

Anstalten und Stiftungen von Gemeinden

Christina Walser, Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Gemeinderecht

Die Zürcher Gemeinden können ihre Aufgaben statt in der eigenen Verwaltung in ausgliederten Organisationseinheiten oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllen. Für die Ausgliederung von Aufgaben oder für die interkommunale Zusammenarbeit eignen sich verschiedene Rechtsformen. Eine von ihnen ist die Anstalt. Sie bietet grosse Gestaltungsfreiheit.

Gemeindeanstalt und interkommunale Anstalt

Die Zürcher Gemeinden erfüllen Aufgaben, die ihnen der Kanton vorgibt, wie etwa die Pflegeversorgung, oder Aufgaben, die sie sich selbst geben, wie z.B. den Bau preisgünstiger Wohnungen für Senioren oder Familien. Bei bestimmten Aufgaben drängt sich eine interkommunale Zusammenarbeit geradezu auf. Entsprechend sind Zweckverbände sehr verbreitet; viele

Gemeinden sind an mehreren Zweckverbänden beteiligt. Im Zweckverband spielen wie in der Gemeinde demokratische Mitwirkungsprozesse eine wichtige Rolle, praktisch äussert sich dies vor allem im Finanzreferendum. Wünschen die Gemeinden eine Zusammenarbeitsform, die eine Entpolitisierung der Entscheide und damit raschere Entscheidungsprozesse ermöglicht, bieten sich als Rechtsträger privatrechtliche Rechtsformen wie die AG oder eine privatrechtliche Stiftung an.

Eine weitere Alternative besteht mit der Anstalt, einer Rechtsform des öffentlichen Rechts.

Die Anstalt eignet sich nicht nur als Zusammenarbeitsform, sie tritt in zwei Erscheinungsformen auf: Die Gemeindeanstalt kann eine einzelne Gemeinde nutzen, um z.B. ihr Alters- und Pflegeheim oder ihre Werke auszugliedern und rechtlich zu verselbständigen. Die gemeinsame Anstalt oder interkommunale Anstalt eignet sich für die interkommunale Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden in Bereichen wie z.B. Abwasser- und Abfallentsorgung oder Pflegeversorgung.

EDITORIAL

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen

HRM2 kommt! Jetzt wissen wir es. Am 20. April 2015 hat der Kantonsrat das neue Gemeindegesetz erlassen. Die Referendumsfrist ist unbenutzt abgelaufen. Voraussichtlich tritt das neue Recht auf den 1. Januar 2018 in Kraft. Die neue Rechnungslegung muss damit auf den 1. Januar 2019 eingeführt werden. Städte, Gemeinden und andere Organisation haben aktuell Gelegenheit, bis Ende November 2015 zum Verordnungsentwurf des Regierungsrats Stellung zu nehmen. Der Vorstand des VZF hat sich intensiv mit der Verordnung befasst und wird die Stellungnahme des VZF frühzeitig seinen Mitgliedern zur Verfügung stellen. Auch über die weiteren Aktivitäten rund um die Einführung der neuen Rechnungslegung werden wir zu gegebener Zeit orientieren.

An der diesjährigen Generalversammlung in Kloten durfte der Vorstand über 150 Teilnehmende begrüssen, welche einen spannenden Tag mit interessanten Referaten und einem abwechslungsreichen Nachmittagsprogramm verbrachten. Die Generalversammlung 2016 findet am 26. Mai 2016 in Winterthur statt. Bitte unbedingt ein Kreuzchen in die Agenda machen und gegebenenfalls den Wäschetag schieben.

Im Fachartikel zur aktuellen Drehscheibe orientiert Christina Walser vom Gemeindeamt des Kantons Zürich über Anstalten und Stiftungen von Gemeinden.

Viel Spass bei der Lektüre der Drehscheibe!

Euer Präsident
Thomas Kuoni

HRM2 kommt,
HRM2 kommt nicht...



Eigenschaften der Anstalt

Die besonderen Eigenschaften der Gemeindeanstalt wie der interkommunalen Anstalt lassen sich so zusammenfassen:

- Wie bei einer Gemeinde bestimmt das kantonale öffentliche Recht die Organisation und den Finanzhaushalt der Anstalt: Die Anstalt hat Verwaltungs- und Finanzvermögen, die Rechnungslegung und die finanztechnische Prüfung der Jahresrechnung richten sich nach dem kommunalen Haushaltrecht, die Anstaltsleitung ist ein öffentlich-rechtliches Organ und das Personal ist öffentlich-rechtlich angestellt.

- Zugleich ermöglicht die Anstalt flexibles Handeln und kurze Entscheidungswege, weil es keine demokratischen Rechte, weder ein Referendums- noch ein Initiativrecht, gibt: Die strategischen und operativen Entscheide trifft ein Führungsorgan (Anstaltsleitung), und Ausgaben unterliegen nicht dem Finanzreferendum.
- Die Gemeinden können ihre Anstalt mit grosser Freiheit ausgestalten; sie bestimmen, ob sie auf ihre Anstalt viel oder wenig Einfluss nehmen wollen, und sie bestimmen die Art der Einflussnahme.
- Die Gemeinden können die Anstalt wirksam beaufsichtigen, was wichtig ist, weil sie für eine qualitativ gute und kosteneffiziente Erfüllung der Aufgaben verantwortlich bleiben. Bei einer AG bleiben die Gemeinden auch verantwortlich, die Aufsicht über die AG ist faktisch aber schwierig.
- An der Anstalt beteiligen sich nur Gemeinden, keine Privaten.
- Die Anstalt wird wie die Gemeinde vom öffentlichen Recht beherrscht, was von Vorteil ist. Denn anders als z.B. bei einer AG entfällt das anspruchsvolle Zusammenwirken von öffentlichem Recht und Privatrecht, das in der Praxis Schwierigkeiten bereitet.
- Der Errichtungsaufwand ist nicht grösser, als wenn ein Zweckverband oder eine AG gegründet wird. Bei einer Gemeindeanstalt besteht die Rechtsgrundlage in einem Gesetz (kommunales Reglement oder Verordnung), und unter dem derzeit geltenden Gemeindegesetz braucht es zudem eine Grundsatzregelung in der Gemeindeordnung. Ab Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes (vom 20. April 2015) ist das Anstaltsgesetz in der Regel an der Urne zu beschliessen und vom Regierungsrat zu genehmigen; eine Verankerung in der Gemeindeordnung ist nicht mehr nötig. Bei der interkommunalen Anstalt ist die Rechtsgrundlage ein interkommunaler Vertrag, der gemäss noch geltendem oder neuem Gemeindegesetz ebenfalls an der Urne zu beschliessen und vom Regierungsrat zu genehmigen ist. Was in den Rechtsgrundlagen zu

regeln ist, zeigt das Gemeindeamt des Kantons Zürich auf seiner Homepage www.gaz.zh.ch in einem „Leitfaden Anstalten“ auf.

- Die Anstalt kann jederzeit aufgelöst werden; ihr Vermögen fliesst dann wieder an die Gemeinde(n) zurück. Über die Auflösung der Anstalt entscheiden wieder die Stimmberechtigten an der Urne.

Anwendungsbereiche der Anstalt

Das geltende Gemeindegesetz regelt die Anstalt seit dem 1. April 2005 in den §§ 15 a und 15 b. Seither sind elf Gemeindeanstalten und acht interkommunale Anstalten entstanden. Einzelne Gemeinden haben die Aufgaben ihrer früheren Gemeindewerke (Wasser, Abwasser, Abfall, Elektrizität, Gas, Fernwärme) einer Gemeindeanstalt übertragen, andere Gemeinden haben die Gemeindeanstalt für die Ausgliederung eines Alters- und Pflegeheims oder für die rechtliche Vonselbständigung einer gemeindeeigenen Pensionskasse genutzt. Die Stadt Zürich hat z.B. die Asylorganisation als Gemeindeanstalt organisiert. Die acht interkommunalen Anstalten sind jeweils aus der Umwandlung eines Zweckverbands hervorgegangen. Diese Anstalten erfüllen Aufgaben in den Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Alters- und Pflegeheimen. Das neue Gemeindegesetz regelt die Gemeindeanstalt in § 66 und die gemeinsame oder interkommunale Anstalt in § 74. Es bringt für Anstalten kaum Änderungen: Neu ist die Gemeindeanstalt, wie erwähnt, nicht mehr in der Gemeindeordnung zu verankern, und die Genehmigung des Regierungsrats ist nicht nur bei Gemeindeanstalten, sondern neu auch bei interkommunalen Anstalten – ebenso wie bei Zweckverbänden, Stiftungen oder Aktiengesellschaften – Gültigkeitsvoraussetzung.

Anstalten und privatrechtliche Stiftungen

Schon bevor die Anstalt im Jahr 2005 im Gemeindegesetz geregelt wurde, gab es Gemeinden, die sog. öffentlich-rechtliche Stiftungen errichtet haben (z.B. Wohnbau-stiftungen). Diese öffentlich-rechtlichen Stiftungen unterscheiden sich nicht von Anstalten und unterliegen denselben Regeln. Ihre Haushaltführung und Rechnungslegung richtet sich nach dem kommunalen Haushaltrecht. Andererseits gibt es Gemeinden, die privatrechtliche Stiftungen im Sinne von § 80 ZGB gründen und diese Rechtsform für die Ausgliederung oder die interkommunale Zusammenarbeit nutzen. Bei privatrechtlichen Stiftungen werden die Organisation, die Haushaltführung, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung (Revision) vom Bundesprivatrecht (ZGB und OR) bestimmt. Das Personal ist privatrechtlich angestellt. Privatrechtliche Stiftungen haben die Gemeinden vor allem gegründet, bevor im Gemeindegesetz die Anstalten geregelt wurden, in vereinzelten Fällen aber auch noch danach. In der Praxis stellt sich manchmal die Frage, ob eine bestehende Stiftung einer Gemeinde eine Anstalt oder eine privatrechtliche Stiftung ist. Die Klärung ist wichtig, weil z.B. die Jahresrechnung nach anderen Regeln zu erstellen und zu prüfen ist. Für die Einstufung als Anstalt oder privatrechtliche Stiftung sind folgende Unterschiede wesentlich:

Entstehung der Anstalt oder der privatrechtlichen Stiftung
Auflösung der Anstalt oder der privatrechtlichen Stiftung
Trägerschaft oder Stifter

Um eine Anstalt handelt es sich jedenfalls dann, wenn

- entweder kein Handelsregistereintrag besteht oder
- im Fall der Auflösung das Vermögen an die Gemeinde(n) zurückfällt.

Besteht ein Handelsregistereintrag und ist nach den Rechtsgrundlagen (z.B. Statuten, Reglement) nicht klar, was im Auflösungsfall mit dem Vermögen zu geschehen hat, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob die Organisationsform eine öffentlich-rechtliche Stiftung, d.h. Anstalt, oder eine privatrechtliche Stiftung ist.

Bei der Anstalt zu beachten

Überträgt eine Gemeinde Aufgaben auf eine Gemeindeanstalt oder setzen mehrere Gemeinden die interkommunale Anstalt als Zusammenarbeitsform ein, ist in der Praxis Folgendes zu beachten:

- Auf den Zeitpunkt der Entstehung einer Gemeindeanstalt oder einer interkommunalen Anstalt muss eine Eröffnungsbilanz erstellt werden.
- Die Anstalt führt ihren Haushalt wie eine Gemeinde: Sie macht ein Budget mit Erfolgs- und Investitionsrechnung, eine Jahresrechnung mit Erfolgs- und

Investitionsrechnung und Bilanz, und ihr Vermögen besteht aus Finanz- und Verwaltungsvermögen.

- Die Einlagen, die die Gemeinden bei der Gründung der Anstalt machen, können von den Gemeinden zu Buchwerten übertragen werden; möglich ist allenfalls eine Neubewertung in den geregelten Bereichen. Die Einlage ist sowohl im Haushalt der Gemeinde als auch im Haushalt der Anstalt zu verbuchen.
- Einlagen, die die Gemeinden bei der Anstaltsgründung oder später machen, sind neue Ausgaben der Gemeinden.
- Die Anstalt hat jedes Jahr eine Jahresrechnung zu erstellen. Das Rechnungsjahr ist das Kalenderjahr. Die Jahresrechnung ist nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts zu erstellen. Das Gemeindeamt stellt auf seiner Homepage www.gaz.zh.ch Formulare für die Erstellung einer Jahresrechnung für eine Anstalt zur Verfügung.
- Weil die Anstalt keine Stimmberechtigten hat und es in der Anstalt deshalb kein Finanzreferendum gibt, hat die Anstalt keine Rechnungsprüfungskommission.
- Die Jahresrechnung der Anstalt muss aber von der Prüfstelle finanztechnisch geprüft werden. Die finanztechnische Prüfung ist derzeit in §§ 33 ff. der Verordnung über den Gemeindehaushalt

geregelt (VGH; LS 133.1). Das neue Gemeindegesetz enthält eine Regelung in den §§ 142 ff.

Verantwortlichkeit der Gemeinden und Aufsicht

Wenn die Gemeinden Aufgaben auf eine Anstalt, eine privatrechtliche Stiftung oder auf eine AG ausgliedern, tragen sie weiterhin die Verantwortung für eine qualitativ gute und kosteneffiziente Aufgabenerfüllung. Die Gemeindeanstalt muss daher von ihrer einen Trägergemeinde, eine interkommunale Anstalt von ihren mehreren Trägergemeinden beaufsichtigt werden.

Bei einer Gemeindeanstalt übt in der Regel der Vorstand der Trägergemeinde (Stadtrat oder Gemeinderat) die Aufsicht aus; möglich wären auch Aufsichtsbefugnisse eines Gemeindeparlamentes.

Die interkommunale Anstalt muss von den Vorständen der Trägergemeinden gemeinsam beaufsichtigt werden. Die Trägergemeinden bevorzugen meist die Lösung, dass sie ein gemeinsames Aufsichtsorgan schaffen, in das sie je eine Vertretung entsenden. Das für die Aufsicht zuständige Gemeindeorgan hat mindestens folgende Aufgaben: Es bestimmt die personelle Besetzung des Führungsorgans der Anstalt (Anstaltsleitung), wirkt bei der Einsetzung der Prüfstelle mit und nimmt von Budget und Jahresrechnung der Anstalt Kenntnis.

Die Rechtsgrundlage der Anstalt (Gesetz oder interkommunaler Vertrag) kann dem Aufsichtsorgan nach Belieben weitere und weitergehende Einflussmöglichkeiten einräumen: Möglich ist z.B., dass das Aufsichtsorgan bei bestimmten Entscheidungen der Anstaltsleitung (z.B. über hohe Investitionen) seine Zustimmung geben muss. Nach den Gemeinden übt in zweiter Linie auch der Bezirksrat die Aufsicht über Gemeindeanstalten und interkommunale Anstalten aus. ■

Anstalt	Privatrechtliche Stiftung
Die Anstalt kann im Handelsregister eingetragen werden, der Eintrag ist nicht Gültigkeitsvoraussetzung; die Anstalt entsteht mit der Rechtsgrundlage (Gesetz oder interkommunaler Vertrag).	Der Handelsregistereintrag ist Voraussetzung für die rechtsgültige Entstehung der privatrechtlichen Stiftung; ohne Eintrag keine Stiftung.
Bei Auflösung der Anstalt fällt das Vermögen an die Gemeinde(n) zurück.	Bei Auflösung der Stiftung fällt das Vermögen nicht an die Gemeinde(n) zurück; es muss für einen ähnlichen Zweck verwendet werden.
Trägerschaft der Anstalt sind Gemeinden: eine Gemeinde (bei Gemeindeanstalt) oder mehrere Gemeinden (bei interkommunaler Anstalt).	Stifter können neben einer oder mehreren Gemeinden auch Private sein.

PORTRAIT

Im Frühling 2014 wurde ich als Revisor des Verbands Zürcher Finanzfachleute (VZF) gewählt. Deshalb darf ich mich euch kurz vorstellen.



Seit meiner Geburt am 14. März 1986 lebe ich in der Gemeinde Regensdorf, wo ich auch die Schule besuchte. Nach meiner Schulzeit absolvierte ich in der Gemeindeverwaltung Regensdorf die KV-Lehre, welche ich im Jahr 2004 erfolgreich abschloss. Vor meiner Militärzeit stellte mich die Gemeinde Regensdorf für Spezialaufgaben befristet im Bauamt an. Dadurch wurde mir ermöglicht, vor meiner 21-wöchigen Abwesenheit in der Rekrutenschule noch einige Berufserfahrungen zu sammeln. Mein Aufenthalt im Militär verlängerte sich unverhofft, da ich zum Weitermachen aufgefordert wurde. Nach der Unteroffiziersschule konnte ich meine berufliche Karriere auf dem Steueramt Regensdorf als Registerführer weiter in Angriff nehmen. In dieser Zeit begann ich auch die Ausbildung für den Fachausweis öffentliche Finanzen und Steuern an der ZHAW in Winterthur, welcher ich im Jahr 2010 erfolgreich abschloss. Während der Ausbildungszeit wechselte ich die Arbeitsstelle und wurde Finanz- und Steuersekretär der Gemeinde

