



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**
Gemeindeabteilung
Frey Herosé-Strasse 12
5001 Aarau
www.ag.ch/gemeindeabteilung

Leitfaden

Selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

Aarau, Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1. Gründung einer Anstalt	4
1.1 Gemeindeanstalt als neue Möglichkeit zur Auslagerung einer Gemeindeaufgabe	4
1.2 Mögliche Auslagerungsformen	4
1.3 Vor- und Nachteile einer Anstalt auf einen Blick	5
1.4 Rechtsgrundlagen für Gemeindeanstalten im kantonalen Recht	5
2. Verfahren zur Gründung einer Anstalt.....	6
3. Eigenschaften der Anstalt	7
3.1 Vorbemerkungen.....	7
3.2 Selbstständige Rechtspersönlichkeit	7
3.3 Vermögensfähigkeit und Bilanz	7
3.4 Trägerschaft.....	7
3.5 Kommunale Rechtsgrundlagen	8
3.6 Genehmigung des Regierungsrats.....	8
3.7 Organe der Anstalt.....	8
3.8 Ausschluss demokratischer Prozesse	9
3.9 Finanzierung	9
3.10 Haushaltsführung.....	9
3.11 Verantwortung der Gemeinde	10
3.12 Haftung	10
3.13 Einflussmöglichkeiten der Trägergemeinde.....	10
3.14 Personalrecht	11
3.15 Information und Datenschutz	11
3.16 Auflösung der Anstalt	11
4. Vergleich der verschiedenen Rechtsformen	12
5. Anstaltsordnung: Die Anstalt und ihre Regelungsgegenstände.....	15
5.1 Entscheid über die Anstaltsgründung	15
5.2 Inhalt der Anstaltsordnung.....	15
5.3 Beispiele von Musteranstaltsordnungen	15
5.4 Namen und Sitz der Anstalt.....	16
5.5 Art und Umfang der übertragenen Aufgabe.....	16
5.6 Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle.....	16
5.7 Zuständigkeit für die Wahl der Organe	17
5.8 Übertragbare Befugnisse.....	17
5.9 Finanzierung.....	18
5.10 Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt.....	19
5.11 Aufsicht.....	19
6. Interkommunale Gemeindeanstalten	19
6.1 Ziel der Reform	19
6.2 Genereller Verweis auf die Bestimmungen für die kommunalen Anstalten	20
6.3 Mitglieder	20
6.4 Aufgaben	20
6.5 Organisation	20
6.6 Finanzierung	20
6.7 Interkantonale Gemeindeanstalt.....	21
7. Ergänzende Informationen zur Anstalt	21
7.1 Handelsregistereintrag	21
7.2 Konzession	21
7.3 Submission oder Beschaffungswesen	22

7.4	Beteiligung von Dritten an einer Gemeindeanstalt (§ 3 Abs. 3 GG).....	22
7.5	Leistungsvereinbarungen	22
7.6	HRM2-Rechnungsführung, Konsolidierung.....	22
7.7	Liquidation einer Anstalt	22
7.8	Verkauf von Wald	22
7.9	Obligatorisches Referendum	23
8.	Beispiele und Muster	23
9.	Anhang	23
9.1	Gemeindegesezt.....	23
9.2	Ortsbürgergemeindegesezt	25
9.3	Unvereinbarkeitsgesezt	25

Einleitung

Das Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 ist einer Revision unterzogen worden. Das neue Recht ist auf den 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Mit der Schaffung von diesbezüglichen Rechtsgrundlagen stand die Absicht im Vordergrund, den Gemeinden zu ermöglichen, auch selbstständige Gemeindeanstalten gründen zu können. Ziel der neuen Möglichkeit war die Erweiterung der Organisationsautonomie der Gemeinden. In den vergangenen Jahren haben die Gemeinden zahlreiche privatrechtliche Organisationen, in der Regel Aktiengesellschaften, gegründet oder sind entsprechende Beteiligungen eingegangen. Der vorliegende Leitfaden hat zum Ziel, die Vor- und Nachteile, die Eigenschaften sowie die Gründungsvoraussetzungen einer selbstständigen Gemeindeanstalt aufzuzeigen.

1. Gründung einer Anstalt

1.1 Gemeindeanstalt als neue Möglichkeit zur Auslagerung einer Gemeindeaufgabe

Gründe für die Auslagerung einer Gemeindeaufgabe können sein:

- Unternehmerische, organisatorische, finanzielle, personelle Autonomie
- Fokussierung auf Kernaufgaben
- Performancemessung
- andere Zuordnung von Verantwortlichkeiten

Eine Gemeindeanstalt eignet sich deshalb besonders in jenen Sachbereichen, in denen diese Faktoren eine zentrale Rolle spielen. Dies wird etwa bei den Gemeindewerken der Fall sein, wo eine Ausrichtung am Markt gewisse Flexibilität erfordert. Für die Ortsbürgergemeinden gilt dies für den Betrieb ihrer Forstwirtschaft. Die Anstalt eignet sich weiter für kommunale Dienstleistungsbetriebe wie Spitäler Alters- und Pflegeheime.

1.2 Mögliche Auslagerungsformen

Gemeindeanstalten sind eine mögliche Form der interkommunalen Zusammenarbeit und Auslagerung von Aufgaben.

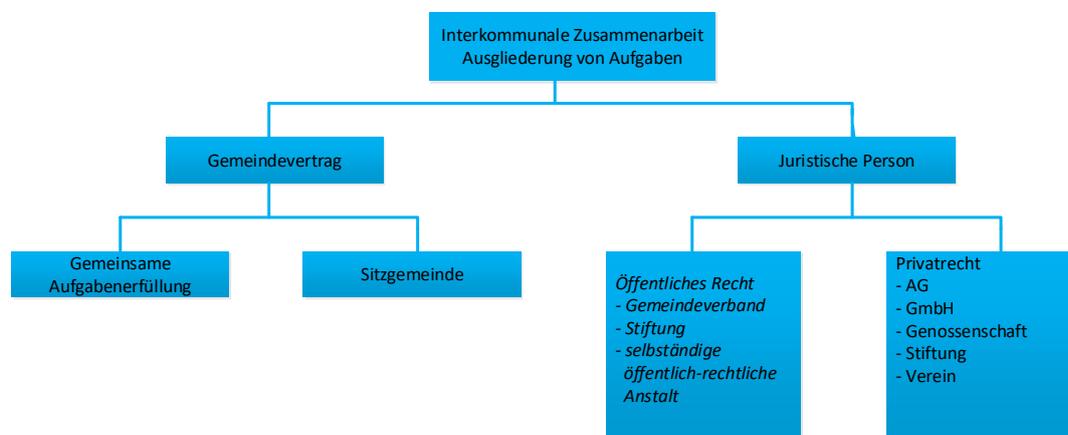


Abbildung 1: Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit

1.3 Vor- und Nachteile einer Anstalt auf einen Blick

Vorteile der Rechtsform der Anstalt

- kann von Einwohner- und Ortsbürgergemeinden errichtet werden
- eignet sich für die Ausgliederung von Gemeindeaufgaben oder für die interkommunale Zusammenarbeit
- kommt als Rechtsträgerin für die verschiedensten Aufgabenbereiche in Betracht
- ist rechtsfähig und vermögensfähig
- führt wie eine Gemeinde nach den Vorschriften über den Gemeindehaushalt einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz
- kann nach den Bedürfnissen der Gemeinden ausgestaltet werden
- bietet den Gemeinden die Möglichkeit, ihren Einfluss selbst zu bestimmen
- Gründungskosten sind kleiner als bei einer AG oder GmbH
- kann mit Aufhebung der Rechtsgrundlagen jederzeit wieder aufgelöst werden (viel leichter etwa als bei einer Stiftung oder AG)

Nachteile der Rechtsform der Anstalt

- hat keine demokratische Struktur
- Hinsichtlich der Anstellungsverhältnisse wäre bei einer Privatisierung mehr Flexibilität möglich

1.4 Rechtsgrundlagen für Gemeindeanstalten im kantonalen Recht

Die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten waren bisher im Kanton Aargau auf kommunaler Ebene nicht zulässig. Den Gemeinden war einzig die Führung von unselbstständigen Anstalten erlaubt. Es musste deshalb für deren Einführung das kantonale Recht geändert werden. Dazu wurden sowohl Bestimmungen des Gemeindegesetzes wie auch des Ortsbürgergemeindegesetzes geändert bzw. neu geschaffen.

Nach § 3 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 können Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbstständige oder unselbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten. In die Zusammenarbeit können auch Dritte eingebunden werden.

Gemäss § 4 des Gesetzes über die Ortsbürgergemeinden (OBG) vom 19. Dezember 1978 können die Ortsbürgergemeinden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben Verträge abschliessen bzw. Gemeindeverbände oder selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

Die Regelungen für die selbstständige Gemeindeanstalt sind in den folgenden neuen oder ergänzten Bestimmungen enthalten: §§ 3, 3a–3c, 18, 20, 37, 82a, 83, 95a, 95e und 105 des Gemeindegesetzes, §§ 4, 7 und 15 des Gesetzes über die Ortsbürgergemeinden sowie §§ 5 und 6 des Unvereinbarkeitsgesetzes. Eine vollständige Übersicht über alle Änderungen können sie dem Anhang entnehmen.

2. Verfahren zur Gründung einer Anstalt

Die Ausgliederung einer Gemeindeaufgabe in eine andere Rechtsform ist ein anspruchsvolles Vorhaben, insbesondere da es sich um eine neue Form handelt. Zur Ausgliederung eines Aufgabenbereichs in eine Anstalt gibt es in unserem Kanton noch keine Erfahrungen. Herausforderungen stellen sich nicht nur in der Gründungsphase bei der Übertragung der Gemeindeaufgabe auf die Anstalt, sondern auch, zumindest in der Anfangszeit, bei der täglichen Aufgabenerfüllung in der Anstalt. Die Prozesse, die bis zur Anstaltsgründung zu durchlaufen sind, sind anspruchsvoll und fehleranfällig. Von daher dürfte es in der Regel angezeigt sein, ein Beratungsunternehmen beizuziehen. Die Gemeindeabteilung kann beratende Unterstützung bieten. In jedem Fall ist die Anstaltsordnung zur Vorprüfung einzureichen. Für die Überprüfung seitens des Kantons sind gut vier Wochen einzuplanen.

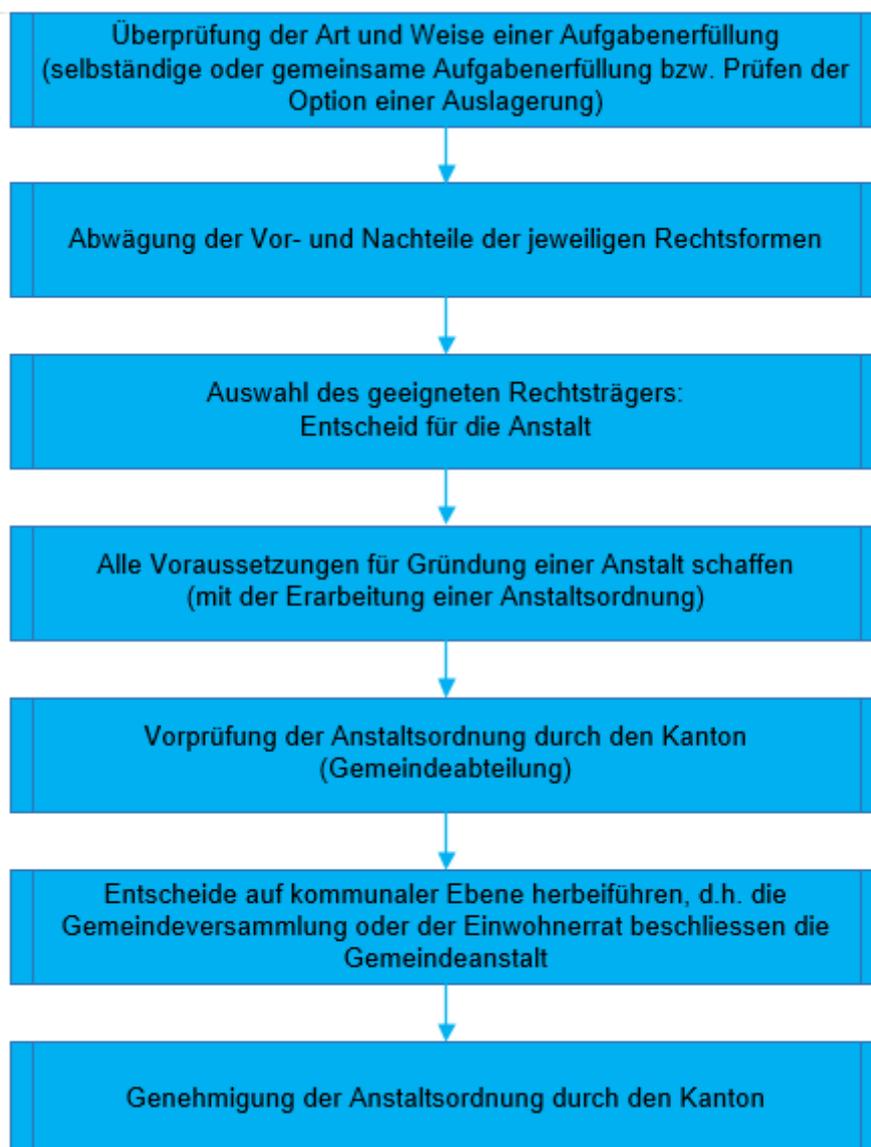


Abbildung 2: Sieben Schritte zur Gründung einer Anstalt

3. Eigenschaften der Anstalt

3.1 Vorbemerkungen

Die öffentlich-rechtliche Rechtsform der Anstalt hat besondere Eigenschaften, die sie von anderen Rechtsformen unterscheiden. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob die Anstalt für die Ausgliederung einer bestimmten kommunalen Aufgabe oder für die interkommunale Zusammenarbeit in einem bestimmten Aufgabenbereich die geeignete Rechtsform ist.

3.2 Selbstständige Rechtspersönlichkeit

Nach der juristischen Begriffsdefinition werden bei der Errichtung einer Anstalt Personal und materielle Mittel (z.B. flüssige Mittel, Grundstücke) zu einem neuen Rechtsträger zusammengefasst, der eine Gemeindeaufgabe dauerhaft erfüllt. Die Anstalt führt für die Gemeinde den Betrieb (z.B. Alters- und Pflegeheim) und erbringt Leistungen.

Die selbstständige Gemeindeanstalt unterscheidet sich von einem eigenfinanzierten Gemeindebetrieb dadurch, dass sie eine eigene Rechtspersönlichkeit hat. Sie handelt durch ihre eigenen Organe. Sie schliesst wie z.B. eine Gemeinde oder eine Aktiengesellschaft in eigenem Namen Rechtsgeschäfte mit Dritten (z.B. Kunden) ab. Die Anstalt wird Gläubigerin von Forderungen und Schuldnerin von Schulden. Die Rechtsverhältnisse, die die Gemeindeanstalt eingeht, und die Rechtsverhältnisse, die die Trägergemeinde begründet, bestehen getrennt voneinander.

3.3 Vermögensfähigkeit und Bilanz

Die Anstalt verfügt wie z.B. eine Gemeinde oder eine Aktiengesellschaft über eigenes Vermögen. Auf den Zeitpunkt der Errichtung der Anstalt ist eine Gründungsbilanz (Eröffnungsbilanz) zu erstellen. Den Errichtungszeitpunkt der Anstalt legt der Anstaltserlass fest. In ihrer Bilanz weist sie ein Eigenkapital aus. Ihr Vermögen beruht in der Regel darauf, dass sie bei der Gründung von der Gemeinde mit Vermögen ausgestattet wird; die Gemeinde hat zu Gunsten der Anstalt Vermögenseinlagen gemacht und sie mit einem Dotationskapital ausgestattet. Das Eigenkapital der Anstalt kann durch Ertragsüberschüsse oder zusätzliche spätere Einlagen der Gemeinde anwachsen oder sich durch Aufwandüberschüsse vermindern.

Anders als der eigenfinanzierte Gemeindebetrieb, der statt des Eigenkapitals ein Spezialfinanzierungskonto ausweist, führt die Gemeindeanstalt mit der Trägergemeinde kein Ausgleichskonto. Andererseits kann eine Anstalt, die mehrere Aufgaben erfüllt, für diese verschiedene Spezialfinanzierungskonten führen. Das Vermögen der Gemeindeanstalt und das Vermögen der Trägergemeinde sind vollständig voneinander getrennt.

3.4 Trägerschaft

Die Gemeindeanstalt eignet sich als Rechtsform, wenn eine Gemeinde einen Aufgabenbereich ausgliedern will. Trägerinnen von kommunalen Anstalten können Einwohnergemeinden wie auch Ortsbürgergemeinden sein. Eine Zusammenarbeit ist zudem auch mit Dritten gestattet. Damit können auch

der Kanton, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften wie auch Private als Träger in eine kommunale Anstalt eingebunden werden. Dieser Möglichkeit sind jedoch Grenzen gesetzt. Die Anstalt muss weiter von der Gemeinde beherrscht bleiben.

Die interkommunale Anstalt dient mehreren Gemeinden als gemeinsamer Rechtsträger für die interkommunale Zusammenarbeit. Geeignet ist die Anstalt vor allem für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Privaten. Die Zusammenarbeit mit Dritten ist auch hier möglich.

3.5 Kommunale Rechtsgrundlagen

Die selbstständige Gemeindeanstalt hat ihre rechtliche Grundlage in einem Gemeindeerlass, in der Anstaltsordnung. Die Trägergemeinde legt in der Anstaltsordnung die Aufgabe, die Organisation und die Befugnisse der Anstalt und deren konkrete Ausgestaltung fest. Die Anstaltsordnung bestimmt, mit wie viel Unabhängigkeit gegenüber der Gemeinde (Autonomie) die Anstalt ausgestattet wird, und räumt der Trägergemeinde mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten auf die Anstalt ein. Der Beschluss der Legislative untersteht dem fakultativen Referendum. Eine interkommunale Anstalt hat ihre Rechtsgrundlage ebenfalls in einer Anstaltsordnung. Die beteiligten Gemeinden sowie allenfalls weitere Beteiligte müssen sich auf eine gemeinsame Anstaltsordnung verständigen. Die Anstaltsordnung muss von der Legislative sämtlicher Anstaltsgemeinden beschlossen werden. Die Beschlüsse unterstehen jeweils dem fakultativen Referendum.

3.6 Genehmigung des Regierungsrats

Ist der Ausgliederungserlass, der die Rechtsgrundlage der Gemeindeanstalt bildet, von den Legislativen beschlossen worden und der Beschluss rechtsgültig geworden (also kein Referendum ergriffen worden), muss er vom Regierungsrat genehmigt werden. Die Genehmigung ist in jedem Fall Gültigkeitsvoraussetzung, vorher tritt die Rechtsgrundlage der Gemeindeanstalt nicht in Kraft.

3.7 Organe der Anstalt

Die Anstalt ist im Gegensatz zu einer Gemeinde oder einem Zweckverband nicht körperschaftlich aufgebaut. Die Anstalt hat deshalb kein gesetzgebendes Organ (Legislativorgan); sie verfügt weder über ein Organ, das sich aus Stimmberechtigten zusammensetzt noch über ein Parlament oder eine Delegiertenversammlung. Von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist ein Führungsorgan. Dieses lässt sich mit dem Gemeinderat einer Gemeinde oder dem Vorstand eines Gemeindeverbands vergleichen. Zulässig ist auch eine zweites dem ersten Führungsorgan untergeordnetes Organ zu installieren. Etwa einen Verwaltungsrat und darunter eine Geschäftsleitung. Möglich ist aber etwa auch ein Ausschuss aus dem Führungsorgan mit der Geschäftsleitung zu beauftragen. Neben einem Führungsorgan hat die Anstalt zudem ein Kontrollorgan. Diese Kontrollstelle übernimmt in Analogie die im Gemeindegesetz für die Finanzkommission (§ 47 Abs. 1 GG) genannten Aufgaben.

3.8 Ausschluss demokratischer Prozesse

In der Anstalt werden die Entscheidungen vom Führungsorgan gefasst. Weil die Anstalt selbst weder über Stimmberechtigte noch über ein parlamentarisch aufgebautes Organ verfügt, sind in der Anstalt Referendum und Initiativrecht ausgeschlossen. Gliedert eine Gemeinde eine kommunale Aufgabe in eine Anstalt aus, wird die Aufgabenerfüllung den demokratischen Mitwirkungsprozessen entzogen.

Ausgaben bewilligt das Führungsorgan. Weil es in der Anstalt selbst kein Referendumsrecht gibt, können Ausgaben der Anstalt auch keinem Finanzreferendum unterstellt werden.

3.9 Finanzierung

Je nach ihrem Aufgabenbereich finanziert sich die Gemeindeanstalt eigenwirtschaftlich über Gebühren oder aber sie erhält steuerfinanzierte Entschädigungen (Beiträge) ihrer Trägergemeinde. Bei einer gemischten Finanzierung erhebt die Gemeindeanstalt für ihre Leistungen Gebühren oder sie erhält z.B. von Kunden Entgelte und lässt sich die ihr übertragene Aufgabenerfüllung zudem von der Trägergemeinde über Entschädigungen abgelden. Es können z.B. folgende Finanzierungssysteme eingerichtet werden: Eine Anstalt, der die Wasserversorgung übertragen ist, finanziert sich über kostendeckende Gebühren, hauptsächlich sind es Benützungsgebühren. Eine Anstalt, die ein Alters- und Pflegeheim führt, finanziert sich entsprechend den Vorgaben des Pflegegesetzes durch Leistungsabgeltungen der Versicherer (Krankenkassen), durch Gebühren (Taxen) der Leistungsbezüger (Bewohner von Pflegeheimen) und durch steuerfinanzierte Entschädigungen der Gemeinden.

Zudem stattet die Trägergemeinde die Anstalt bei der Gründung in der Regel mit einem Dotationskapital, d.h. Einlagen, aus. Die Anstalt benötigt vor allem in der Startphase ein gewisses Dotationskapital. Das Dotationskapital erhöht auch ihre Bonität, wenn sie später am Markt Fremdmittel aufnehmen will. Möglich ist auch, dass die Trägergemeinde der Anstalt ein Darlehen gewährt. Die Beteiligung und allfällige Darlehen der Trägergemeinde bilden in der Gemeinderechnung Verwaltungsvermögen, weil sie der Aufgabenerfüllung der Anstalt dienen.

Bei einer interkommunalen Anstalt ist zu regeln, in welchem Verhältnis die mehreren Trägergemeinden zur Finanzierung der Anstalt beitragen. Eine Finanzierungsquote ist nicht nur für die Ausrichtung allfälliger steuerfinanzierter Entschädigungen (Beiträge) festzulegen, sondern auch für die Ausrüstung der interkommunalen Anstalt mit einem Dotationskapital. Spätere Einlagen oder Darlehen können von allen Trägergemeinden gemeinsam geleistet werden. Für diesen Fall ist in der Anstaltsordnung festzulegen, in welchem Verfahren die Trägergemeinden einen solchen Entscheid treffen; zu regeln ist, ob alle Trägergemeinden oder nur eine Mehrheit von ihnen zustimmen müssen. In der Anstaltsordnung ist auch die Finanzierungsquote zu regeln, d.h. in welchem Verhältnis die Trägergemeinden die interkommunale Anstalt mit Einlagen oder Darlehen ausstatten.

3.10 Haushaltsführung

Die Anstalt ist eine öffentlich-rechtliche Rechtsform. Sie führt ihren Haushalt nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts, soweit diese mit den Besonderheiten der Anstalt vereinbar sind und

sinnvollerweise Anwendung finden können. Die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung erfolgen nach den allgemeinen Vorschriften über den Gemeindehaushalt. Die Rechnungslegung erfolgt gemäss HRM2.

3.11 Verantwortung der Gemeinde

Weil die Trägergemeinde ihre kommunale Aufgabe auf die Anstalt überträgt, bleibt sie dafür verantwortlich, dass die Anstalt die Aufgabe recht- und zweckmässig erfüllt und ihre finanziellen Mittel recht- und zweckmässig verwendet. Die Gemeindeanstalt untersteht daher der Aufsicht ihrer Trägergemeinde. Die unmittelbare Aufsicht über die Anstalt ist Aufgabe des Gemeinderats, die mittelbare Aufsicht steht der Legislative zu. Bei einer interkommunalen Anstalt üben die mehreren Trägergemeinden ihre Aufsicht über die Anstalt gemeinsam aus.

3.12 Haftung

Die Anstalt ist rechts- und vermögensfähig und haftet deshalb grundsätzlich selbst für die von ihr eingegangenen Verbindlichkeiten (z.B. Forderungen aus Verträgen). Bei einer interkommunalen Anstalt ist die Haftung im Innenverhältnis unter den Trägergemeinden zu regeln. Die nötigen Regelungen erfolgen in der Anstaltsordnung.

3.13 Einflussmöglichkeiten der Trägergemeinde

Wird ein Aufgabenbereich einer Gemeindeanstalt übertragen, kann sie ihn mit unternehmerischen Handlungsspielräumen führen. Weil es in der Anstalt weder Stimmberechtigte noch ein parlamentarisches Organ gibt, trifft das Führungsorgan die Entscheide. Es kann flexibel handeln, und die Entscheidungswege verkürzen sich. Entscheide werden entpolitisiert. Die Gemeindeanstalt bleibt mit der Trägergemeinde verbunden, indem die Trägergemeinde die Aufsicht ausübt und sich Einflussmöglichkeiten gegenüber der Anstalt vorbehält. Die Anstalt eignet sich für Aufgabenbereiche, die in selbständiger Organisation und unter selbständiger Führung effizient und kostentransparent erfüllt werden sollen, ohne dass die Gemeinde jeden Einfluss preisgibt.

Über wie viel Entscheidungsfreiheit oder Autonomie eine Anstalt verfügen soll, kann die Trägergemeinde bezogen auf den Aufgabenbereich festlegen. Die Trägergemeinde kann sich massgeschneiderte Einflussmöglichkeiten einräumen. Die Trägergemeinde wählt das Führungsorgan der Anstalt und zudem das Kontrollorgan oder wirkt bei dessen Wahl zumindest mit. Die Anstalt hat der Trägergemeinde Aufschluss über ihre Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung zu geben.

Im Rahmen des Anstaltszwecks kann die Trägergemeinde die Leistungen, die die Anstalt zu erbringen hat, durch Leistungsaufträge konkretisieren. Bei einer beschränkt eigenfinanzierten Anstalt kann die Trägergemeinde ihre finanziellen Entschädigungen (Beiträge) an die Anstalt allenfalls leistungsorientiert ausrichten; die Entschädigungen werden dann an die jährlichen Leistungsvereinbarungen, welche die Trägergemeinde mit dem Führungsorgan der Anstalt abschliesst, gekoppelt. Die Trägergemeinde kann sich in der Anstaltsordnung beliebige Einflussrechte sichern.

Die Anstaltsordnung legt zum Beispiel fest, dass das Führungsorgan der Trägergemeinde folgende Geschäfte der Anstalt zu genehmigen hat: Budget, Jahresrechnung und Geschäftsbericht; Investitionen oder allgemein Ausgaben ab einer bestimmten Summe; Kauf und Verkauf von Liegenschaften im Finanzvermögen; die Aufnahme von Fremdmitteln ab einer bestimmten Summe; das Personalreglement; das Reglement über die Entschädigung des Führungsorgans.

Bei einer interkommunalen Anstalt üben die Trägergemeinden ihre Einflussrechte gemeinsam aus. Im Anstaltsvertrag sind die Einflussrechte und das Verfahren, wie die Trägergemeinden ihren Entscheidungen treffen, zu regeln.

3.14 Personalrecht

Das Personalrecht der Anstalt entspricht demjenigen der Einwohnergemeinde. Das Personal kann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder Verfügung angestellt werden. Dann ist das Arbeitsverhältnis öffentlich-rechtlich. Es gelten verfahrensrechtlich die gleichen Bestimmungen wie für die Angestellten der Einwohnergemeinde. Die Anstellung auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags ist ebenfalls möglich (vgl. § 49 Abs. 2 GG). Werden Personen privatrechtlich angestellt, wären bei Streitigkeiten die Zivilgerichte zuständig.

Es gilt das kantonale Personalrecht, soweit die Anstalt nicht die Bestimmungen des kommunalen Personalreglements der Trägergemeinde übernimmt oder eigenes Personalrecht schafft. Sofern die Anstalt eigenes Personalrecht beschliesst, könnte sie dieses inhaltlich ähnlich ausgestalten wie dasjenige einer juristischen Person des Privatrechts (z.B. AG oder Stiftung).

3.15 Information und Datenschutz

Die Anstalt untersteht dem kantonalen Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG). Die Anstalt ist verpflichtet, die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeiten, die von allgemeinem Interesse sind, zu informieren.

3.16 Auflösung der Anstalt

Die Anstalt wird aufgelöst, indem die Rechtsgrundlagen, die ihre Entstehung begründen, aufgehoben werden. Bei einer Gemeindeanstalt heben die Stimmberechtigten die Anstaltsordnung auf. Eine Genehmigung der Auflösung durch den Regierungsrat ist nicht vorgesehen. Die Auflösung ist hingegen dem Kanton zur Kenntnis zu bringen.

Das Vermögen der Anstalt fällt in den allgemeinen Gemeindehaushalt der Trägergemeinde zurück. In diesem wesentlichen Punkt unterscheidet sich die Anstalt von einer privatrechtlichen Stiftung: Hat die Gemeinde ihre Aufgabe in eine privatrechtliche Stiftung ausgegliedert, fällt der Liquidationserlös nicht an die Gemeinde zurück, sondern ist für einen ähnlichen Zweck zu verwenden.

Wird die Anstalt aufgehoben, hat die Gemeinde die Aufgabe, die der Anstalt übertragen war, wieder selbst zu erfüllen. Sie kann die Aufgabe auch einem anderen Rechtsträger zur Erfüllung übertragen. Die Anstalt kann statt aufgelöst in eine andere Rechtsform (z.B. AG) umgewandelt werden.

Bei einer interkommunalen Anstalt entscheiden die Trägergemeinden, ob die Anstalt aufzulösen ist.

4. Vergleich der verschiedenen Rechtsformen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Ausprägungen von Gemeindeanstalt, Gemeindeverband und Aktiengesellschaft miteinander verglichen.

Abbildung 3: Vergleich von Gemeindeanstalt, Gemeindeverband und Aktiengesellschaft

Rechtsform	kommunale Anstalt	Gemeindeverband	Aktiengesellschaft
Rechtsbereich/ -grundlage	öffentliches Recht/Gemeindegesezt u. Anstaltsordnung	öffentliches Recht/Gemeindegesezt und Satzungen	Privatrecht/OR
Träger	EG, OG, Kanton, Private	EG, OG	EG, Aktionäre
Genehmigung	GV/ER, Kanton (Anstaltsordnung)	GV/ER, Kanton (Satzungen)	GV/ER, Aktionärsbindungsvertrag und/oder Leistungsvereinbarung
Organe	<ul style="list-style-type: none"> - ein Führungsorgan (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung) - Kontrollstelle (Finanzkommission oder externe Revisionsstelle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abgeordnetenversammlung (fakultativ) - Vorstand - Kontrollstelle (Finanzkommission oder externe Revisionsstelle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Generalversammlung - Verwaltungsrat - Revisionsstelle
Rechnungslegung	HRM2	HRM2	OR
Demokratische Rechte	Gemeindeversammlung/Einwohnerrat: <ul style="list-style-type: none"> - Anstaltsordnung - Auflösung 	Stimmberechtigte: <ul style="list-style-type: none"> - Referendum - Initiative Gemeindeversammlung/Einwohnerrat <ul style="list-style-type: none"> - Satzungen - Reglemente - Auflösung 	Keine
Finanzierung	Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Anteile	Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Anteile	Aktienkapital, Beiträge
Aufsicht (Einfluss durch Gemeinderat)	Direkt <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsaufträge - Gemeinderat: Wahlorgan 	Indirekt <ul style="list-style-type: none"> - Verbandszweck - Gemeinderat: Wahlorgan 	Indirekt <ul style="list-style-type: none"> - Bestellung des Verwaltungsrats - Aktionärsbindungsvertrag
Anstellungen	Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich	Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich	Privatrechtlich

Rechtsform	kommunale Anstalt	Gemeindeverband	Aktiengesellschaft
Haftung Gemeinde	Gemäss Anstaltsordnung	Gemäss Satzungen	Keine
Aufgabe der Trägerschaft (oder Austritt aus dem Verband)	Jederzeit (oder nach Anstaltsordnung)	Aus wichtigen Gründen	Verkauf der Aktien
Auflösung	Ohne Begründung (oder nach Anstaltsordnung)	<ul style="list-style-type: none"> - Unerfüllbarer, hinfälliger Zweck oder besserer Rechtsträger - Mehrheitsbeschluss der Mitgliedsgemeinden - Genehmigung durch Kanton 	Indirekt über eine Rückabwicklung der Privatisierung

5. Anstaltsordnung: Die Anstalt und ihre Regelungsgegenstände

5.1 Entscheid über die Anstaltsgründung

Die Anstaltsordnung regelt die Aufgaben der Anstalt und ihre innere Organisation und damit die Entstehung der Anstalt. Die Schaffung einer Gemeindeanstalt ist in der Regel eine Ausgliederung von erheblicher Bedeutung wegen ihrer grossen politischen und finanziellen Tragweite: Der Gemeindeanstalt wird eine wichtige Gemeindeaufgabe (z.B. Alters- und Pflegeheim, kommunale Werke) übertragen, die fortan der demokratischen Mitbestimmung entzogen ist; zur Erfüllung der Aufgabe stattet die Gemeinde die Gemeindeanstalt in beträchtlichem Umfang mit finanziellen Mitteln (z.B. mit der Liegenschaft des Heims) aus. Der Regierungsrat muss die Anstaltsgründung genehmigen. Die Gemeindeanstalt entsteht, wenn diese Genehmigung vorliegt, mit dem Inkrafttreten der kommunalen Anstaltsordnung. Das gleiche Verfahren gilt auch für Änderungen der Anstaltsordnung. Revisionen sind zwingend durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise durch den Einwohnerrat zu beschliessen und müssen vom Kanton genehmigt werden.

5.2 Inhalt der Anstaltsordnung

Die Grundlagen der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt sind in einer Anstaltsordnung zu regeln (vgl. § 3b Abs. 1 Gemeindegesetz). Diese enthält insbesondere Bestimmungen:

- a) zu Namen und Sitz der Anstalt,
- b) zu Art und Umfang der übertragenen Aufgabe,
- c) zur Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle,
- d) zur Zuständigkeit für die Wahl der Organe,
- e) zu den übertragenen Befugnissen,
- f) zur Finanzierung,
- g) zur Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt,
- h) zur Aufsicht

5.3 Beispiele von Musteranstaltsordnungen

In Kapitel 8 finden Sie die Angaben zu drei unterschiedlichen Mustern von "Anstaltsordnungen". Dazu ist zurzeit noch auf Beispiele aus anderen Kantonen zurückzugreifen. Das erste Muster zeigt eine öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt des Kantons Zürichs. Darin werden die Gemeindewerke der Zürcher Gemeinde Pfäffikon in einer Anstaltsordnung geregelt. Das zweite Muster handelt von einer interkommunalen Gemeindeanstalt des Kantons Graubünden. Die Gemeinden Flims und Trin haben ihre Forstwirtschaftsbetriebe in Statuten in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert. Als drittes Muster folgt eine interkommunale Gemeindeanstalt für die Abwasserreinigungsanlage der Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen. Als Rechtsgrundlage von interkommunalen Anstalten dient im Kanton Zürich ein Gründungsvertrag. Der Vertrag übernimmt dabei die Funktion einer interkommunalen Anstaltsordnung.

5.4 Namen und Sitz der Anstalt

Im Anstaltserlass wird der Name der Gemeindeanstalt festgelegt. Die Bezeichnung „Anstalt“, die die Rechtsform umschreibt, muss im Namen nicht in Erscheinung treten. Der Sitz der Anstalt knüpft an die Trägergemeinde an.

Im Anstaltsvertrag ist der Sitz der interkommunalen Anstalt festzulegen. Als Kriterien könnten etwa der Sitz der Verwaltung oder die Grösse bzw. die Bedeutung der Anstaltsgemeinden herangezogen werden.

5.5 Art und Umfang der übertragenen Aufgabe

Der Aufgabenbereich der Anstalt ist in der Anstaltsordnung genau zu definieren. Der Anstaltsordnung bestimmt, welche Aufgaben die Anstalt zwingend zu erfüllen hat; daneben kann er die Anstalt ermächtigen, weitere untergeordnete Aufgaben freiwillig zu übernehmen.

Mit Bezug auf die Pflichtaufgaben können in der Anstaltsordnung strategische Ziele festgelegt werden. Zum Beispiel: Eine Anstalt, der die kommunalen Werke (Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser) übertragen sind, wird im Anstaltserlass z.B. dazu verpflichtet, Endverbrauchern mit Grundversorgung die gewünschte Menge an Elektrizität zu angemessenen Tarifen zu liefern oder unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze die nachhaltige Energieproduktion zu fördern.

Beim freiwilligen Tätigkeitsbereich darf diese die Erfüllung der Pflichtaufgaben nicht beeinträchtigen. Solche Nebentätigkeiten der Anstalt können in gewerblichen Dienstleistungen bestehen, die dem öffentlichen Zweck, den die Anstalt mit ihrer Aufgabe verfolgt, dienen. Aufgaben, die die Anstalt aus eigenem Entschluss übernimmt, muss sie durch kostendeckende Entgelte selbst finanzieren können. In der Praxis sind z.B. folgende Tätigkeiten anzutreffen, die eine Anstalt freiwillig erfüllt: Eine Anstalt, in die die kommunalen Werke (z.B. Versorgung mit Wasser, Elektrizität, Fernwärme und Gas sowie Abwasserentsorgung) ausgegliedert sind, wird im Anstaltserlass ermächtigt, im Auftrag der Trägergemeinde oder von Dritten Dienstleistungen, wie z.B. die Vermietung von Leerrohren, die Strassenbeleuchtung oder den Unterhalt von Brunnen, erbringen zu können. Eine Anstalt, der das kommunale Abfallwesen und die Feuerpolizei übertragen ist, kann gemäss dem Anstaltserlass im Rahmen des Anstaltszwecks Beratungstätigkeiten ausüben. Für eine Anstalt, die ein Alters- und Pflegeheim führt, sieht der Anstaltserlass vor, dass die Anstalt gemäss dem Rahmenvertrag, den sie mit der Trägergemeinde schliesst, weitere Aufgaben übernehmen kann. Als untergeordnete Aufgabe kommt etwa die Führung einer Cafeteria als Nebenbetrieb in Betracht.

5.6 Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle

Für die Organisation der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt genügen ein Führungsorgan und eine Kontrollstelle. Gesetzlich wird denn auch verankert, dass die Anstalt mindestens diese beiden Organe haben muss.

Das Führungsorgan wird durch das Gesetz nicht bezeichnet. Insoweit ist die Gemeinde frei, wie sie das Führungsorgan bezeichnen will, etwa als Verwaltungsrat oder als Vorstand.

Die Führung kann zweistufig ausgestaltet werden; sie besteht dann aus dem Verwaltungsrat (Vorstand) und einer Geschäftsleitung. Der Vorstand (Verwaltungsrat) ist als oberstes Führungsorgan zuständig für die strategische Führung, die Geschäftsleitung ist für die operative Führung zuständig. Die Geschäftsleitung kann wiederum aus einer oder mehreren Personen bestehen.

Als Kontrollstelle kann die Finanzkommission der Gemeinde eingesetzt werden. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, eine externe Revisionsstelle mit dieser Aufgabe zu betrauen. Die Stelle muss über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) verfügen. Den Gemeinden ist nahezu legen oder zu empfehlen, dass sie eine externe Revisionsstelle einsetzen, da sie hier schnell überfordert sein könnten (sowohl bezüglich des Wissens wie auch bezüglich des personellen Ressourceneinsatzes).

5.7 Zuständigkeit für die Wahl der Organe

Die Anstaltsordnung bestimmt das Wahlorgan des Anstaltsführungsorgans. Das Wahlorgan wird in der Praxis regelmässig der Gemeinderat der Trägergemeinde sein. Bei Gemeinden mit Einwohnerrat könnte aber per Anstaltsordnung auch das Gemeindeparlament zum Wahlorgan bestimmt werden. Im Kanton wird die Wahl für vergleichbare Ämter zum Teil durch das Parlament vorgenommen. Ist ein zweistufiges Führungsmodell gewählt worden, kann die Geschäftsleitung vom Führungsorgan der Anstalt oder von einem Organ der Trägergemeinde gewählt werden. Für die Wahl der Kontrollstelle erscheint es zweckmässig, wenn dafür das gleiche Wahlorgan wie das Führungsorgan bestimmt wird.

5.8 Übertragbare Befugnisse

In der Anstaltsordnung ist festzuhalten, welche Aufgaben und Befugnisse in welchem Umfang an die selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt übertragen werden. Die Befugnisse können in eine Ausgaben- (bzw. Finanzkompetenz) und in eine Rechtssetzungskompetenz unterschieden werden. Die Anstaltsordnung hat dabei die Aufgaben und Befugnisse des Führungsorgans zu definieren. Der Vorstand seinerseits kann seine Aufgaben und Befugnisse an die Geschäftsleitung oder an einzelnen Angestellte übertragen, soweit diese delegierbar sind.

Der Anstaltsvorstand (Verwaltungsrat) ist als oberstes Führungsorgan auch das Budgetorgan. Er beschliesst über das Budget, die Jahresrechnung, den Geschäftsbericht und den Finanz- und Aufgabenplan der Anstalt. Er ist zuständig für die Bewilligung der Ausgaben. Er trifft in der Anstalt die wichtigen Finanzentscheide. Er entscheidet über das Leistungsangebot der Anstalt, über den Personalbestand und über Investitionsvorhaben. Seine Kompetenzen stossen allerdings an folgende Grenzen:

- finanzielle Mittel der Anstalt:
Benötigt die Anstalt zusätzliche Mittel sind die Ausgaben von Trägergemeinde zu beschliessen;
- Leistungsvereinbarungen mit der Trägergemeinde:
Die Anstalt kann z.B. das Dienstleistungsangebot und den Personalbestand nur soweit selbst bestimmen, als es sich mit dem Leistungsauftrag (konkretisiert in der Leistungsvereinbarung) und der Leistungsabgeltung der Trägergemeinde vereinbaren lässt.

Jede Anstalt hat, ohne dass eine Rechtsgrundlage dies ausdrücklich festlegt, Rechtsetzungsbefugnisse. Die Rechtsetzungsbefugnisse kommen in erster Linie dem Führungsorgan zu. Seine Rechtsetzungskompetenz entspricht der Befugnis eines Gemeinderats oder eines Verbandsvorstands, Verordnungen zu erlassen. Untergeordnete Rechtsetzungsbefugnisse kann das Führungsorgan an eine Geschäftsleitung oder an Angestellte delegieren.

Aus der Praxis:

In einer Gemeindeanstalt, die ein Alters- und Pflegeheim führt, erlässt das Führungsorgan z.B. anstaltseigenes Personalrecht oder ein Organisationsreglement, worin er Befugnisse an den Geschäftsführer (hier etwa einem Heimleiter) delegiert. Der Heimleiter könnte dann gestützt auf diese Delegation z.B. eine Hausordnung für das Heim erlassen.

Die Rechtsetzungskompetenz des Führungsorgans stösst an eine Grenze, wenn eine Regelung so wesentlich ist, dass sie nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen auf der Ebene eines formellen Gesetzes erlassen werden muss. Weil die Anstalt kein gesetzgebendes Organ hat, muss in diesem Fall die Regelung in die Anstaltsordnung, da diese im Gesetzgebungsverfahren von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat der Trägergemeinde erlassen und geändert wird. Raum für die anstaltsinterne Rechtsetzung des Anstaltsvorstands und der Geschäftsleitung besteht nur, soweit untergeordnetes Organisationsrecht oder Ausführungsbestimmungen zu erlassen sind.

5.9 Finanzierung

Die Anstaltsordnung legt fest, wie sich die Anstalt finanziert. Es ist möglich, dass eine Anstalt vollständig gebührenfinanziert betrieben wird. Entweder ist die Anstalt selbst berechtigt, Gebühren zu erheben, oder die Gemeinde erhebt die Gebühren und liefert sie an die Anstalt, die die gebührenfinanzierte Leistung erbringt, ab. Für bestimmte Aufgabenbereiche sieht das übergeordnete Recht vor, dass die Finanzierung über kostendeckende Gebühren zu erfolgen hat (z.B. bei der Wasserversorgung).

Der Anstaltsbetrieb kann auch auf einem gemischten Finanzierungssystem beruhen; die Anstalt finanziert sich teils über Gebühren und teils über steuerfinanzierte Entschädigungen (Beiträge) der Gemeinde. Ebenso ist es zulässig, dass die Anstalt nur über steuerfinanzierte Entschädigungen (Beiträge) der Trägergemeinde finanziert wird. Dass eine Aufgabe in eine Anstalt ausgegliedert wird, ist allerdings eher dann sachgerecht, wenn die Anstalt die Aufgabe ganz oder zumindest zu einem bedeutenden Teil eigenfinanziert betreiben kann.

Die Trägergemeinde stattet die Anstalt in der Regel mit einem Dotationskapital aus. Die Trägergemeinde bringt Sachwerte und flüssige Mittel in die Anstalt ein. Bei den Sacheinlagen handelt es sich meist um Liegenschaften; auch Anlagen (z.B. Leitungen) oder Maschinen kommen in Betracht. Die Trägergemeinde kann der Anstalt auch ein Baurecht oder eine andere Dienstbarkeit einräumen. Die Trägergemeinde kann der Anstalt auch ein Darlehen gewähren.

In der Anstaltsordnung ist abzubilden, ob die Anstalt ihren Betrieb über selbst erhobene Gebühren oder Entgelte oder über steuerfinanzierte Entschädigungen oder abgelieferte Gebühren der Trägergemeinde finanziert und in welcher Höhe die Trägergemeinde die Anstalt mit Dotationskapital ausstattet.

In der Anstaltsordnung ist aufzuführen, was an Sachwerten, flüssigen Mitteln und Rechten die Trägergemeinde in die Anstalt einbringt. Überträgt die Gemeinde das Eigentum an bestimmten Liegenschaften auf die Anstalt, ist dieser Eigentumsübergang und die Liegenschaften genau zu bezeichnen.

5.10 Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt

Die Anstalt ist rechts- und vermögensfähig und haftet deshalb grundsätzlich selbst für die von ihr eingegangenen Verbindlichkeiten (z.B. Forderungen aus Verträgen). In der Anstaltsordnung kann die Trägergemeinde festlegen, dass sie subsidiär für die Verbindlichkeiten der Anstalt einsteht.

5.11 Aufsicht

Gliedert eine Gemeinde eine Aufgabe auf eine Gemeindeanstalt aus, bleibt sie dafür verantwortlich, dass die Aufgabe rechtmässig und zweckmässig erfüllt wird. Daraus erwächst die Pflicht zur Risikobewertung und zur Aufsicht. Wesentliche Aufsichtsinstrumente sind das Wahlrecht und die Informationsbeschaffung. Die Trägergemeinde wählt das Führungsorgan und stellt sicher, dass ihr die Anstalt die notwendigen Informationen, insbesondere Rechnungen, zur Kenntnis bringt. Es gibt ein Mindestmass an Aufsichtsmitteln, die der Trägergemeinde zur Verfügung stehen. Die Trägergemeinde regelt in der Anstaltsordnung diese notwendigen Aufsichtsmittel. Zu den notwendigen Aufsichtsmitteln der Trägergemeinde gehören neben dem Recht zur Wahl des Führungsorgans der Anstalt insbesondere:

- Kenntnisnahme von Budget und Jahresrechnung sowie von Finanz- und Aufgabenplan und Geschäftsbericht der Anstalt
- Kenntnisnahme des Berichts der Kontrollstelle
- regelmässige Information über wesentliche Vorkommnisse und Entwicklungen der Anstalt
- Weisungsrecht gegenüber dem – von der Trägergemeinde gewählten – Anstaltsvorstand aus wichtigen Gründen

In der Anstaltsordnung kann die Trägergemeinde über die notwendigen Aufsichtsmittel hinaus zusätzliche Aufsichtsinstrumente und Einflussrechte vorsehen. Die Aufsicht und Einflussnahme der Trägergemeinde und die Handlungsspielräume der Anstalt müssen sich in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander verhalten, so dass es der Aufgabenerfüllung optimal dient.

6. Interkommunale Gemeindeanstalten

6.1 Ziel der Reform

Nebst den gemeindeinternen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wird auch die Möglichkeit geschaffen, gemeinsame Anstalten – interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten genannt – zu bilden. Das Instrument einer Gemeindeanstalt eignet sich auch besonders gut für die interkommunale Zusammenarbeit.

6.2 Genereller Verweis auf die Bestimmungen für die kommunalen Anstalten

Die massgebliche Gesetzesbestimmung für die Errichtung von interkommunalen Gemeindeanstalten verzichtet auf eigene ausführliche Regelungen, sondern verweist vielmehr in § 83 Abs. 3 des Gemeindegesetzes auf die Anwendbarkeit der §§ 3a bis 3c des Gemeindegesetzes zu den kommunalen Anstalten.

Grundsätzlich gelten deshalb für die interkommunalen Gemeindeanstalten die gleichen Voraussetzungen wie für die kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten. Zusätzlich zum gesetzlichen Mindestinhalt der Gemeindeanstalten müssen sie jedoch in der Anstaltsordnung noch die internen Haftungsquoten der beteiligten Gemeinden zu regeln. Das heisst, es ist festzulegen, in welchem Verhältnis die Trägergemeinden im Innenverhältnis den Schadenersatz aus subsidiärer Haftung zu tragen haben.

Für den Fall einer Auflösung einer interkommunalen Gemeindeanstalt sind die Quoten für die Verteilung des Anstaltsvermögens in der Anstaltsordnung festzulegen.

6.3 Mitglieder

Die Anstaltsordnung regelt notwendigerweise, welche Gemeinden sich an der interkommunalen Anstalt als Trägergemeinden beteiligen. Gleich wie bei den Gemeindeverbänden soll auch hier die Möglichkeit für eine nachträgliche Beteiligung gegeben sein. Nicht jede weitere Beteiligung bedingt zwingend eine Anpassung der Anstaltsordnung. Wenn sich beispielsweise die interne Haftungsquote nach der Bevölkerungszahl richtet, wäre die Anstaltsordnung bei der Beteiligung einer weiteren Gemeinde nicht anzupassen. In solchen Fällen genügt eine Mitteilung an den Regierungsrat (vgl. für Gemeindeverbände § 76 Abs. 3 Gemeindegesetz). Ein Beitritt oder ein Austritt (im Grundsatz alle Änderungen im Bestand der Mitgliedschaften) sind dem Kanton zur Kenntnis zu bringen.

6.4 Aufgaben

Die Anstaltsordnung regelt für die interkommunale Anstalt, welche Art von Aufgaben die Anstalt in welchem Umfang zu erfüllen hat. Innerhalb der Anstaltsordnung ist etwa zu regeln, in welchem Verfahren sich die Trägergemeinden auf den Inhalt von Leistungsaufträgen einigen, die sie der Anstalt erteilen.

6.5 Organisation

Bei interkommunalen Anstalten ist das Führungsorgan in der Regel so ausgestaltet, dass es sich aus Vertretern der Trägergemeinden zusammensetzt; jede Trägergemeinde entsendet einen oder mehrere Vertreter.

6.6 Finanzierung

In der Anstaltsordnung ist festzulegen, wie im Fall eines nachträglichen Beitritts eines Mitglieds zu verfahren ist. Es ist vorzugsweise eine Einkaufsquote festzulegen. Gleichermassen ist zu regeln, welche finanziellen Konsequenzen ein Austritt eines Mitglieds verursacht.

6.7 Interkantonale Gemeindeanstalt

Nach den neuen Bestimmungen sind auch interkommunale Gemeindeanstalten über die Kantons-
grenzen hinaus zulässig. Bei interkommunalen Gemeindeanstalten mit Schwerpunkt im Kanton ist die
Beteiligung von ausserkantonalen Gemeinden möglich. Die Beteiligung von aargauischen Gemeinden
an ausserkantonalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten bedarf der Zustim-
mung des Regierungsrats.

7. Ergänzende Informationen zur Anstalt

7.1 Handelsregistereintrag

Die Anstalt entsteht mit Erlass der Anstaltsordnung und deren kantonalen Genehmigung. Ein Handels-
registereintrag ist nicht erforderlich. Ein freiwilliger Eintrag des Firmennamens ist möglich, wodurch
man einen Firmenschutz erlangen könnte. Eine Gemeindeanstalt würde als Institut des öffentlichen
Rechts eingetragen. Für die Eintragung müssten nach Art. 106 der Handelsregisterverordnung
(HRegV) vom 17. Oktober 2007 folgende Belege eingereicht werden: Hinweise auf die massgebenden
Rechtsgrundlagen und auf die Beschlüsse des für die Errichtung zuständigen Organs nach dem öf-
fentlichen Recht; gegebenenfalls die Statuten; die Verfügungen, Protokolle oder Protokollauszüge
über die Ernennung der Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans und der zur Vertre-
tung berechtigten Personen sowie gegebenenfalls über die Bezeichnung einer Revisionsstelle; die Er-
klärungen der Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans und gegebenenfalls der Re-
visionsstelle, dass sie ihre Wahl annehmen.

7.2 Konzession

Ist die Anstalt für ihre Aufgabenerfüllung darauf angewiesen, öffentlichen Grund beanspruchen zu
können, muss sie sich für diese Sondernutzung von der betreffenden Gemeinde eine Konzession ein-
räumen lassen. Nutzt die Anstalt den öffentlichen Grund der Trägergemeinde, um die ihr übertragene
Aufgabe zu erfüllen, wird ihr die Konzession in der Regel in der Anstaltsordnung eingeräumt. Die Kon-
zession ist aber keine Eigenheit der Gemeindeanstalt. Eine Konzession benötigen auch private Unter-
nehmen, welche öffentlichen Grund beanspruchen.

Zum Beispiel: Für eine Gemeindeanstalt, der neben anderen Versorgungsaufgaben (Wasser, Gas) die
Elektrizitätsversorgung übertragen ist, hält die Anstaltsordnung fest, dass die Anstalt die Endverbrau-
cher ohne Marktzugang auf dem Gemeindegebiet versorgt und auch Kunden mit Marktzugang belie-
fert. Gemäss den Vorgaben der Trägergemeinde hat die Anstalt das entsprechende Verteilnetz zu
bauen und zu betreiben. Die Anstaltsordnung regelt auch die Eigentumsverhältnisse an erstellten An-
lagen und Leitungen und ob die Anstalt der Trägergemeinde eine Konzessionsgebühr zu leisten hat.
Ein Regelungsbedarf kann sich allenfalls auch mit Bezug auf den bei Ablauf der Konzession eintreten-
den Heimfall ergeben. Zu regeln ist z.B. die Abgeltung von Leitungen, die die Anstalt finanziert hat.

7.3 Submission oder Beschaffungswesen

Die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen bezwecken, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Transparenz und Wettbewerb herrschen, die Anbieter gleichbehandelt und die öffentlichen Mittel wirtschaftlich verwendet werden. Die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen gelten auch für Anstalten.

7.4 Beteiligung von Dritten an einer Gemeindeanstalt (§ 3 Abs. 3 GG)

Der Begriff der Dritten ist weit zu verstehen. Dritte im Sinne des Gesetzes können neben der Kanton, andere öffentlich-rechtliche Anstalten und Private sein. Bei den Privaten ist in erster Linie an die Beteiligung von Unternehmen des Privatrechts (z.B. Unternehmen auf dem Stromsektor) zu denken. Handelt es sich bei Dritten um andere Einwohner- oder Ortsbürgergemeinden ist die Anstalt rechtlich als interkommunale Gemeindeanstalt einzuordnen.

7.5 Leistungsvereinbarungen

Der Zweck der Gemeindeanstalt ist in der Anstaltsordnung umfassend zu definieren. Mittels Leistungsvereinbarungen zwischen der Gemeinde und der Gemeindeanstalt können die Aufgaben dann noch genauer konkretisiert werden. Die Leistungsvereinbarungen werden von der Gemeindeversammlung oder vom Einwohnerrat verabschiedet.

7.6 HRM2-Rechnungsführung, Konsolidierung

Mit dem neuen Finanzrecht nach HRM2 ist in § 91f des Gemeindegesetzes eine Konsolidierungspflicht eingeführt worden. Bei Auslagerungen von Kernaufgaben besteht die Pflicht zur Konsolidierung in der Gemeinderechnung. Dies ist auch bei den Gemeindeanstalten zu beachten.

7.7 Liquidation einer Anstalt

Die Auflösung einer Anstalt erfolgt mittels eines Beschlusses des Legislativorgans (Gemeindeversammlung oder Einwohnerrat). Die Vermögensfolgen sollte man bereits in der Anstaltsordnung geregelt haben.

7.8 Verkauf von Wald

Die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten eignen sich auch für die Führung von Forstwirtschaftsbetrieben. Sofern das Eigentum am Wald auf die Gemeindeanstalt übertragen wird, würde sich anbieten, in die Anstaltsordnung ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinde aufzunehmen.

7.9 Obligatorisches Referendum

Die Einwohnerratsgemeinden könnten über eine Bestimmung in der Gemeindeordnung für die Errichtung einer eigenen oder einer interkommunalen Gemeindeanstalt ein obligatorisches Referendum einführen (vgl. § 57 lit. f GG).

8. Beispiele und Muster

In der Beilage sind drei Muster von Anstalten enthalten. Die Statuten der Anstalt "Forst Flims und Trin GR" und der Gründungsvertrag ARA Neugut ZH entsprechen den im Aargauer Recht vorgesehenen Anstaltsordnungen.

Beilage 1: Anstaltsordnung Gemeindegewerke der Gemeinde Pfäffikon ZH vom 30. November 2008

Beilage 2: Statuten öffentlich-rechtliche Anstalt "Flims Trin Forst" vom 12. Mai 2016

Beilage 3: Gründungsvertrag interkommunale Anstalt "Neugut" (ARA Neugut) vom 1. Januar 2011

9. Anhang

Nachfolgend werden die Bestimmungen zu den selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten (in Kraft per 1. Januar 2019) aufgeführt.

9.1 Gemeindegesetz

§ 3 Abs. 1, Abs. 3

III. Aufgabenerfüllung

1. Arten

¹ Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbstständige oder unselbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

³ In die Zusammenarbeit können auch Dritte eingebunden werden.

§ 3a

2. Selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

a) Errichtung

¹ Zur Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt bedarf es der Annahme der Anstaltsordnung durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat und der Genehmigung durch den Regierungsrat.

² Änderungen der Anstaltsordnung sind durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat zu beschliessen und bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

§ 3b

b) Anstaltsordnung

¹ Die Grundlagen der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt sind in einer Anstaltsordnung zu regeln. Diese enthält insbesondere Bestimmungen:

- a) zu Namen und Sitz der Anstalt,
- b) zu Art und Umfang der übertragenen Aufgabe,
- c) zur Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle,
- d) zur Zuständigkeit für die Wahl der Organe,
- e) zu den übertragenen Befugnissen,
- f) zur Finanzierung,
- g) zur Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt,
- h) zur Aufsicht.

² Als Kontrollstelle kann die Finanzkommission oder eine externe Revisionsstelle eingesetzt werden, die über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005¹ verfügt.

§ 3c

c) Weitere Regelungen

¹ Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten vereinbar sind.

§ 18 Abs. 2

² Die Gemeindeordnung kann weiter namentlich bestimmen:

c) *Aufgehoben.*

§ 20 Abs. 2, Abs. 3

² Die Gemeindeversammlung hat folgende Aufgaben und Befugnisse:

f) die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten jeglicher Art;

³ Die Gemeindeversammlung übt die Aufsicht über die Gemeindebehörden und sämtliche Zweige der Gemeindeverwaltung, einschliesslich unselbstständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten, aus.

§ 37 Abs. 2

² Dem Gemeinderat obliegen insbesondere:

b) die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Gemeinde, einschliesslich unselbstständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten;

§ 82a

Interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt

¹ Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

² Sie regeln in der Anstaltsordnung zusätzlich die internen Haftungsquoten der Gemeinden.

³ Eine nachträgliche Beteiligung weiterer Gemeinden ist möglich. Sie ist dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen der §§ 3a–3c auch für interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten.

§ 83 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3

¹ Bei Gemeindeverbänden, interkommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten und Gemeindeverträgen mit Schwerpunkt im Kanton ist auch die Beteiligung ausserkantonaler Gemeinden möglich.

² Die Beteiligung von Gemeinden an ausserkantonalen Gemeindeverbänden und ausserkantonalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten bedarf der Zustimmung des Regierungsrates.

³ Soweit dies im interkantonalen Verhältnis erforderlich ist, regelt der Regierungsrat mit den andern beteiligten Kantonen die Stellung des interkantonalen Gemeindeverbandes beziehungsweise der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt.

§ 95a Abs. 1, Abs. 2

¹ Soweit die nachstehenden Bestimmungen keine Abweichungen enthalten, gelten die Vorschriften über den Finanzhaushalt sinngemäss auch für Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbände und selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten.

² Auf Gesuch hin kann das zuständige Departement Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbänden oder selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten gestatten, von diesen Vorschriften abzuweichen, wenn

a) ihre Rechnungsführung durch bundesrechtliche oder interkantonale Normen oder durch zwingende Bestimmungen einer Branchenorganisation geregelt wird oder

- b) das Total des Aufwands der Erfolgsrechnung und der Ausgaben der Investitionsrechnung in einem Rechnungsjahr Fr. 100'000.– nicht übersteigt.

§ 95e

Aufgehoben.

§ 105 Abs. 1

¹ Entscheide der Organe von Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten und interkommunalen Gemeindeanstalten können innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden.

9.2 Ortsbürgergemeindegesetz

§ 4

IV. Zusammenarbeit (Abs. 1, 2 und 3)

¹ Zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben können die Ortsbürgergemeinden Verträge abschliessen beziehungsweise Gemeindeverbände oder selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

² *Aufgehoben.*

³ In die Zusammenarbeit können auch Einwohnergemeinden und Dritte eingebunden werden.

§ 7 Abs. 2

² Der Ortsbürgergemeindeversammlung obliegen:

- i) die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten jeglicher Art;

§ 15 Abs. 1

¹ Die Vorschriften des Gemeindegesetzes, vor allem über die Autonomie, die Errichtung von Gemeindeverbänden, selbstständigen und unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten, den Gemeindegemeinschaften, das Verfahren in der Gemeindeversammlung, die Verhandlungen des Gemeinderates, das Gemeindepersonal, die staatliche Aufsicht und die Rechtsmittel, gelten sinngemäss auch für die Ortsbürgergemeinden.

9.3 Unvereinbarkeitsgesetz

§ 5 Abs. 2

² Mit dem Amt eines Mitgliedes des Gemeinderates sind zusätzlich nicht vereinbar die Tätigkeit als Leiterin oder Leiter Finanzen sowie Arbeitsverhältnisse von Mitarbeitenden der Gemeinde und von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten mit einem Pensum von mehr als 20 %.

§ 6 Abs. 1

¹ Die Mitglieder der Finanzkommission dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderates, Mitarbeitende der Gemeinde oder von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten sein. Die Führung des Aktuariats durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter ist zulässig.