemacht werden, da für die Errichtung einer selbstständigen Anstalt dereinst verschiedene politische Behörden entsprechende Beschlüsse vornehmen müssen.

Damit jeweils rasch ein Konsens über den Grad des verbleibenden Einflusses und der Aufsicht des Gemeinwesens zustande kommt, wird genau darzulegen sein, in welchen Belangen der Anstalt unbedingt weitergehender Handlungsspielraum einzuräumen ist, ansonsten die Errichtung der Anstalt – trotz der eigenen Rechtspersönlichkeit – nicht zielführend sein wird.

Die Grundlage für die Errichtung einer selbstständigen Anstalt ist mit einer Änderung der Gemeindeordnung zu schaffen. Dabei wird den Stimmberechtigten ausführlich und überzeugend dargelegt werden müssen, warum eine Verwaltungseinheit vermehrten Handlungsspielraum im Rahmen einer selbstständigen Anstalt erhalten soll. Im Weiteren wird auch auszuweisen sein, welchen konkreten Nutzen die Stadt als Trägerin der Anstalt und die Stimmbürger/Stimmbürgerinnen als Kunde/Kundin aus dem vermehrten Handlungsspielraum der jeweiligen Verwaltungseinheit ohne weiteres erhalten und künftig erwarten dürfen.

Die interessanten und aufwändigen Arbeiten für das Festlegen der WoV-Produktgruppen dürften aufgezeigt haben – oder in der Praxis zeigen – wo die einzelnen Bereiche noch vermehrten Handlungsspielraum sinnvoll nutzen könnten; dies kann jeweils Anlass für ein Projekt für das Errichten einer selbstständigen Anstalt sein. Der Stadtrat geht davon aus, dass mit einer zweckmässigen Auslagerung von Aufgaben in einer massgeschneiderten Lösung die Dienstleistungen noch kundenfreundlicher und effizienter erbracht werden können. Deshalb wird die selbstständige Anstalt nunmehr stets anlässlich von Reorganisationsprozessen

sen, oder wenn es gilt, einen Betrieb wie die StWW im sich ändernden wirtschaftlichen Umfeld optimal zu positionieren, Gegenstand der Betrachtungen sein.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Technische Betriebe übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder