

Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich

Zwischenbericht

Dr. Andreas Ladner
lic. phil. Urs Meuli

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

April 2002

Soziologisches Institut der Universität Zürich – Kompetenzzentrum Public Management Universität Bern

Wichtigste Ergebnisse im Überblick

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.

Von den Vertretern der Zürcher Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, wird die interkommunale Zusammenarbeit wie folgt eingeschätzt: Zwei Drittel der Zürcher Gemeinden - resp. ihre Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber - stufen die Intensität der Zusammenarbeit ihrer Gemeinde mit anderen Gemeinden als mittelmässig stark ein, und rund ein Viertel der Gemeinden schätzen sie 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 die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren zugenommen hat. Dabei scheint jedoch die Kluft zwischen Gemeinden mit starker Zusammenarbeit und Gemeinden mit mässiger oder schwacher Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden grösser geworden zu sein, denn je intensiver die Zusammenarbeit desto stärker hat sie in den letzten fünf Jahren zugenommen.

Dass die Zürcher Gemeinden noch nicht alle Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeschöpft haben, zeigt nicht nur die etwas zurückhaltende Beurteilung des aktuellen Standes der Zusammenarbeit, sondern auch der Umstand, dass sich viele Gemeindevertreter eine stärkere Zusammenarbeit wünschen. Nahezu die Hälfte der Gemeinden wünscht sich eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.

Die häufigste und wichtigste Form für eine kooperative Aufgabenerfüllung ist der Zweckverband. Grundsätzlich sind die Zürcher Gemeinden mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände zufrieden. Von den Gemeindevertretern (Gemeindebehörden und Gemeindeschreiber) finden gut 70 Prozent die Aufgabenerbringung von Zweckverbänden im allgemeinen zufriedenstellend und knapp 20 Prozent sehr zufriedenstellend. Nur eine kleine Minderheit von rund sieben bis acht Prozent der Befragten Gemeindevertreter bezeichnet sich als unzufrieden. Bei den Präsidenten 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 sind und die Gemeinden bei ihrer Aufgabenerbringung häufig vor grosse Probleme gestellt sind, kann von ernsthaften Problemen oder sogar von einer Krise der interkommunalen Zusammenarbeit nicht die Rede sein. Im Grossen und Ganzen erbringen die Zweckverbände die Leistungen, die die beteiligten Gemeinden von ihnen erwarten. Es geht folglich nicht darum, offensichtliche Missstände zu beheben, sondern es wird von den Gemeinden in erster Linie eine Optimierung der Leistungserbringung der Zweckverbände angestrebt.

Im Zentrum steht die Frage, wie der unternehmerische Spielraum der Zweckverbände in Zukunft verbessert werden kann. Hier sind in erster Linie die Ansichten der Verantwortlichen der Zweckverbände von Bedeutung, weil sie mit den unternehmerischen Defiziten der mitunter schwerfälligen Zweckverbände direkt konfrontiert sind. Dabei bemängeln die Verantwortlichen in erster Linie zwei unternehmerische Defizite: erstens fehlende Professionalität in der Geschäftsleitung und zweitens zu wenig Kompetenzen für den operativen Bereich in den Zweckverbänden. Dadurch ergeben sich einerseits der Wunsch nach einer Professionalisierung der Geschäftsleitung und andererseits nach einer Erhöhung der Ausgabenkompetenzen des ZV sowie einer Kompetenzverlagerung von den Gemeinden zur Verbandsexekutive.

Diese Postulate sollen gestützt werden durch eine bessere Trennung von strategischen und operativen Tätigkeiten. Demnach sind die Gemeinden für die Erarbeitung der politischen Vorgaben für die Zweckverbände zuständig, für die Umsetzung dieser Ziele sollen die Zweckverbände aber die nötigen Kompetenzen und Freiheiten erhalten. Weniger weit gehen die Vorstellungen der Gemeindeglieder und Gemeindebehörden. So sind für sie eine Erhöhung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände und eine Kompetenzverlagerung nicht vordringlich. 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 der Sicht der Gemeinden steht aber nicht nur die Optimierung der Leistungserbringung der Zweckverbände im Zentrum. Ebenso wichtig ist für sie die Wahrung der Gemeindeautonomie, und damit die Durchsetzung der Gemeindeinteressen in den Zweckverbänden. Auch sind sich Gemeindeglieder und Gemeindebehörden einig über die geeigneten Möglichkeiten, den Einfluss der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und der Gemeindeexekutiven zu erhöhen, und die Zweckverbände demokratischer kontrollierbarer zu machen. 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.

Die interkommunale Zusammenarbeit wird auch in Zukunft ihren hohen Stellenwert behalten. Nach der Ansicht der Befragten wird die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden auch in zehn Jahren für eine angemessene Aufgabenerfüllung einen höheren Stellenwert einnehmen als eine verstärkte Zusammenarbeit mit Privaten oder mit dem Kanton. Auch glauben sie nicht, dass es zu einer Zusammenlegung oder Fusion von Gemeinden in grösserem Umfang kommen wird. Allerdings können sich viele Gemeindevertreter alternative Organisationsformen zum Zweckverband vorstellen. Dabei schätzen rund 40 Prozent der Gemeindeglieder und Gemeindebehörden 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 skeptisch beurteilt.

Inhaltsverzeichnis

Wichtigste Ergebnisse im Überblick	1
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	6
1 Fragestellung und Untersuchung	8
2 Aktueller Stand der Zusammenarbeit der Gemeinden im Kanton Zürich	8
2.1 Stand der Zusammenarbeit im Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich.....	9
2.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Kanton Zürich.....	9
3 Struktur und Organisation der Zweckverbände im Kanton Zürich	17
4 Beurteilung der Aufgabenerbringung durch Zweckverbände	23
4.1 Zufriedenheit mit der Aufgabenerbringung der Zweckverbände	24
4.2 Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten	27
4.3 Arbeitsweise der Zweckverbände	29
5 Zukunft der Aufgabenerbringung	32
5.1 Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden	33
5.2 Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände	35
5.3 Alternative Organisationsformen anstelle des Zweckverbandes	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Zusammenhang zwischen Beurteilung der Intensität und dem Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit	11
Abbildung 2.2: Anteil der Gemeindeschreiber, die eine intensive und eine zugenommene Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden festgestellt haben, nach Gemeindegrösse	12
Abbildung 2.3: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse	13
Abbildung 2.4: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirken	14
Abbildung 2.5: Wunsch nach mehr Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit.....	15
Abbildung 3.1: Durchschnittliche Anzahl an Mitgliedsgemeinden in den Zweckverbänden	22
Abbildung 4.1: Anteil der Zweckverbände, deren Aufgabenerbringung positiv beurteilt wird, aus der Sicht der Gemeindebehörden und der Gemeindeschreiber	27
Abbildung 4.2: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, Gemeindeschreiber und Präsidenten der ZV, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen.....	28
Abbildung 4.3: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Kontrollmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen	29
Abbildung 5.1: Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung.*	34
Abbildung 5.2: Möglichkeiten zur Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Gemeinde auf die Zweckverbände. Anteil der Befragten mit positiver Beurteilung*	36
Abbildung 5.3: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse	39
Abbildung 5.4: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Beurteilung der Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	10
Tabelle 2.2:	Veränderung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit	10
Tabelle 2.3:	Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	12
Tabelle 2.4:	Beurteilung des aktuellen Ausmasses der interkommunalen Zusammenarbeit	13
Tabelle 2.5:	Intensität der Kontakte zu anderen Institutionen	16
Tabelle 3.1:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind	17
Tabelle 3.2:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Gemeindegrösse	18
Tabelle 3.3:	Anteil der Gemeinden, die in folgenden Aufgabenbereichen in Zweckverbänden Mitglied sind, nach Bezirken	19
Tabelle 3.4:	Mandate und Gemeinderäte in den Zweckverbänden	20
Tabelle 3.5:	Alter der Zweckverbände, nach Gründungsjahr	21
Tabelle 3.6:	Organisation der Zweckverbände:	23
Tabelle 4.1:	Beurteilung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden im allgemeinen	24
Tabelle 4.2:	Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemeindeschreiber, nach Regionen	25
Tabelle 4.3:	Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse	26
Tabelle 4.4:	Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit	28
Tabelle 4.5:	Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, die die Kontrollmöglichkeiten der Gemeinde als zu gering einschätzen, nach Parteizugehörigkeit	29
Tabelle 4.6:	Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe	30
Tabelle 4.7:	Beurteilung der Grösse der Einzugsgebiete	30
Tabelle 4.8:	Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen	30
Tabelle 4.9:	Informationsgrad der Exekutivmitglieder resp. der Gemeindeschreiber über die Arbeit der Zweckverbände	31
Tabelle 4.10:	Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände	31
Tabelle 4.11:	Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände	32
Tabelle 4.12:	Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände	32
Tabelle 5.1:	Positive Beurteilung von Möglichkeiten zur Vergrösserung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden durch die Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit (in Prozenten)	35
Tabelle 5.2:	Positive Beurteilung von Möglichkeiten der Einflussnahme von Gemeindeexekutiven und Stimmbürger/innen auf Aktivitäten der	

	Zweckverbände durch Gemeindebehörden, nach Parteizugehörigkeit (in Prozenten).....	37
Tabelle 5.3:	Bildung von Mehrzweckverbänden.....	37
Tabelle 5.4:	Verschiebung auf Ebene Bezirk.....	38
Tabelle 5.5:	Bildung einer neuen staatlichen Ebene, der Region.....	38
Tabelle 5.6:	Stellenwert der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren.....	38
Tabelle 5.7:	Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirk.....	41

1 FRAGESTELLUNG UND UNTERSUCHUNG

Die gemeinsame Erbringung von Gemeindeaufgaben im Rahmen von Zweckverbänden wird in jüngerer Zeit von verschiedenster Seite hinterfragt. Für die einen sind die Zweckverbände allzu stark Einschränkungen unterworfen, so dass eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung verunmöglicht wird, für andere können die Entscheide in den Zweckverbänden politisch kaum noch kontrolliert werden.

Der Kanton Zürich hat die Verfasser dieses Berichts beauftragt, die Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Funktionieren der Züricher Zweckverbände zu untersuchen und damit Grundlagen für eine sachliche Diskussion über die Zukunft der Aufgabenerbringung auf Gemeindeebene beizusteuern.

Im Februar 2002 wurden alle 1100 Mitglieder der Gemeindeexekutiven im Kanton Zürich, sämtliche Gemeindeglieder 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 kann als gut bezeichnet werden. Ohne Berücksichtigung der Städte Zürich und Winterthur haben 67.5 Prozent der Gemeindeglieder, 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

Die interkommunale Zusammenarbeit hat im Kanton Zürich traditionell einen hohen Stellenwert. 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 und sie reichen von einem rechtlich unverbindlichen Meinungsaustausch bis zu einer rechtlich ausgestalteten Zusammenarbeit. 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 generell 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 Züricher 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 aber, 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 zwischen 5000 und 10000 Einwohnern die Zürcher Gemeinden eine deutlich aktivere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.¹

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 etwa in gleichem Mass zusammen wie die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden. Es gibt aber doch 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

Im folgenden Abschnitt wird der Stand der interkommunalen Zusammenarbeit in den Zürcher Gemeinden untersucht. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie hoch die Intensität der Zusammenarbeit von den Gemeinden selbst empfunden wird. Gleichzeitig soll auch 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.

Die Intensität der Zusammenarbeit der Zürcher Gemeinden wird von ihren Gemeindevertretern als eher mittelmässig wahrgenommen (vgl. Tabelle 2.1). Die Einschätzungen von Ge-

¹ vgl. dazu Ladner, A./Steiner, R., 2001. Gemeindereformen im Kanton Zürich, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.

meindeschreibern 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 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	Gemeindeschreiber
hoch	27.4	24.1
mittel	63.4	67.9
tief	9.3	8.0

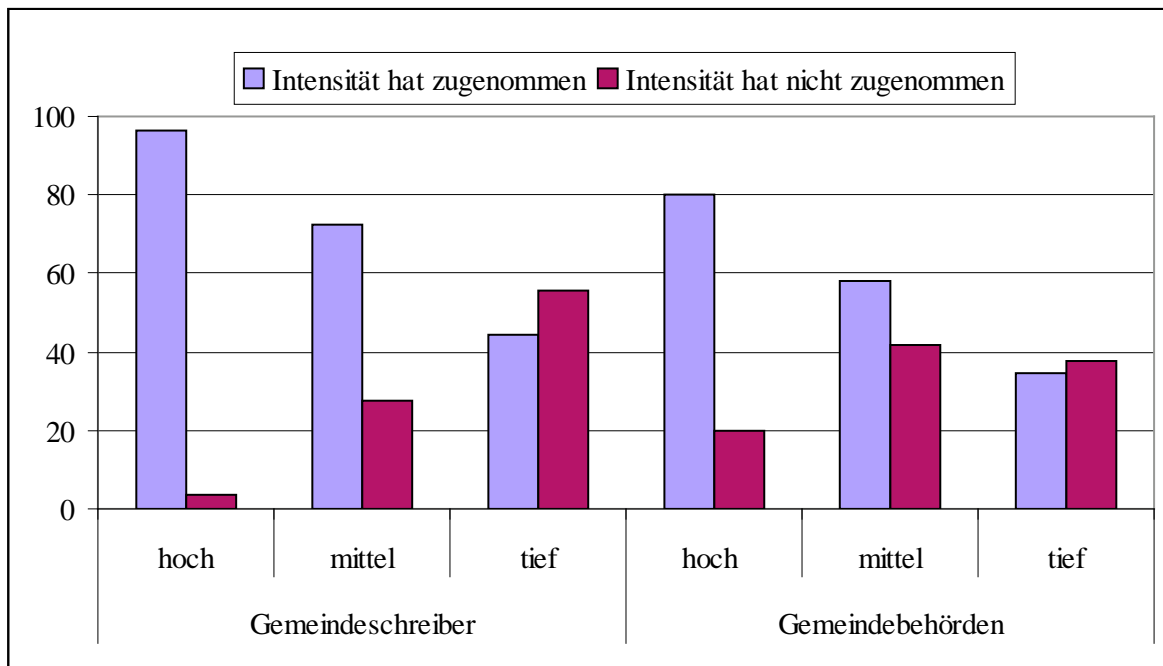
Die interkommunale Zusammenarbeit ist in den letzten Jahren eindeutig intensiviert worden. Dieser Ansicht sind vor allem die Gemeindeschreiber, etwas weniger die Gemeindebehörden (vgl. Tabelle 2.2). Drei Viertel der Gemeindeschreiber haben in ihrer Gemeinde eine Zunahme der Kooperation mit anderen Gemeinden festgestellt.

Tabelle 2.2: Veränderung der Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber
zugenommen	62.0	75.9
gleich geblieben	37.4	24.1

Dabei zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Intensität und den Veränderungen der Zusammenarbeit (vgl. Abbildung 2.1). 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 nicht zugenommen hat. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass in den letzten Jahren ein Trend zu einer Zweiteilung der Zürcher Gemeinden stattgefunden hat, zu Gemeinden mit starker interkommunaler Zusammenarbeit und zu Gemeinden mit mässiger und stagnierender Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.

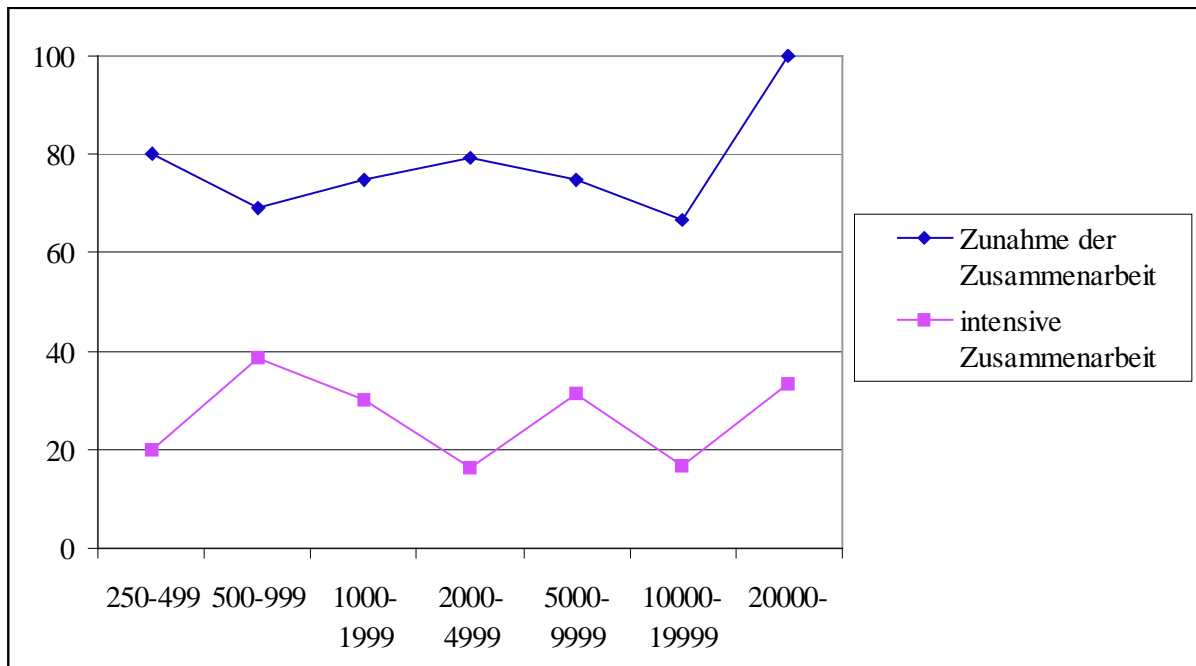
Abbildung 2.1: Zusammenhang zwischen Beurteilung der Intensität und dem Wandel der interkommunalen Zusammenarbeit



Bei einem Vergleich nach Gemeindegrösse zeigt sich kein linearer Zusammenhang zwischen der Grösse einer Gemeinde und ihren interkommunalen Aktivitäten. Zwischen den einzelnen Grössenkategorien gibt es jedoch teilweise erhebliche Unterschiede (vgl. Abbildung 2.2). So wird die interkommunale Zusammenarbeit in kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern am intensivsten wahrgenommen. Überdurchschnittliche Werte weisen auch mittlere Gemeinden mit 5000 bis 10000 Einw. und kleinere Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einw. auf, die hohen Werte der grossen Städte dagegen sind zu relativieren, da hier nur drei Gemeinden vertreten sind.

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 in einem Ausmass von knapp 70 bis 80 Prozent. Eine Ausnahme bilden die grossen Städte, die ausnahmslos eine Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit registriert haben.

Abbildung 2.2: Anteil der Gemeindeschreiber, die eine intensive und eine zugenommene Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden festgestellt haben, nach Gemeindegrösse.



Verantwortlich für den Anstieg der interkommunalen Aktivitäten ist ganz klar die steigende Bedeutung der gemeinsamen Aufgabenerbringung (vgl. Tabelle 2.3). Aufgabenerfüllung für andere Gemeinden und die Übertragung von Aufgaben an andere Gemeinden spielen dabei nur eine sehr untergeordnete Rolle.

Tabelle 2.3: Formen der interkommunaler Zusammenarbeit

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber
Aufgabenerfüllung für andere Gemeinden	4.2	5.7
gemeinsame Erbringung von Aufgaben	91.5	83.9
Übertragung von Aufgaben an andere Gemeinden	3.9	10.3

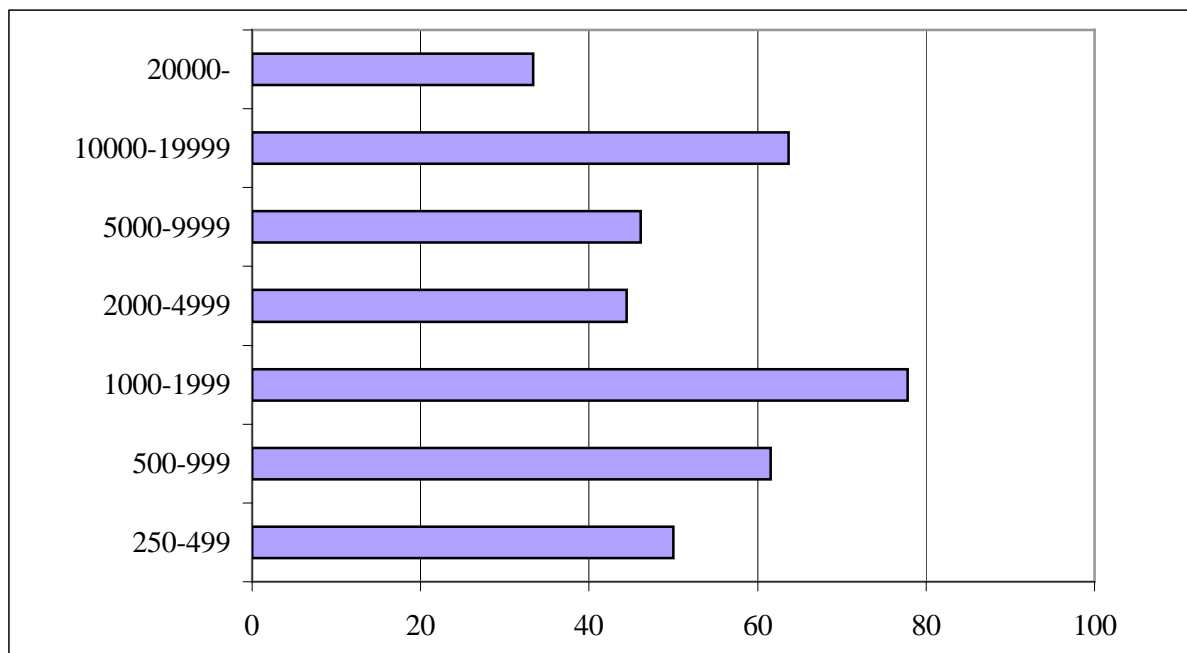
Bei der Frage, ob die Zusammenarbeit ein ideales Ausmass angenommen hat, gehen die Meinungen bei den Gemeindevertretern auseinander (vgl. Tabelle 2.4). Rund die Hälfte der Gemeindeschreiber und der Exekutivmitglieder finden, dass ihre Gemeinde stärker mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten soll. Das ist doch ein klarer Hinweis, dass die interkommunale Zusammenarbeit trotz einer deutlichen Zunahme in den letzten Jahren im Kanton Zürich (noch) nicht auf einem wünschenswerten und nötigen Stand ist.

Tabelle 2.4: Beurteilung des aktuellen Ausmasses der interkommunalen Zusammenarbeit

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber
mehr Intensität gewünscht	45.9	50.4
jetziger Zustand ist angemessen	53.0	49.6
weniger Intensität erwünscht	1.0	0

Das stärkste Bedürfnis nach mehr interkommunalen Aktivitäten haben die grösseren der Kleingemeinden mit 1000 bis 2000 Einw. und die kleinen Städte mit 10000 bis 20000 Einw (vgl. Abbildung 2.3). Bei den Kleinstädten korrespondiert der Wunsch nach mehr Aktivitäten mit einer relativ tiefen Intensität der aktuellen Zusammenarbeit. Hier scheint die Kooperation mit anderen Gemeinden doch noch einige Schwierigkeiten zu bereiten. Am ehesten entspricht die Praxis der Gemeindekooperation in mittelgrossen Gemeinden und in den grossen Städten den Vorstellungen der Gemeindeexponenten.

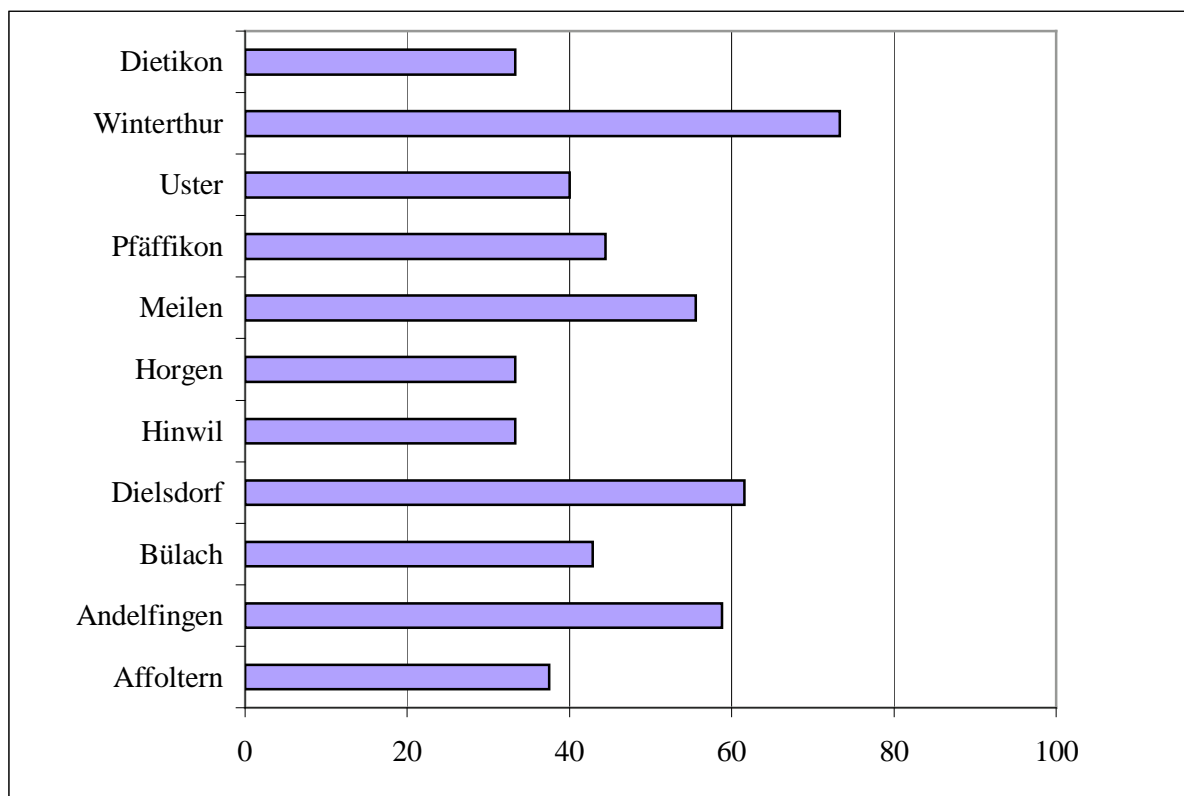
Abbildung 2.3: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeschreiber, nach Gemeindegrösse



Beim Vergleich der Bezirke sticht der Bezirk Winterthur ins Auge (vgl. Abbildung 2.4). 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 rela-

tiv grossen Gemeinden auf. Zufriedener mit ihren interkommunalen Aktivitäten sind dagegen die Gemeinden in den Bezirken Dietikon, Horgen, Hinwil und Affoltern.

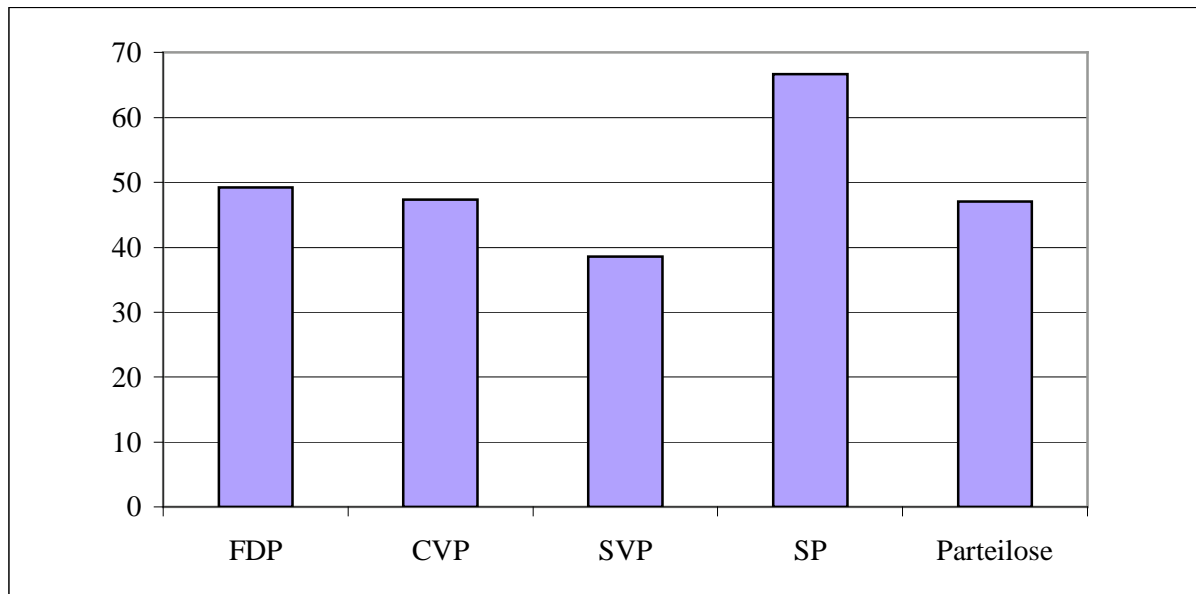
Abbildung 2.4: Wunsch nach mehr Intensität der Zusammenarbeit, Beurteilung durch Gemeindeschreiber, nach Bezirken



Aufschlussreich ist auch ein Blick auf die Parteizugehörigkeit der befragten kommunalen Exekutivmitglieder (vgl. Abbildung 2.5). Hier zeigt sich, dass in den Einschätzungen die Vertreter von SVP und SP sich von den Vertretern der anderen grossen Parteien unterscheiden, und zwar auf unterschiedliche Weise.² Während die Vertreter der SP zu zwei Dritteln mit der Intensität der kommunalen Zusammenarbeit ihrer Gemeinden unzufrieden sind und mehr Zusammenarbeit wünschen, zeigen sich die Vertreter der SVP in ihrer Mehrheit einverstanden mit dem aktuellen Stand der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden.

² In der Bedeutung der Parteien 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 2.5: 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 sind, desto schwächer werden die Kontakte (vgl. Tabelle 2.5). Die intensivsten Kontakte pflegen die Gemeinden zu ihren direkten Nachbargemeinden. Die Kontakte zu kantonalen Behörden und Verwaltungen fallen je nach Aufgabenbereich sehr unterschiedlich aus. Sehr intensiv ist der Kontakt zur kantonalen Bau- und zur Direktion der Justiz und des Innern. Eher lose sind dagegen die Kontakte mit der Bildungs-, Gesundheits- und der Volkswirtschaftsdirektion.

Tabelle 2.5: Intensität der Kontakte zu anderen Institutionen

	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
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
Bund	111	1.7
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.³ 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, 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.

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

N=113 (antwortende Gemeindeschreiber)

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). Dazu beschränken sich Zweckverbände im Friedhofswesen und bei

³ 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.

der Spitex praktisch ausschliesslich auf kleine Gemeinden. Mittlere Gemeinden mit 5000 bis 10000 Einw. sind dagegen überdurchschnittlich präsent bei der Regionalplanung, beim Abfall und beim Abwasser. Städte sind relativ stark vertreten im Spitalwesen⁴, bei der Wasserversorgung und beim Schulwesen. Im letzten Aufgabenbereich sind die kleinen und mittleren Gemeinden praktisch nicht in Zweckverbänden präsent.

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

	-2000	2000-4999	5000-9999	10000 -
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
N=	40	43	16	14

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.

⁴ Beim Spitalwesen spielt auch der Umstand eine Rolle, dass viele grosse Gemeinden Standortgemeinde sind.

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
N=	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

Insgesamt verfügen die Gemeinden, die an der Untersuchung teilgenommen haben, über 1237 Mandate (vgl. Tabelle 3.4). Durchschnittlich sind pro Gemeinde und Zweckverband 1.8 Mandate vergeben. Damit kann gesagt werden, dass eine Zürcher Gemeinde mindestens über zehn Mandate in Zweckverbänden verfügt.⁵ 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.

⁵ Es kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, eher mehr in Zweckverbänden vertreten sind, als die Gemeinden, die an der Befragung nicht teilgenommen haben.

Tabelle 3.4: Mandate und Gemeinderäte in den Zweckverbänden

	Mandate	Mandate pro Gemeinde	Mandate pro Zweck- verband
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

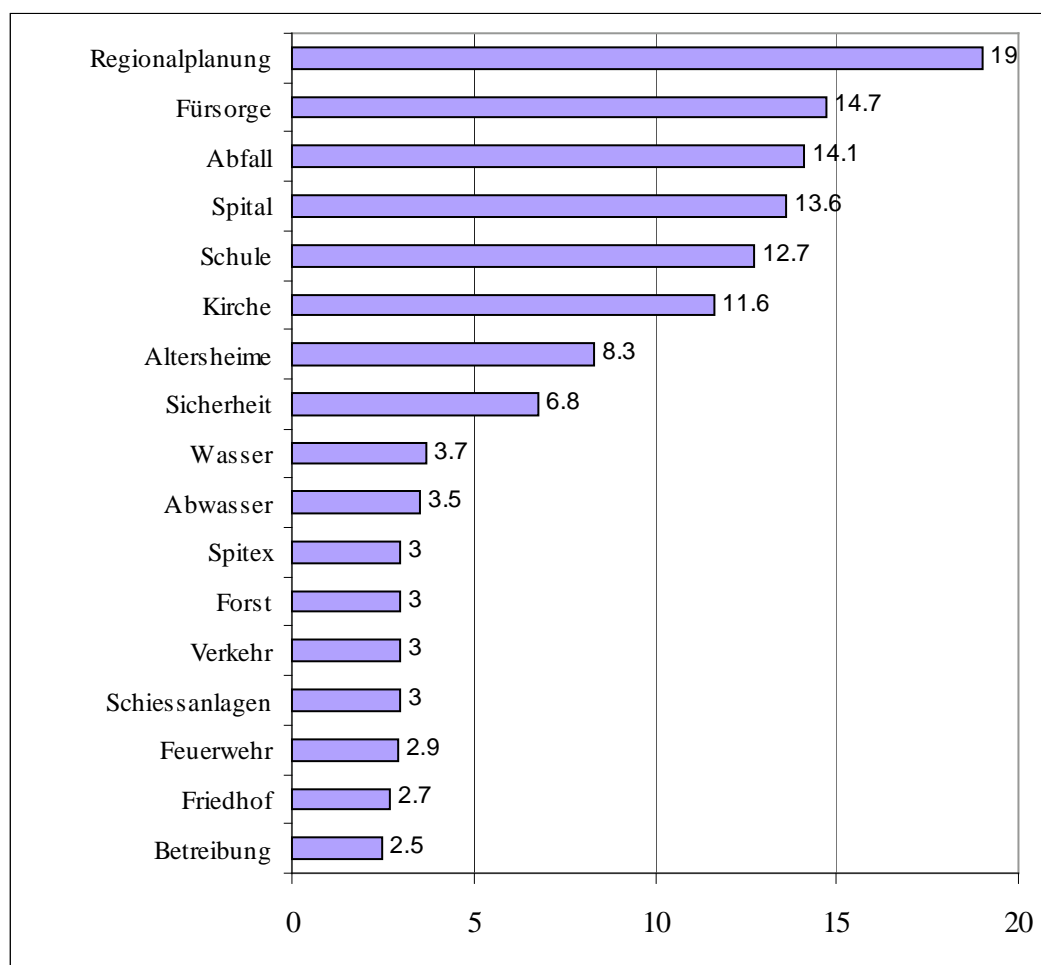
Gut die Hälfte aller heute im Kanton Zürich bestehenden Zweckverbände sind in den letzten 20 Jahren gegründet worden, etwas mehr als 30 Prozent in den 1990er Jahren (vgl. Tabelle 3.5). Mehr als die Hälfte der bis 1960 gegründeten Zweckverbände finden sich in den Aufgabenbereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Der Grossteil der Zweckverbände in der Abwasserentsorgung entstand jedoch 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. Zum grossen Teil neueren Datums sind Zweckverbände im Spitexbereich, bei der Feuerwehr und im Zivilschutzwesen. Im Forst- und Betreuungswesen und beim Verkehr existierten vor 1990 noch keine Verbände, in den letzten 12 Jahren sind hier einzelne Zweckverbände gegründet worden.

Tabelle 3.5: Alter der Zweckverbände, nach Gründungsjahr

	bis 1960	1960 bis 1979	1980 bis 189	ab 1990	N=
Fürsorge/Vormundschaft	14.3	42.9	28.6	14.3	7
Alters-/Pflegeheime		69.2	15.4	15.4	13
Spitex			33.3	66.7	3
Spital	37.5	25.0	12.5	25.0	8
Schule		72.7	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	36.8	52.6	10.5		19
Abfall	28.6	28.6	28.6	14.3	7
Wasserversorgung	71.4	28.6			7
Feuerwehr			4.5	95.5	22
Sicherheit		25.0	12.5	62.5	8
Regionalplanung	16.7	83.3			6
Verkehr				100.0	1
Schiessanlage			100.0		1
Total	17.6	36.8	14.4	31.2	
N	22	46	18	39	125

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.

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 3.6). 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 3.6: Organisation der Zweckverbände:

	Geschäfts- führung	Kommission/ Vorstand	Delegierten- versammlung	RPK
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

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 Eigenschaften und Regularitäten 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 hingegen 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

	Präsidenten		
	Gemeindebehörden	Zweckverbände	Gemeindeschreiber
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 derjenigen, die mit der Aufgabenerbringung zufrieden sind 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 vor allem 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 in der Qualität der Zweckverbände gesprochen werden kann.

Tabelle 4.2: Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemein-
deschreiber, 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 Gemeinden 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.

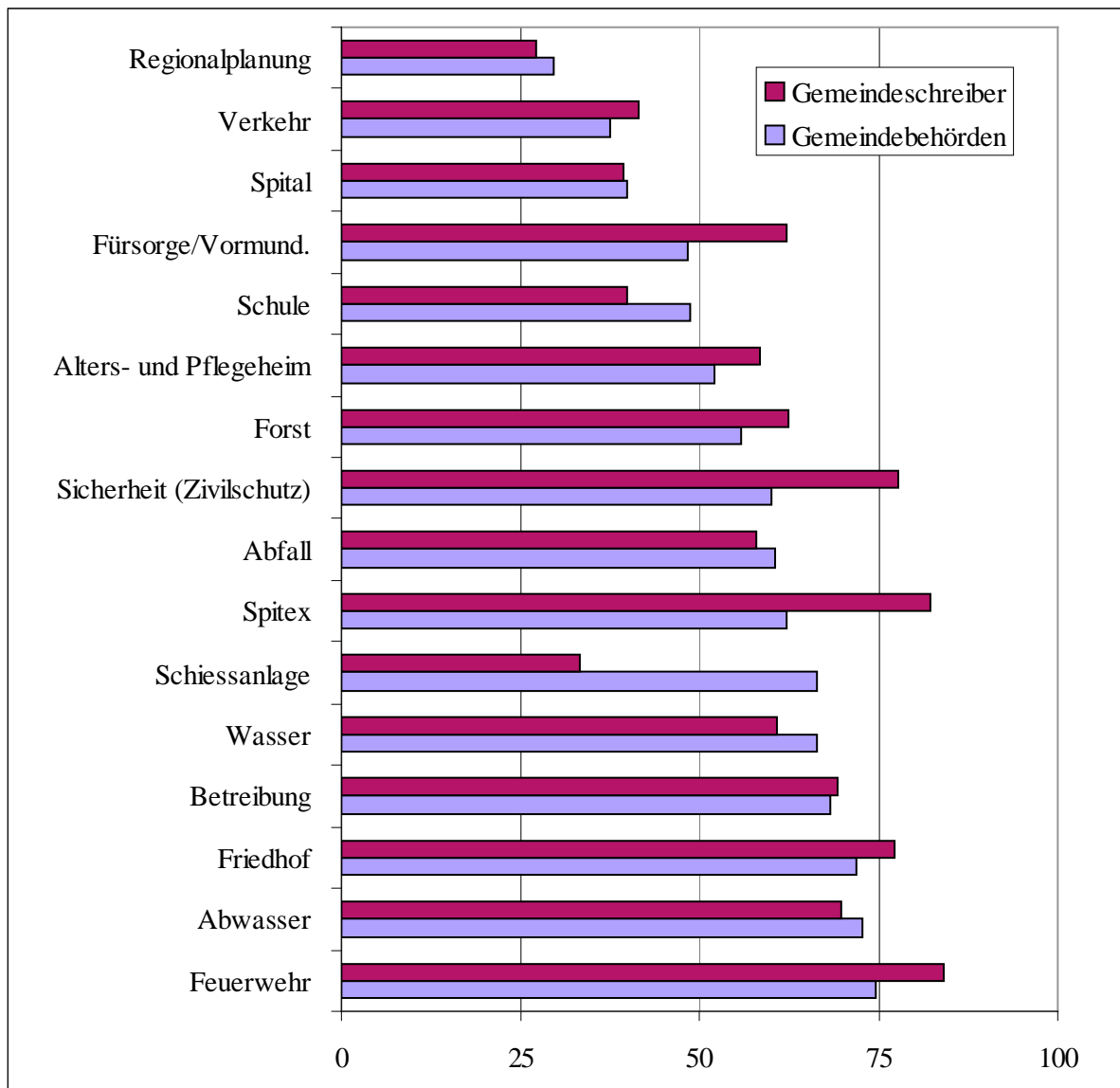
Tabelle 4.3: Beurteilung der Aufgabenerbringung der Zweckverbände durch die Gemein-
deschreiber, nach Gemeindegrösse

	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 Fürsorgebereich (vgl. Abbildung 4.1). Eine weiterer Faktor ist die Grösse der Zweckverbände. Grosse Zweckverbände werden eher negativer beurteilt als kleine. Am positivsten bewertet werden die Bereiche Abwasserentsorgung und Feuerwehr: Bei der Abwasserentsorgung sind es in der Regel schon lange bestehende, erprobte Zweckverbände, die nach eingespielten Mustern funktionieren. Bei den noch sehr „jungen“ Zweckverbänden im Bereich Feuerwehr, die fast ausschliesslich seit höchstens zehn Jahren bestehen, hat wahrscheinlich die deutliche Effizienzsteigerung und Möglichkeiten bessere und modernere Fahrzeuge, Geräte und Ausrüstungsgegenstände anzuschaffen, zu dieser positiven Beurteilung geführt.

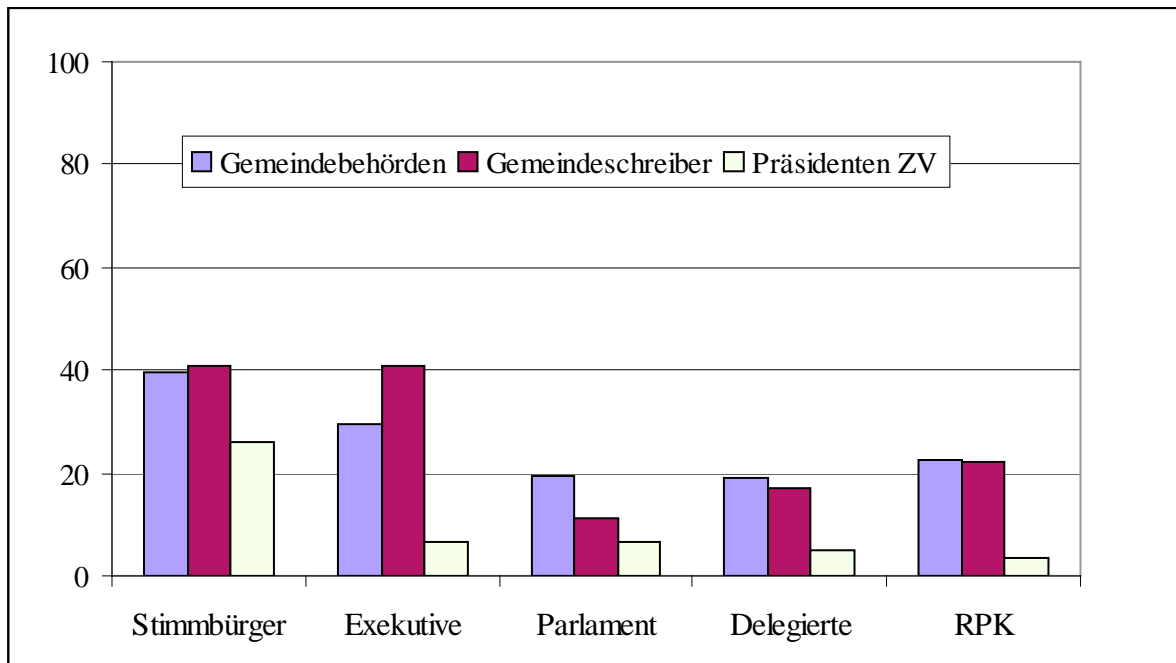
Abbildung 4.1: Anteil der Zweckverbände, deren Aufgabenerbringung positiv beurteilt wird, aus der Sicht der Gemeindebehörden und der Gemeindeglieder



4.2 Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten

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 den Soverän, die Stimmbürgerschaft, und die Gemeindeexekutive geäussert. So sind 40 Prozent der Gemeindebehörden der Ansicht, dass die Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeindeexekutive zu gering sind (vgl. Abbildung 4.2).

Abbildung 4.2: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, Gemeinbeschreiber und Präsidenten der ZV, die die Einflussmöglichkeiten kommunaler Akteure als zu gering einschätzen



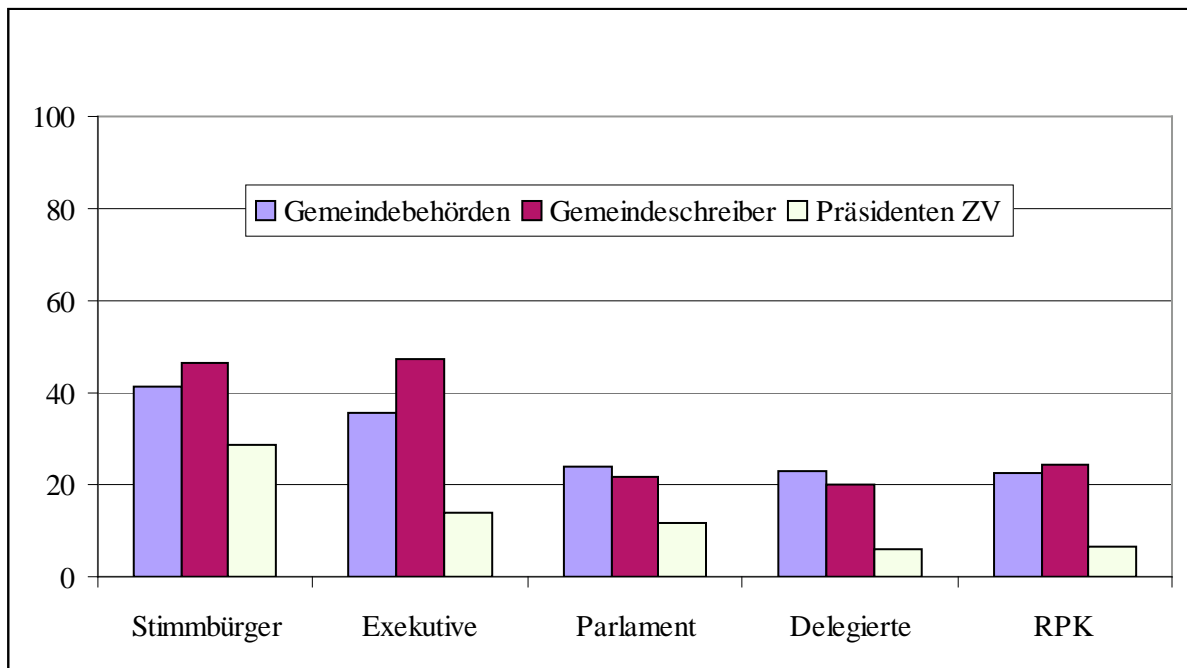
Berücksichtigt man die Parteizugehörigkeit der Gemeinbehörden, so kritisieren die Vertreter der SP eher die mangelnden Einflussmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft, während die Vertreter der CVP hauptsächlich den Einfluss der Gemeinexekutive als zu gering betrachten (vgl. Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4: 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
Gemeinexekutive	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

Ein ähnliches Bild wie bei den Einflussmöglichkeiten ergibt sich bei der Einschätzung von Möglichkeiten zur Kontrolle der Zweckverbände, nur sind die Werte noch etwas höher (vgl. Abbildung 4.3) Gut 40 Prozent der befragten Gemeinbeschreiber und Gemeinbehörden stufen die Kontrollmöglichkeiten der Stimmbürgerschaft und der Gemeinexekutive 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 4.3: Anteil der kommunalen Behördenmitglieder, 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 4.5). Es zeigt sich, dass für die SP-Vertreter in den Gemeindebehörden vor allem stärkere Kontrollmöglichkeiten des Souveräns ein primäres Anliegen ist. Die Kontrollmöglichkeiten der Gemeindeexekutive werden dagegen vor allem von den bürgerlichen Exekutivmitgliedern der CVP und der FDP als zu gering erachtet.

Tabelle 4.5: 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

4.3 Arbeitsweise der Zweckverbände

Neben den demokratischen Defiziten sind auch die Entscheidungsabläufe in den Zweckverbänden in der Kritik der Gemeindeexponenten. Für beinahe die Hälfte der Gemeindeschreiber und -behörden dauern sie zu lange (Tabelle 4.6). Auch bei den Präsidenten der Zweckverbände kritisiert ein Drittel der Befragten die Dauer der Entscheidungsabläufe.

Tabelle 4.6: Beurteilung der Dauer der Entscheidungsabläufe

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

Keinen Grund zu Kritik bietet die Grösse der Einzugsgebiete (vgl. Tabelle 4.7). 90 Prozent der kommunalen Exekutivmitglieder und der Gemeindeschreiber finden sie angemessen. Nur bei den Präsidenten der Zweckverbände sind immerhin ein Fünftel der Ansicht, dass das Einzugsgebiet grösser sein müsste.

Tabelle 4.7: Beurteilung der Grösse der Einzugsgebiete

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

Die Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen wird im allgemeinen als gut betrachtet, allerdings mit Unterschieden zwischen den Repräsentantengruppen (vgl. Tabelle 4.8). Am besten schneiden die Mandatsträger bei den Präsidenten der Zweckverbände ab. Von diesen beurteilen 75 Prozent deren Fachkompetenz als ausreichend. Die Gemeindeschreiber 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 4.8: Beurteilung der Fachkompetenz der Gemeindevertreter/innen

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

Auch bezüglich des Informationsgrads haben die befragten Gruppen leicht differierende Ansichten (vgl. Tabelle 4.9). So sind die Gemeindebehörden der Meinung, dass sie über die Tä-

tigkeiten 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 25 Prozent der Ansicht, dass sie besser informiert sein könnten.

Tabelle 4.9: Informationsgrad der Exekutivmitglieder resp. der Gemeindeschreiber über die Arbeit der Zweckverbände

Informationsgrad der:	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten
	Mitglieder Exekutive	Gemeindeschreiber	Zweckverbände 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

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 4.10). 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 4.10: Beurteilung der Ausgabenkompetenzen der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten
			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

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 4.11). 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 Über-

legungen im Vordergrund stehen. Auffallend ist der relativ hohe Anteil der Gemeindeschreiber, der sich zu diesem Thema keine Meinung erlaubt.

Tabelle 4.11: Beurteilung der Entscheidungskriterien der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

Auch bei der Einschätzung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände glaubt die Mehrheit der Befragten, dass sie angemessen ausfallen (vgl. Tabelle 4.12). Allerdings sind immerhin mehr als ein Viertel der direkt betroffenen Verantwortlichen der Zweckverbände der Ansicht, dass der unternehmerische Spielraum zu stark eingeschränkt ist.

Tabelle 4.12: Beurteilung der unternehmerischen Freiheiten der Zweckverbände

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

5 ZUKUNFT DER AUFGABENERBRINGUNG

Das letzte Kapitel behandelt die Frage nach der Zukunft interkommunaler Aufgabenerbringung. Zum einen geht es dabei darum, wie der unternehmerische Spielraum der Zweckverbände optimiert werden kann. Zum anderen werden Vorschläge zur Verbesserung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden beurteilen. Schliesslich wird die Frage behandelt, ob der Zweckverband das adäquate Instrument zur übergemeindlichen Aufgabenerbringung darstellt, oder ob andere Organisationsmodelle für die Aufgabenerbringung optimaler wären.

5.1 Möglichkeiten zur Erhöhung des unternehmerischen Spielraums von Zweckverbänden

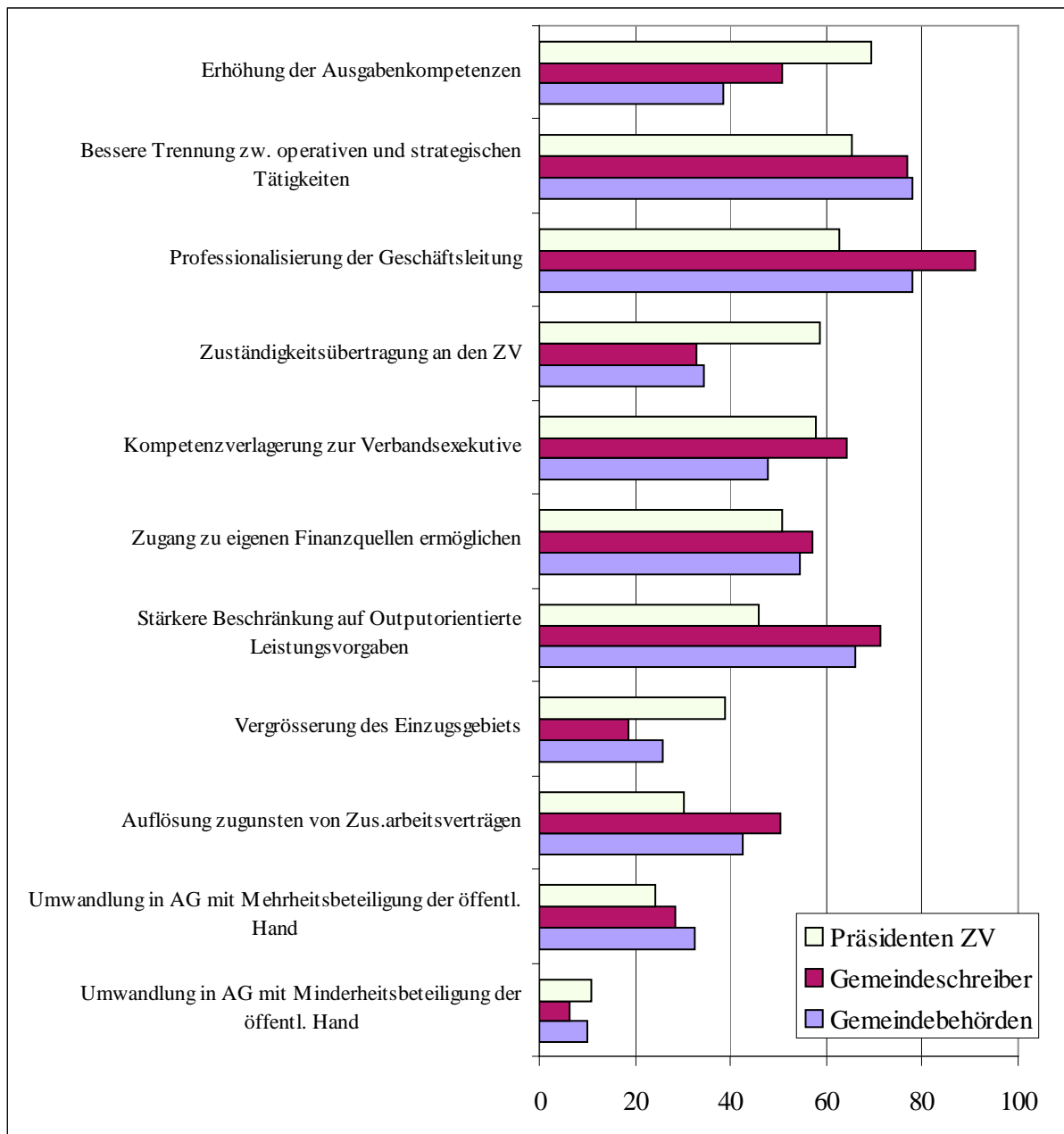
Die Erhöhung des unternehmerischen Spielraums ist der zentrale Aspekt, wenn es um die Optimierung der Aufgabenerbringung von Zweckverbänden geht. Eine optimale Leistungserbringung gerät dabei häufig in Konflikt zur Strategie der möglichst grossen Einflussnahme durch die Mitgliedsgemeinden. Für diese 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 Gemeindegemeinschafter 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 Gemeindegemeinschafter 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 Präsidenten 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 Mehrheitsbeteiligung 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 (in Prozenten)

	FDP	CVP	SVP	SP	Par- tei- 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

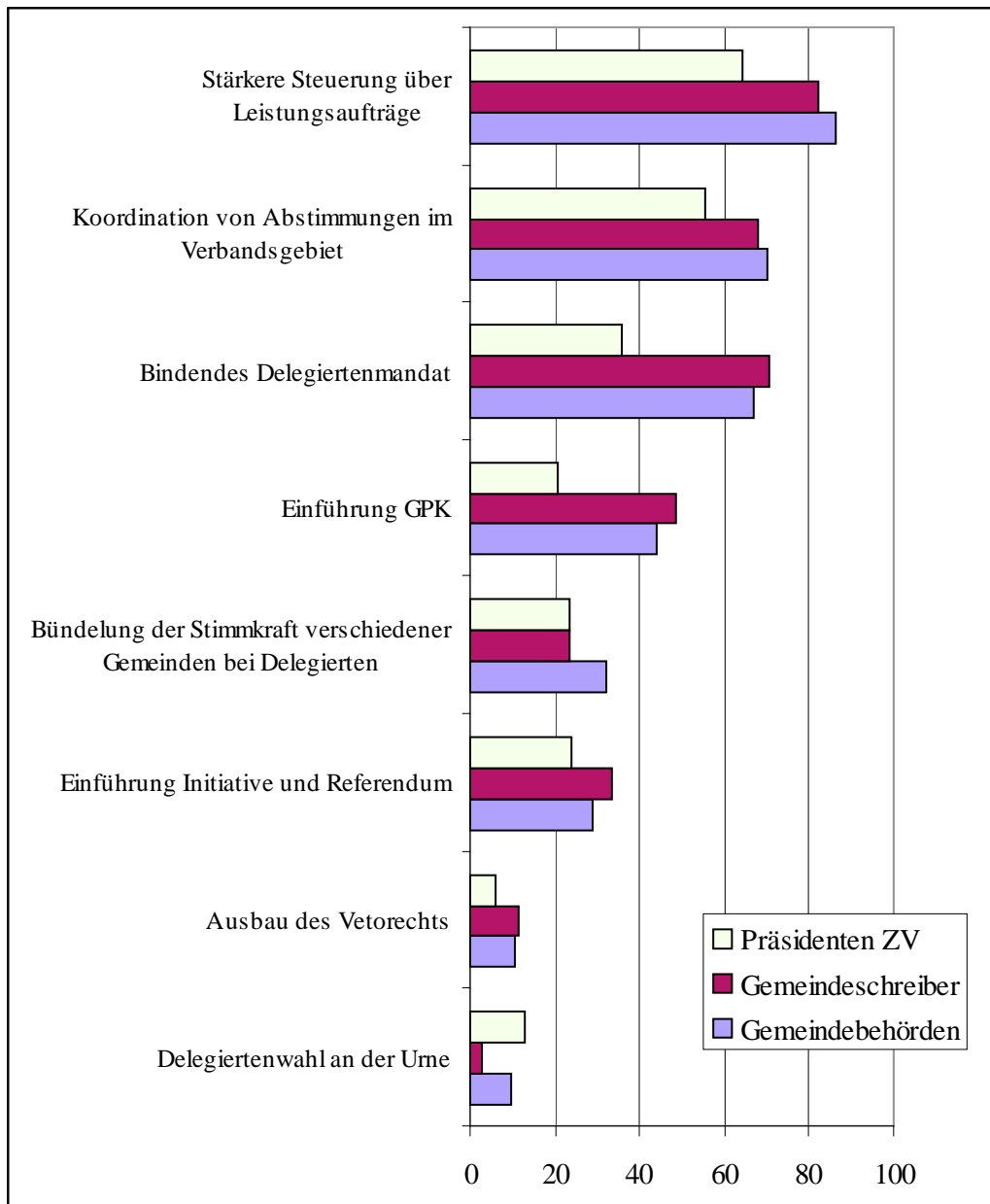
Aus der Sicht der Gemeinden sind die Einflussmöglichkeiten ihrer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger oder der Gemeindeexekutive ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, als das unternehmerische Potential der Zweckverbände. Die Wahrung der Gemeindeautonomie und die Durchsetzung spezifischer Gemeindeinteressen 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 Kontrollinstrumente 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 (in Prozenten)

	FDP	CVP	SVP	SP	parteilos
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: Mehrzweckverbände, Bezirksebene und eine neue staatliche Ebene, die 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: Bildung von Mehrzweckverbänden

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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

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 dieses Vorschlages bilden aber eine starke Minderheit (vgl. Tabelle 5.4). Bei den Gemeindeschreibern halten sich die Befürworter und Ablehnenden dieses Vorschlages sogar die Waage.

Tabelle 5.4: Verschiebung auf Ebene Bezirk

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten 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 5.5). Rund 70 (Gemeindeschreiber) bis 75 Prozent (Gemeindebehörden und Präsidenten ZV) der Befragten können diesem Vorschlag wenig Positives abgewinnen.

Tabelle 5.5: Bildung einer neuen staatlichen Ebene, der Region

	Gemeindebehörden	Gemeindeschreiber	Präsidenten ZV
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 5.6). Die übrigen Vorschläge werden alle ähnlich auf einem mittleren Niveau der Skala von 1 bis 5 eingestuft.

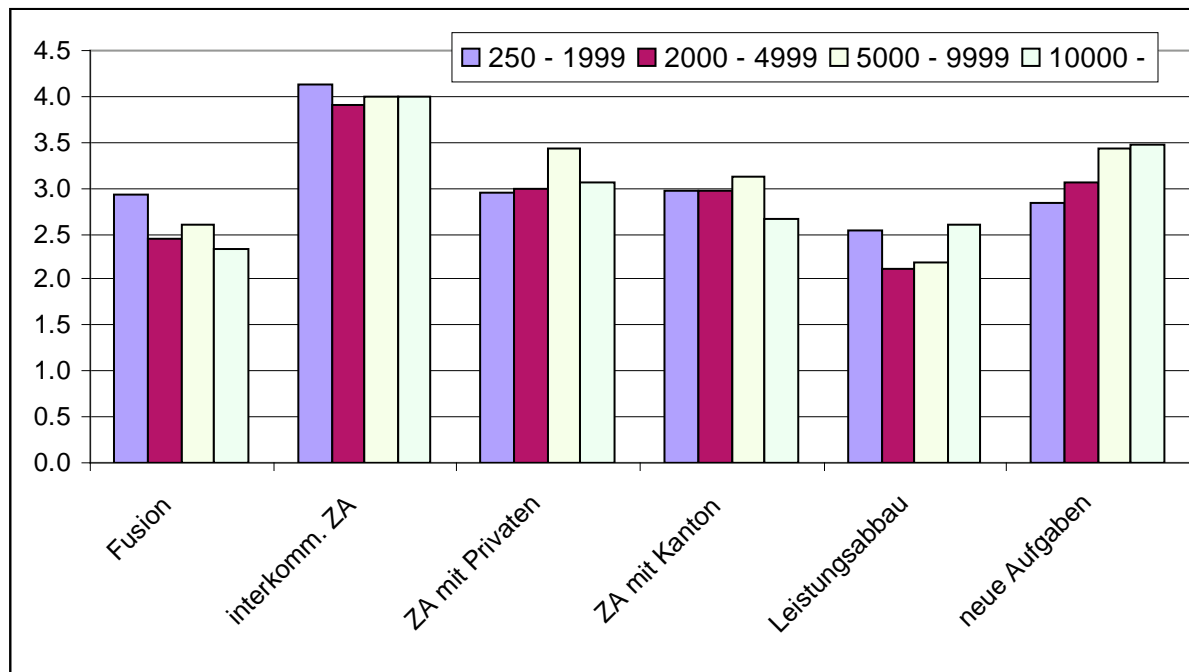
Tabelle 5.6: Stellenwert der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren

	Gemeinde- behörden	Gemeinde- schreiber	Präsidenten Zweckverbände
Zusammenlegung/Fusion von Gemeinden	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 gewichtet.

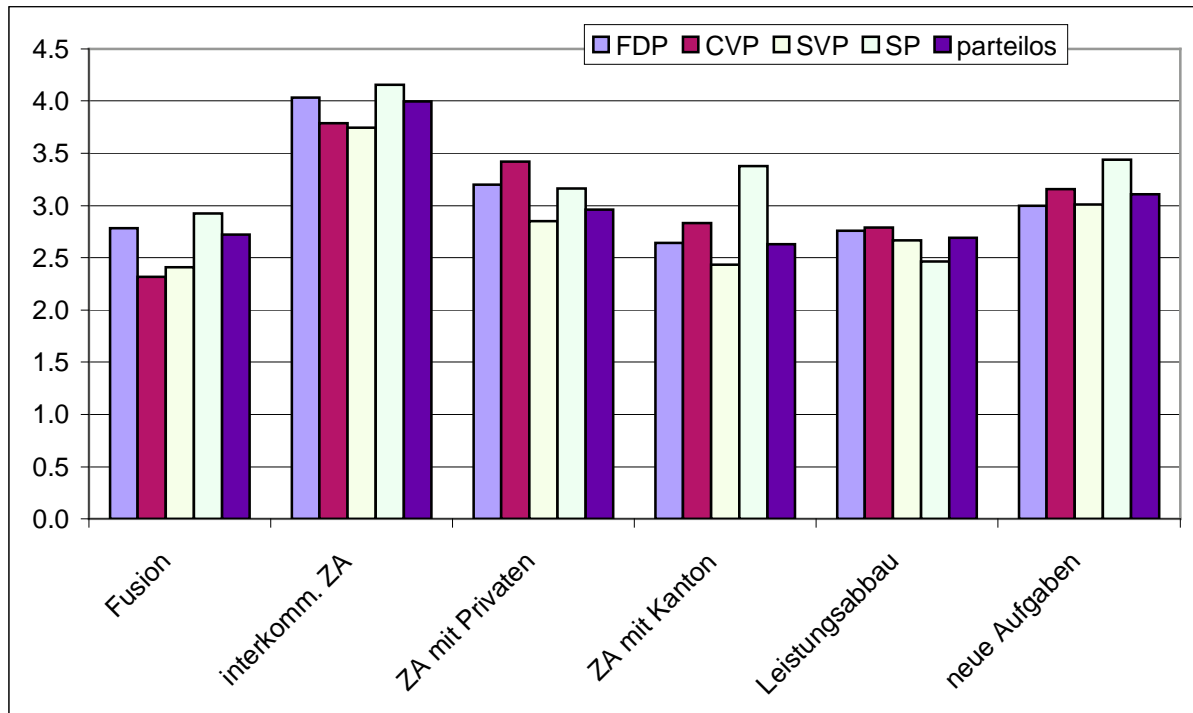
Abbildung 5.3: Beurteilung des Stellenwertes der folgenden Formen der Aufgabenerfüllung in 10 Jahren, Einschätzung durch Gemeindeglieder, nach Gemeindegrösse



1: kein Stellenwert, 5: sehr hoher Stellenwert

SP-Mitglieder der kommunale 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 5.7). 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 gewichtet 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 beurteilt. Umgekehrt sind im Bezirk Dietikon mit Ausnahme der Übernahme neuer Aufgaben die Beurteilungswerte vergleichsweise sehr tief.

Tabelle 5.7: 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