Aesch ZH. Diese Stelle war für mich sehr lehrreich, da die Gemeindeverwaltung nur aus drei Personen bestand und man dadurch in allen Verwaltungsbereichen immer wieder aushelfen musste. Leider befand sich zwischen der Gemeinde Aesch ZH und meinem Wohnort der berühmte Gubrist-Tunnel, welcher meinen Ar-

beitsweg täglich zeitlich sehr verlängerte. Deshalb wechselte ich im Jahr 2010 von der Gemeinde Aesch ZH nach Buchs ZH und nahm eine neue Herausforderung als Finanzverwalter an. Dort bin ich auch heute noch beschäftigt.

Meine Freizeit verbringe ich sehr abwechslungsreich. In den Sportarten Tennis, Padel und Unihockey bin ich sehr aktiv selber dabei und unterrichte Jugendliche und Erwachsene als Trainer. Gerne verbringe ich auch Zeit im Kino oder bei einem feinen Essen. Zudem geniesse ich bei schönem Wetter auch mal einen Ausflug in die Berge.

Patrik Näf

GENERALVERSAMMLUNG 2015

Die diesjährige Generalversammlung des VZF fand am 28. Mai 2015 in Kloten statt. Präsident Thomas Kuoni durfte rund 150 Gäste und Mitglieder zur 27. Generalversammlung willkommen heissen.

Mark Wisskirchen, Ressortvorstand Gesundheit und Ressourcen, begrüusste die anwesenden Personen im Namen des Stadtrats Kloten. Thomas Kuoni führte anschliessend durch den statutarischen Teil der Versammlung. Im Jahresbericht orientierte er über die Tätigkeit des Vorstands. Die Jahresrechnung 2014 wurde genehmigt und der Voranschlag 2015 wurde mit einem unveränderten Mitgliederbeitrag gutgeheissen. Anschliessend folgten ein Bericht von Vorstandsmitglied Nicole Schönbächler über ihre Tätigkeit als Stiftungsrätin der BVK und ein Bericht von Stefan Wyss über die Verwaltungstrophy 2015.

Im zweiten Teil berichteten Walter Schäppi und Harry Etzensperger über die Stiftung Pigna, die von verschiedenen Gemeinden rund um Kloten mitgetragen wird. Alt Regierungsrat Martin Graf orientierte weiter über den Stand der Dinge bezüglich dem totalrevidierten Gemeindegesetz.

Das vom Bereichsleiter Finanzen und Logistik der Stadt Kloten, Hans Baumgartner, organisierte Nachmittagsprogramm bot einen spannenden Einblick in die Grossbäckerei Bertschi und die Firma OPO Oeschger.

Der Vorstand freut sich, die Mitglieder des VZF am **26. Mai 2016 zur nächsten Generalversammlung in Winterthur** begrüessen zu dürfen.

Bilder sowie das Protokoll der Generalversammlung sind auf der Homepage des VZF abrufbar.

KURSWESEN

21. Oktober 2015:

Workshop Sozialversicherungen:
Thema Vorsorge

3. November 2015:

Fachkurs Kreditrecht

5. November 2015:

VZF Info Cocktail

26.11.+03.12.2015:

Workshop Jahresrechnung

Anstelle des Workshops Finanzen werden wir ab diesem Jahr den VZF Info Cocktail am 5. November 2015 ins Leben rufen! Aktuelle Themen und Gespräche stehen im Vordergrund und der Anlass wird mit einem Apéro riche abgerundet.

Das Kursprogramm ist auf der Homepage aufgeschaltet und die Kursanmeldungen können elektronisch auf www.vzf.ch unter der Rubrik Aus- und Weiterbildung vorgenommen werden.

Drehscheibe erscheint nach Bedarf.
Verbandssekretariat für Mutationen:
Cornelia Weiss, Tel. 044 864 81 20
cornelia.weiss@winkel.ch
Redaktion Drehscheibe:
Heinz Lienhard, Tel. 044 879 14 60
heinz.lienhard@rafz.zh.ch
Redaktionsschluss nächste Ausgabe:
Ende Januar 2016